



Delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile

A.C. 2953-A

Dossier n° 302/1 - Elementi per l'esame in Assemblea
7 marzo 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2953-A
Titolo:	Delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile
Iniziativa:	Governativa
Date:	
approvazione in Commissione:	3 marzo 2016

Contenuto

Il testo originario del disegno di legge del Governo **A.C. 2953** era costituito da un solo articolo, contenente una delega per la riforma del processo civile; il provvedimento ora all'esame dell'Assemblea si compone invece di **5 articoli**: la Commissione di merito ha, infatti, significativamente modificato e ampliato la delega ed ha anche inserito nel provvedimento quattro ulteriori articoli, di immediata applicazione, con i quali abroga il c.d. rito Fornero per i licenziamenti illegittimi, modifica in parte la disciplina del procedimento di ingiunzione e definisce le modalità per meglio programmare presso gli uffici giudiziari lo smaltimento dell'arretrato civile.

Al disegno di legge è stata abbinata la proposta di legge **A.C. 2921** (Colletti e altri).

La delega al Governo per la riforma del processo civile (art. 1)

L'**articolo 1** del disegno di legge, sul quale è intervenuta in modo rilevante la Commissione Giustizia, delega il Governo a riformare organicamente il processo civile secondo parametri di **maggiore efficienza e specializzazione** e si muove lungo le seguenti linee direttrici:

- **specializzazione** dell'offerta di giustizia, attraverso l'ampliamento delle competenze del tribunale delle imprese e l'istituzione del tribunale della famiglia e della persona (con contestuale soppressione del tribunale per i minorenni);
- **accelerazione** dei tempi del processo civile, attraverso l'estensione del rito sommario di cognizione in primo grado, la riforma del procedimento per dichiarare l'inammissibilità dell'appello, l'affermazione in ogni fase del principio di sinteticità degli atti;
- adeguamento delle norme processuali al **processo civile telematico**.

La riforma del tribunale delle imprese

L'articolo 1, comma 1, **lett. a)**, del disegno di legge detta i **principi e criteri direttivi** per riformare la disciplina del tribunale delle imprese. Tali principi riguardano:

- l'**ampliamento** e la razionalizzazione della **competenza per materia** delle sezioni specializzate (nn. 1 e 2). Fermo restando il numero complessivo degli uffici (21) si prevede la modifica della denominazione delle sezioni in "**sezioni specializzate per l'impresa e il mercato**" e l'attribuzione delle seguenti ulteriori competenze: controversie in materia di concorrenza sleale e pubblicità ingannevole; azioni di classe; controversie sugli accordi di collaborazione nella produzione e lo scambio di beni o servizi tra società interamente possedute dai partecipanti ad un patto sociale; controversie societarie (di cui all'articolo 3, comma 2, del d.lgs. 168/2003), anche relative a società di persone; controversie in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, rientranti nella giurisdizione del giudice ordinario (si tratta anche delle controversie relative ai contratti c.d. sotto-soglia);
- la **rideterminazione delle dotazioni organiche** degli uffici (n. 3). Tale adeguamento dovrebbe avvenire a costo-zero (ovvero senza determinare nuovi oneri), mediante una razionalizzazione e riorganizzazione degli stessi tribunali; è, infine, previsto che successive modifiche delle piante organiche (sia di magistrati che del personale amministrativo) avvengano con decreto del Ministro della giustizia, nell'ambito dei limiti

Aumento delle competenze delle sezioni specializzate

Rideterminazione delle dotazioni organiche

complessivi delle rispettive dotazioni organiche.

La Commissione ha soppresso il principio di delega relativo al rafforzamento della riserva di collegialità.

La soppressione del tribunale per i minorenni e l'istituzione delle sezioni specializzate per la famiglia, con competenze civili e penali

L'articolo 1, comma 1, **lett. b)** del disegno di legge detta i **principi e criteri direttivi di delega**, volti all'istituzione di **sezioni specializzate presso i tribunali e le corti d'appello**, cui devolvere le controversie relative alla persona, alla famiglia e ai minori (n. 1).

La Commissione di merito è significativamente intervenuta su questo aspetto della delega prevedendo la **soppressione del tribunale per i minorenni** (n. 1-*bis*) e delle relative procure della Repubblica, con il conseguente riassorbimento di tutto il personale (dirigenti, magistrati, giudici onorari, personale amministrativo e di polizia giudiziaria) presso i tribunali e le procure del luogo nel quale ha sede la corte di appello (o la sezione distaccata della corte d'appello) alla quale sono assegnate le funzioni (nn. 1-*ter*, 1-*quater*, 1-*quinquies*, 1-*sexies*).

Il disegno di legge prevede quindi l'istituzione di sezioni specializzate per la famiglia, tanto presso il tribunale circondariale quanto presso la corte d'appello, per decidere delle controversie in primo grado; vengono inoltre istituiti ulteriori collegi specializzati presso le corti d'appello, per decidere in secondo grado.

Soppressi i tribunali per i minorenni

Competenza delle sezioni circondariali (primo grado)

Competenza delle sezioni distrettuali (primo grado)

Giudizi di secondo grado

Principi per la disciplina del rito da applicare

Il riparto di competenza, in primo grado, è delineato dalla delega come segue.

Alle **sezioni specializzate circondariali**, istituite presso i **tribunali ordinari**, dovranno essere attribuite in via esclusiva **in primo grado** (n. 2):

- le controversie attualmente di competenza del tribunale ordinario relative a stato e capacità delle persone, separazioni e divorzi, rapporti di famiglia e procedimenti relativi alla filiazione fuori dal matrimonio;
- i procedimenti attualmente di competenza del tribunale per i minorenni in base all'art. 38 delle disposizioni di attuazione c.c., con eccezione dei procedimenti previsti dagli articoli 330 (decadenza dalla potestà sui figli), 332 (reintegrazione nella potestà) e 333 (condotta del genitore pregiudizievole ai figli) c.c., che vengono attribuiti alle sezioni specializzate distrettuali (v. *infra*);
- i procedimenti di cui all'art. 333 c.c. (condotta del genitore pregiudizievole ai figli) quando tra i genitori è in corso un procedimento di separazione o un procedimento relativo ai figli nati fuori del matrimonio o un procedimento instaurato ai sensi dell'art. 316 c.c. (contrasto sull'esercizio della potestà dei genitori);
- i procedimenti attribuiti oggi al giudice tutelare in materia di minori ed incapaci.

Alle **sezioni specializzate distrettuali**, istituite presso le **corti d'appello e le sezioni distaccate di corte d'appello**, dovrà essere attribuita **in primo grado** la competenza sui seguenti procedimenti (n. 2-*bis*):

- procedimenti previsti dalla legge sulle **adozioni** (legge n. 184 del 1983);
- procedimenti previsti dagli articoli 330, 332 e 333 (condotta del genitore pregiudizievole ai figli) c.c., salve le ipotesi attribuite alle sezioni circondariali (v. *sopra*);
- procedimenti relativi ai **minori non accompagnati** ed ai minori richiedenti asilo;
- procedimenti attualmente devoluti al tribunale per i minorenni, diversi da quelli previsti dall'art. 38 disp.att. c.c. (che vengono attribuiti alle sezioni circondariali), tanto in materia civile, quanto **in materia penale e amministrativa**.

A garanzia dell'effettiva specializzazione dell'organo giudicante, i magistrati assegnati alle sezioni, tanto circondariali quanto distrettuali, dovranno **esercitare le funzioni in via esclusiva** (n. 2-*ter*).

Per il **secondo grado**, ulteriori apposite **sezioni specializzate** dovranno essere istituite **presso le corti d'appello** e le sezioni distaccate delle corti d'appello, con garanzia che le funzioni siano esercitate in via esclusiva da parte dei magistrati ovvero, ove ciò non sia possibile, che detti procedimenti siano comunque assegnati a un collegio specializzato (n. 2-*quater*).

La Commissione di merito ha inoltre aggiunto anche i seguenti principi e criteri direttivi:

- assicurare alle sezioni specializzate l'ausilio della rete dei servizi sociali (n. 2-*quinquies*);
- prevedere che la composizione delle sezioni specializzate distrettuali (n. 2-*sexies*) sia analoga a quella attualmente prevista per il tribunale per i minorenni (ovvero, un

magistrato di Corte d'appello, che presiede la sezione, un magistrato di tribunale e due cittadini, un uomo ed una donna, scelti fra i cultori di biologia, di psichiatria, di antropologia criminale, di pedagogia, di psicologia, che abbiano compiuto il trentesimo anno di età);

- disciplinare il rito dei procedimenti attribuiti alle sezioni specializzate secondo criteri di speditezza, tutela dei minori, garanzia del contraddittorio e valorizzazione dei poteri conciliativi del giudice e del ricorso alla mediazione familiare (n. 2-septies);
- disciplinare in modo omogeneo i **procedimenti di separazione e divorzio giudiziale** e in materia di filiazione fuori dal matrimonio. Il provvedimento specifica (n. 2-septies.1) alcune caratteristiche che dovrà avere il rito (atto introduttivo, domande e richieste istruttorie, prima udienza davanti al presidente di sezione con adozione di provvedimenti provvisori reclamabili, ascolto del minore);
- disciplinare in modo omogeneo i **procedimenti di separazione e divorzio consensuali** e per la richiesta congiunta di regolamentazione dell'affidamento e del mantenimento dei figli (n. 2-septies.2);
- disciplinare in modo omogeneo i **procedimenti in materia di responsabilità genitoriale** (artt. 330, 332 e 333 c.c.), in base a specifici criteri direttivi (tra i quali l'obbligo per i servizi sociali di riferire tempestivamente al PM le condizioni di pregiudizio del minore e l'ampliamento della legittimazione attiva della persona stabilmente convivente con il minore) (n. 2-septies.3);
- assicurare l'**ascolto del minore** e il rispetto delle **convenzioni internazionali** sulla protezione dell'infanzia (n. 2-septies.4);
- garantire la specializzazione del PM presso il tribunale ordinario, il quale è chiamato a svolgere le funzioni nei procedimenti davanti alle sezioni specializzate circondariali e distrettuali; a tale pubblico ministero sono attribuite le funzioni oggi del PM presso il tribunale per i minorenni (n. 2-octies); istituire presso la procura della Repubblica presso i tribunali di cui al numero 2-bis gruppi specializzati in materia di persona, famiglia e minori; prevedere, presso le procure generali, l'individuazione, nell'ambito del programma di organizzazione dell'ufficio, di uno o più magistrati con competenze specialistiche (n. 2-decies);
- attribuire alla competenza delle **sezioni specializzate distrettuali** i procedimenti penali a carico di minorenni (n. 2-nonies), con l'applicazione del rito attualmente applicato dal tribunale per i minorenni in base al [D.P.R. n. 448 del 1988](#) (codice del processo penale minorile) (n. 2-undecies);
- prevedere che nell'assegnazione dei magistrati alle sezioni specializzate e alle procure che devono operare presso tali uffici il precedente esercizio di funzioni in materia di famiglia e minori e la specifica formazione costituiscono titolo preferenziale; prevedere comunque per i magistrati assegnati a tali uffici un'apposita formazione presso la Scuola superiore della magistratura (n. 2-duodecies e n. 2-terdecies);
- rideterminare la **dotazione organica** degli uffici oggetto di riforma, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente (n. 7);
- dettare la necessaria **disciplina transitoria**, di attuazione e di esecuzione della riforma (n. 7-bis).

Specializzazione del PM

Processo penale minorile c/o le sezioni specializzate distrettuali

La riforma del processo di cognizione di primo grado

L'art. 1, **comma 2, lett. a)** del provvedimento detta **principi e criteri direttivi** cui dovrà informarsi il legislatore delegato nel riformare il processo di cognizione di primo grado. Anche in questo settore, gli interventi della Commissione di merito sono stati rilevanti, avendo portato gli originari tre principi a nove:

- valorizzare l'istituto della proposta di conciliazione del giudice (artt. 185 e 185-bis, c.p.c.) prevedendo che la condotta delle parti in tale fase possa essere valutata dal giudice ai fini del giudizio (n. 1);
- assicurare la semplicità, concentrazione ed effettività della tutela e garantire la ragionevole durata del processo (n. 2);
- **modificare il catalogo di controversie per le quali il tribunale giudica in composizione collegiale** (n. 2-bis) e prevedere solo presso questo giudice l'applicazione del **rito ordinario di cognizione** (n. 2-quater). Anche nelle cause di competenza del collegio dovrà essere possibile ricorrere alla **decisione a seguito di trattazione orale** della causa (ex art. 281-sexies c.p.c): il collegio, fatte precisare le conclusioni, potrà ordinare la discussione orale della causa e pronunciare sentenza al termine della discussione, dando lettura del dispositivo e della concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione (n. 2-sexies). Inoltre, sempre nelle controversie attribuite al collegio, il giudice istruttore dovrà poter rimettere la causa al

Valorizzare la conciliazione del giudice

Tribunale collegiale = rito ordinario

collegio anche senza assumere le prove quando a seguito della prima udienza ritenga la causa matura per la decisione (n. 2-*septies*);

- applicare il rito sommario di cognizione (da ridenominare "rito semplificato di cognizione di primo grado") a tutte le controversie devolute al tribunale monocratico, diverse dalle controversie di lavoro (n. 2-*ter*);
- riformare il [d.lgs. n. 150 del 2011](#), sulla riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, per ampliare l'applicazione del rito semplificato di cognizione (n. 2-*quinquies*);
- consentire la **negoziazione assistita anche per le controversie individuali di lavoro** (n. 3-bis).

Tribunale monocratico = rito sommario

Negoziazione assistita anche per le controversie di lavoro

La Commissione di merito ha soppresso il principio di delega relativo alla immediata provvisoria efficacia di tutte le sentenze di primo grado.

La riforma del giudizio d'appello

La **lett. b)** del **comma 2** detta **principi e criteri direttivi** per la riforma del giudizio di appello, ampiamente modificati nel corso dell'esame in Commissione. In sintesi, il provvedimento ora delega il Governo a:

- prevedere che, per tutti i mezzi di impugnazione, i **termini** decorrano dalla comunicazione del testo integrale del provvedimento, da effettuare anche nei confronti delle parti non costituite (n. 4-*bis*);
- consentire che a decidere dell'appello sia un giudice monocratico a fronte di materie dalla ridotta complessità giuridica o contenuta rilevanza economica (n. 4-*ter*);
- prevedere che negli appelli di competenza del collegio, il **consigliere relatore** possa trattare e istruire la controversia, eventualmente ammettendo i nuovi mezzi di prova (n. 4-*quater*);
- prevedere che, se è **appellato il provvedimento che definisce un procedimento sommario** di cognizione, l'appello possa essere dichiarato inammissibile in base all'art. 348-bis c.p.c. e che, ove l'appello sia ammesso, nuovi mezzi di prova possano essere consentiti solo se la parte dimostra di non aver potuto produrli in primo grado per cause ad essa non imputabili (n. 4-*quinquies*);
- più in generale, per quanto riguarda la **inammissibilità dell'appello** (ex art. 348-bis c.p.c.), consentire al consigliere relatore o al giudice monocratico (v. n. 4-*ter*) di depositare una relazione sulle ragioni dell'inammissibilità sulla quale si apre un **contraddittorio scritto con le parti**, all'esito del quale il giudice assume la decisione (n. 4-*quinquies*);
- introduzione di criteri di maggior rigore nella disciplina dell'eccepibilità o rilevanza delle questioni pregiudiziali di rito (es. difetto di legittimazione processuale o di una delle condizioni dell'azione); attualmente tali questioni - se non accolte in primo grado - possono essere riproposte in appello mentre le domande non riproposte si intendono rinunciate (n. 5).

Possibile appello al giudice monocratico

Inammissibilità dell'appello: contraddittorio scritto

La Commissione di merito ha soppresso i principi e criteri direttivi relativi al potenziamento del carattere impugnatorio dell'appello anche attraverso la codificazione degli orientamenti giurisprudenziali e la tipizzazione dei motivi di gravame; all'introduzione di criteri di maggior rigore, in relazione all'onere dell'appellante di indicare i capi della sentenza che vengono impugnati e di illustrare le modificazioni richieste; al rafforzamento del divieto di nuove allegazioni nel giudizio di appello anche attraverso l'introduzione di limiti alle deduzioni difensive; alla riaffermazione, in sede di appello, dei principi del giusto processo e di leale collaborazione tra i soggetti processuali, anche attraverso la soppressione della previsione di inammissibilità dell'impugnazione fondata sulla mancanza della ragionevole probabilità del suo accoglimento; all'immediata provvisoria efficacia di tutte le sentenze di secondo grado.

La riforma del giudizio di cassazione

L'art. 1, **comma 2, lett. c)**, non modificato dalla Commissione Giustizia, detta quattro **principi e criteri direttivi** per la riforma del giudizio di cassazione:

1. **rivedere la disciplina del giudizio camerale**, eliminando il c.d. filtro in Cassazione, così come introdotto dalla riforma del 2009 all'art. 380-*bis* c.p.c., per sostituirlo con **un'udienza in camera di consiglio**, da disporre con decreto presidenziale, alla quale intervenga anche il procuratore generale, se previsto dalla legge. A tale udienza gli avvocati delle parti non potranno partecipare, potendo però **interloquire per iscritto** con il procuratore generale;
2. **favorire la funzione nomofilattica della Cassazione**, ad esempio attraverso la razionalizzazione della **formazione dei ruoli, secondo criteri di rilevanza delle questioni**. La genericità di questo principio è parzialmente precisata dalla relazione di accompagnamento del disegno di legge, che precisa che occorre «imporre che la

Eliminare il c.d. filtro in Cassazione

Rivedere la formazione dei ruoli d'udienza

formazione dei ruoli venga effettuata non tanto e non solo in considerazione dell'anzianità della cause, ma della loro rilevanza economica, sociale e comunque nomofilattica, per evitare che nell'attesa si consolidino correnti giurisprudenziali inutilmente costose»;

3. prevedere **modelli sintetici di motivazione** delle decisioni della Cassazione, eventualmente attraverso il rinvio a precedenti, laddove le questioni non richiedano una diversa estensione degli argomenti;
4. **prevedere una più razionale utilizzazione dei magistrati addetti all'Ufficio del massimario e del ruolo**, al quale sono addetti magistrati di grado non inferiore a magistrato di tribunale e non superiore a consigliere di corte d'appello, consentendo in particolare l'**applicazione** dei magistrati che hanno maggiore anzianità nell'ufficio **nei collegi giudicanti** della Corte di Cassazione.

Sentenze
sintetiche

Inserire i
magistrati del
Massimario nei
collegi giudicanti

La riforma dell'esecuzione forzata

L'art. 1, comma 2. **lett. d)**, del disegno di legge individua i principi e criteri direttivi per la riforma delle procedure di esecuzione forzata. La Commissione di merito ha inserito i seguenti principi:

- quanto alla **vendita di beni immobili**, prevedere sempre le **modalità telematiche**, salvo che ciò non sia di pregiudizio per i creditori o la speditezza della procedura (n. 1-*bis*) e prevedere che, falliti tre diversi tentativi, il giudice possa disporre un ultimo esperimento di vendita a prezzo libero, garantendo a tutti gli interessati la compiuta visione dell'immobile. In caso di fallimento anche di tale ultimo tentativo, il giudice potrà dichiarare la chiusura anticipata del processo esecutivo (n. 1-*ter*);
- quanto ai beni mobili, prevedere l'**impignorabilità** dei beni di uso quotidiano privi di apprezzabile valore di mercato nonché degli **animali di affezione** (n. 1-*quater*);
- quanto al **pignoramento presso terzi**, determinare il valore del credito azionato nei confronti della PA, al di sotto del quale il terzo dovrà accantonare una somma pari al triplo (n. 1-*quinquies*);
- ridefinire il ruolo dell'ufficiale giudiziario nell'ambito del processo esecutivo, prevedendo una rotazione degli incarichi nell'ufficio; l'impiego di modalità telematiche; la possibilità per il debitore di dichiarare all'ufficiale la composizione del proprio patrimonio, con conseguenze penali in caso di falsità; che l'ufficiale possa svolgere alcune constatazioni formali con valore di attestazione di stato e luoghi; la regolamentazione della consegna delle chiavi delle serrature sostituite dagli ufficiali giudiziari (n. 2-*bis*);
- istituire un sistema informatico gestito dalla Polizia di Stato nel quale inserire gli estremi dei **veicoli pignorati** in base all'art. 521-bis c.p.c. affinché in caso di sottrazione la polizia possa rilevare subito il reato e consegnare il veicolo all'istituto vendite giudiziarie più vicino (n. 2-*ter*);
- quanto all'espropriazione di beni indivisi, prevedere una maggiore tutela dei comproprietari non debitori; in caso di beni in comunione legale prevedere la restituzione al coniuge non debitore della metà del controvalore del bene, al lordo delle spese di liquidazione (n. 2-*quater*);
- previsione dell'ordine di liberazione degli immobili già all'atto della nomina del custode, tranne nei casi in cui l'immobile sia prima casa di abitazione del debitore (n. 2-*quinquies*).

Vendita di
immobili con
modalità
telematiche

Impignorabilità
degli animali di
affezione

Ufficiali
giudiziari

La Commissione ha confermato il principio e criterio direttivo (n. 2) relativo all'**estensione delle misure coercitive indirette** di cui all'art. 614-bis del codice di procedura civile: il Governo dovrà prevedere che, previa istanza della parte vittoriosa, il giudice possa fissare la penale dovuta dal soccombente per l'eventuale ritardata esecuzione dell'ordine giudiziale, a fronte di **qualsiasi provvedimento di condanna** (e dunque non solo per gli **obblighi infungibili**, come attualmente previsto dall'art. 614-*bis* c.p.c., ma anche per gli obblighi fungibili).

E' stato invece soppresso il principio relativo alla semplificazione dei riti collegati al processo esecutivo (con particolare riferimento alle opposizioni agli atti esecutivi), prevedendo l'applicazione, anziché del rito di cognizione ordinario, del rito sommario di cognizione (n. 1).

La riforma dei procedimenti speciali

L'art. 1, **comma 2, lett. e)**, contiene due **principi e criteri direttivi** per la riforma dei procedimenti speciali. In particolare, il Governo è delegato a:

- **potenziare l'istituto dell'arbitrato** intervenendo anche eventualmente sulla c.d. *traslatio iudicii*, ovvero sulla possibilità di passare dal processo all'arbitrato e viceversa. Il Governo è chiamato, inoltre, a razionalizzare la disciplina dell'impugnazione del lodo arbitrale, senza che la delega specifichi la direzione dell'intervento riformatore (n. 1). La

Arbitrato

Commissione Giustizia, nel corso dell'esame, ha inserito un ulteriore principio di delega relativo alla **riforma della disciplina dell'arbitrato in materia societaria** , dettando specifici criteri per l'esercizio della delega (estendere il campo d'applicazione dell'istituto; coordinamento della disciplina dell'arbitrato con le nuove competenze attribuite al tribunale delle imprese);

- **ridurre e semplificare i riti speciali**, sui quali è già intervenuto nella scorsa legislatura il [d.lgs. n. 150 del 2011](#), omogeneizzando tre profili della procedura: contenuto degli atti introduttivi; termini processuali; modelli di scambio degli scritti difensivi. Si ricorda, peraltro, che un principio di delega prevede la modifica del suddetto decreto legislativo individuando i procedimenti speciali da assoggettare al rito semplificato di cognizione di primo grado (v. sopra, comma 2, lett. a), n. 2-*quinquies*).

Ridurre e
semplificare i riti
speciali

Le questioni di giurisdizione

La **lettera f)** del comma 2 delega il Governo a riformare la disciplina della eccepibilità e rilevabilità della questione di giurisdizione, introducendo **limitazioni temporali**. La relazione illustrativa specifica che l'obiettivo della riforma è l'introduzione «di un meccanismo che acceleri la definizione delle questioni di giurisdizione impedendo quando oggi accade non di rado, e cioè che la questione di giurisdizione venga decisa con una declinatoria a distanza di anni dall'introduzione della causa».

La sinteticità degli atti

Il comma 2, **lett. g)**, non modificato dalla Commissione di merito, delega il Governo a introdurre nel codice di procedura civile il principio di sinteticità, **da applicare tanto agli atti di parte, quanto agli atti del giudice**. La disposizione aggiunge che il principio dovrà attuarsi «anche nell'ambito della tecnica di redazione e della misura quantitativa degli atti stessi». Presumibilmente, l'intento del legislatore è quello di applicare anche al processo civile il principio recentemente affermato nel processo amministrativo, con la previsione di limiti dimensionali agli atti di parte e con ripercussioni sul regime delle spese processuali.

L'adeguamento delle norme processuali al processo civile telematico

La **lettera h)** del comma 2 delega il Governo ad adeguare le norme processuali all'introduzione del processo civile telematico. Il principio di delega contenuto nell'originario disegno di legge è stato ampiamente integrato dalla **Commissione Giustizia**, che ha inserito 25 criteri direttivi, specificando come il Governo debba inserire le disposizioni sull'attuazione del processo telematico nell'alveo del codice di procedura civile. Il Governo dovrà inoltre intervenire sulle modalità di **identificazione** degli utenti telematici, sulle modalità di **deposito** telematico degli atti processuali e sul conseguente rilascio dell'attestazione di avvenuto deposito; dovrà inoltre prevedere:

- un sistema di monitoraggio del funzionamento del sistema telematico che consenta la rimessione in termini della parti che violino i termini processuali a causa di malfunzionamenti;
- uno schema informatico per la predisposizione degli atti processuali, accessibile anche alle persone diversamente abili, il possibile impiego di collegamenti ipertestuali e il caricamento di immagini, filmati e tracce sonore.

Dovranno inoltre essere escluse sanzioni processuali quando, nonostante il mancato rispetto degli standard tecnici, l'atto abbia comunque raggiunto il suo scopo; le sanzioni dovranno invece essere applicate agli atti difensivi che, redatti in violazione degli standard, ledano il contraddittorio o non consentano rilevazioni statistiche.

Inoltre, il Governo dovrà:

- individuare i casi nei quali il giudice deve depositare telematicamente i propri provvedimenti;
- individuare i tipi di firma elettronica da utilizzare nella sottoscrizione degli atti processuali;
- disciplinare la tenuta e le modalità di consultazione del fascicolo informatico;
- introdurre il **principio di sinteticità degli atti** (di parte e del giudice), assicurandone l'agevole consultazione informatica, prevedendo in caso di violazioni sanzioni processuali;
- prevedere la **consultazione del fascicolo informatico** da parte del giudice dell'impugnazione;
- emanare un testo unico in materia di processo civile telematico;
- disciplinare la modalità di rilascio della copia esecutiva;
- implementare i registri di cancelleria;

Gli interventi sul
processo

- prevedere sistemi di riconoscimento vocale per la redazione del processo verbale e attrezzature informatiche che consentano la partecipazione a distanza all'udienza civile.

Inoltre, la delega interviene sull'**obbligo per imprese e professionisti di dotarsi di posta elettronica certificata** e di comunicare ogni informazione anagrafica all'indice nazionale degli indirizzi PEC delle imprese e dei professionisti (art. 6-bis del Codice dell'amministrazione digitale). L'uso della PEC farà sì che tutte le notificazioni effettuate nei confronti di tali soggetti siano telematiche; in caso di malfunzionamenti, l'atto da notificare dovrà essere inserito nel portale che gestisce l'indice nazionale e dovrà essere reso accessibile al solo destinatario. La notificazione degli atti da parte dell'ufficiale giudiziario avrà dunque carattere residuale e dovrà essere effettuata esclusivamente attraverso il servizio postale.

Questa delega dovrà essere attuata **senza nuovi oneri a carico della finanza pubblica**.

La condanna alle spese

La Commissione in sede referente ha inserito nell'art. 1, comma 2, due ulteriori principi e criteri direttivi relativi alla condanna al pagamento delle spese processuali. Il Governo dovrà modificare:

- l'art. 96, terzo comma, c.p.c., che attualmente consente al giudice, in sede di pronuncia sulle spese, di condannare la parte soccombente che ha agito o resistito in mala fede al pagamento, a favore della controparte, di una somma equitativamente determinata. La riforma dovrà specificare che tale somma può essere determinata tra il doppio e il quintuplo delle spese legali liquidate (**lett. h-bis**);
- l'art. 91 c.p.c., sulla condanna alle spese, prevedendo che anche al di fuori dei presupposti per l'applicazione della c.d. lite temeraria (art. 96 c.p.c.), se il giudice ritiene che la parte soccombente abbia agito o resistito con mala fede o colpa grave, possa condannarla al pagamento, oltre che delle spese processuali, di una sanzione pecuniaria in favore della cassa delle ammende. L'entità della sanzione dovrà essere parametrata al valore del contributo unificato (tra il doppio e il quintuplo) (**lett. h-ter**).

Il procedimento per l'esercizio della delega

L'articolo 1 del disegno di legge individua in **18 mesi** il termine **per l'esercizio della delega** da parte del Governo (art. 1, commi 1 e 2); la procedura da seguire nell'attuazione della delega è delineata dai commi 3 e 4 dell'articolo 1, in base ai quali:

- gli schemi di decreto legislativo devono essere adottati su proposta del Ministro della Giustizia;
- su tali schemi deve essere acquisito il parere delle competenti commissioni parlamentari (che si esprimono entro 45 giorni dalla trasmissione);
- se il termine di 45 giorni scade nei trenta giorni antecedenti il termine per l'esercizio della delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di 60 giorni;
- entro due anni il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive della riforma.

Per quanto concerne la copertura finanziaria, l'art. 1, comma 5, contiene la clausola di invarianza mentre il comma 6 ammette l'impossibilità di determinare al momento gli effetti finanziari della riforma, demandando ai singoli schemi di decreto legislativo e alla corrispondente relazione tecnica la determinazione di oneri e conseguenti coperture.

L'abrogazione del rito Fornero per le controversie sui licenziamenti (art. 2)

L'**articolo 2** del disegno di legge, introdotto dalla Commissione Giustizia, **abroga** le disposizioni della c.d. **Legge Fornero** ([legge n. 92 del 2012](#)) che prevedono un **rito speciale** per le controversie aventi ad oggetto i licenziamenti illegittimi (comma 1).

Si tratta dei commi da 48 a 68 dell'art. 1 della legge, che definiscono un rito processuale "semplificato" per le controversie relative all'art. 18 della legge n. 300 del 1970, caratterizzato dall'eliminazione di tutte le formalità procedurali ritenute non essenziali al contraddittorio nonché dalla previsione di termini brevi e prestabiliti per il compimento delle attività processuali. La principale caratteristica del rito speciale consiste nell'introduzione di due distinte fasi processuali all'interno del primo grado di giudizio:

- una prima fase, necessaria, volta ad assicurare una tutela urgente del lavoratore e che si conclude con una rapida decisione di accoglimento o meno della domanda;
- una seconda fase, eventuale, che prende avvio con l'opposizione alla prima decisione, da proporsi tramite ricorso, e che ricalca la struttura ordinaria del giudizio di merito di primo grado davanti al giudice del lavoro.

La decisione di primo grado è suscettibile di reclamo davanti alla Corte di Appello a sua volta

suscettibile di ricorso alla Corte di Cassazione.

Il disegno di legge, nell'abolire il rito speciale, con conseguente applicazione del rito del lavoro, prevede:

Corsia preferenziale per le controversie sui licenziamenti

- che alla trattazione delle controversie relative all'applicazione dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori (licenziamenti illegittimi) i giudici dovranno riservare **specifici giorni** nel calendario, avendo cura di trattare e definire tali giudizi con particolare speditezza (comma 2); spetterà ai dirigenti degli uffici giudiziari vigilare sull'osservanza di questa disposizione (comma 3);
- una **norma transitoria**, in base alla quale i giudizi già introdotti con il rito Fornero prima dell'entrata in vigore della legge delega dovranno essere definiti in base al vecchio rito (comma 4);
- che le azioni di nullità dei licenziamenti discriminatori possono essere proposte con ricorso in base all'art. 414 c.p.c., e dunque con il rito ordinario del lavoro, ovvero con il rito speciale previsto dal Codice delle pari opportunità tra uomo e donna ([art. 38 del d.lgs. n. 198 del 2006](#)), o, infine, con il rito sommario di cognizione previsto dall'[art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011](#). La scelta di uno dei suddetti riti esclude la possibilità di agire successivamente in giudizio con un rito diverso (comma 5);
- che le controversie relative al licenziamento del socio di una cooperativa devono essere introdotte con le modalità previste per le controversie individuali di lavoro (art. 409 c.p.c.), salva l'applicazione della corsia preferenziale prevista per le controversie sui licenziamenti ex art. 18 dello Statuto dei lavoratori (comma 6, che richiama i commi 2 e 3).

Le modifiche al procedimento d'ingiunzione (artt. 3 e 5)

Con due ulteriori articoli, inseriti nel disegno di legge dalla **Commissione Giustizia**, si apportano modifiche puntuali alla disciplina del procedimento d'ingiunzione. In particolare,

- l'**articolo 3** del disegno di legge modifica l'**art. 648 c.p.c.**, relativo alla **provvisoria esecuzione di un decreto ingiuntivo** in pendenza di opposizione. Rispetto alla norma vigente - che consente la provvisoria parziale esecuzione del decreto limitatamente alle somme non contestate, salvo che l'opposizione sia proposta per vizi procedurali - la riforma allarga il campo d'applicazione della provvisoria esecuzione anche alle opposizioni proposte per vizi procedurali, chiedendo al giudice di verificare se tali vizi non siano manifestamente infondati. In caso di manifesta infondatezza, dunque, neanche un'opposizione proposta per vizi formali può impedire la provvisoria esecuzione del decreto ingiuntivo;
- l'**articolo 5** del disegno di legge interviene sull'**art. 634 c.p.c.**, relativo alla **prova scritta** del diritto fatto valere, idonea a fondare l'ingiunzione di pagamento o di consegna; la riforma aggiunge al catalogo di atti che possono fondare l'ingiunzione la fattura, corredata da dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, che attesta l'annotazione della fattura stessa nelle scritture contabili del creditore.

Programmazione e incentivi per lo smaltimento dell'arretrato (art. 4)

La Commissione Giustizia ha inserito nel disegno di legge l'**articolo 4**, che modifica l'[art. 37 del d.l. n. 98 del 2011](#) in tema di efficienza del sistema giudiziario e celere definizione delle controversie.

La disposizione specifica che i capi degli uffici giudiziari devono redigere entro il 31 gennaio di ogni anno un nuovo **programma per la gestione dei procedimenti civili, amministrativi e tributari pendenti**, tenendo conto dei risultati conseguiti negli anni precedenti ed evidenziando gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti conseguibili nel successivo quadriennio, con particolare riferimento alle pendenze ultratriennali. Finalità della norma sembra essere quella di chiedere ai capi degli uffici una autentica nuova valutazione, all'inizio di ogni anno, dei carichi pendenti e delle modalità di gestione degli stessi, oltre che un resoconto, sempre annuale, sui risultati conseguiti con l'applicazione del programma relativo al precedente anno giudiziario. La disposizione richiede che ai programmi annuali degli uffici della giurisdizione ordinaria siano **allegate le statistiche** della Direzione generale di statistica del Ministero, che rilevino in particolare le **pendenze civili** che superano i 3, i 5 ed i 10 anni.

Infine, la riforma disciplina l'assegnazione agli uffici della giurisdizione ordinaria dei **fondi per l'incentivazione del personale**, già previsti dal decreto-legge n. 98, stabilendo che il Ministero della Giustizia provveda rispettando le seguenti quote, tra loro cumulabili:

Fondi per l'incentivazione del personale collegati allo smaltimento

- assegnazione del 40% delle risorse agli uffici che, alla data del 31 dicembre, non

- abbiano nessuna pendenza ultradecennale;
- assegnazione de 35% delle risorse agli uffici che, alla data del 31 dicembre, hanno pendenze ultratriennali (in primo grado) o ultrabiennali (in secondo grado) inferiori a 20% dei procedimenti iscritti;
- l'assegnazione del 25% delle risorse agli uffici che, nell'ultimo anno solare, abbiano ridotto del 10% le pendenze.

Si osserva che l'art. 1-quater del provvedimento fa riferimento alla lett. g) all'assegnazione delle somme di cui ai commi 11 e 11-bis dell'art. 37 del d.l. 98/2011 attribuendole interamente all'incentivazione degli uffici della giurisdizione ordinaria. Si segnala che il comma 11-bis riguarda in realtà l'incentivazione degli uffici della giustizia amministrativa.

Discussione e attività istruttoria in Commissione in sede referente

La Commissione Giustizia ha avviato l'esame del disegno di legge del Governo A.C. 2953 il 7 maggio 2015 deliberando lo svolgimento di una indagine conoscitiva, nell'ambito della quale da maggio a novembre 2015 sono stati auditi professori universitari, magistrati e rappresentanti delle categorie professionali e delle associazioni interessate dalla riforma.

Indagine
conoscitiva

In particolare, traendo esplicitamente il disegno di legge del Governo origine dai lavori della Commissione ministeriale per l'elaborazione di proposte e di interventi in materia di processo civile, la Commissione ha sentito il prof. Giuseppe Maria Berruti, in qualità di Presidente della suddetta Commissione.

Sono poi stati sentiti, oltre a rappresentanti del Consiglio nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, numerosi rappresentanti dell'avvocatura (Consiglio nazionale forense, Unione nazionale camere civili, Unione nazionale camere minorili, Organismo unitario dell'avvocatura, Associazione Nazionale Forense, Associazione italiana degli avvocati per la famiglia e per i minori, Camera nazionale avvocati per la famiglia e i minorenni), alcuni rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati e dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia, nonché numerosi magistrati a capo di uffici giudiziari dislocati in varie parti del Paese, per cogliere il possibile impatto della riforma su realtà diverse (Tribunale di Genova, Tribunale di Milano, Tribunale di Reggio Calabria, Tribunale di Verbania, Tribunale di Livorno, Corte d'appello di Palermo, Corte d'appello di Roma).

Per il Ministero della Giustizia la Commissione ha audito il Capo Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria e il Direttore della Direzione generale di statistica; è stato sentito altresì il Presidente dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.

Infine, la Commissione ha acquisito i rilievi sul disegno di legge di alcuni professori universitari, specializzati in diritto commerciale (Paolo Montalenti) e in diritto processuale civile (Paolo Biavati, Fabio Santangeli, Massimo Fabiani, Claudio Consolo, Ferruccio Auletta, Giampiero Balena).

Il 4 novembre 2015 è stata abbinata la proposta di legge A.C. 2921 ed è stato adottato come testo base il disegno di legge del Governo.

I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

Sul disegno di legge, come modificato dalla Commissione di merito, hanno espresso **parere favorevole** la VI Commissione (*Finanze*), la VIII Commissione (*Ambiente*) e la XIV Commissione (*Politiche dell'Unione europea*).

Sul tema delle controversie di lavoro, la Commissione XI (*Lavoro*) ha **condizionato il proprio parere favorevole** alla soppressione del n. 3-bis dell'articolo 1, comma 2, lettera a) o, quanto meno, alla previsione che il ricorso alla negoziazione assistita da uno o più avvocati, nelle cause che vertano in materia di lavoro, sia ammesso entro limiti previsti dai contratti collettivi sottoscritti dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative, fermo restando, in ogni caso, che l'oggetto della controversia devoluta alla negoziazione non debba riguardare diritti indisponibili.

Tre Commissioni hanno invece espresso **parere favorevole con osservazioni**.

Anzitutto, la I Commissione (*Affari Costituzionali*) ha invitato la Commissione di merito a valutare l'opportunità di chiarire che il riparto di fondi per l'incentivazione degli uffici della giurisdizione ordinaria (previsto dall'art. 4) non deve sottrarre risorse all'incentivazione del personale della giustizia amministrativa.

La X Commissione (*Attività produttive*) ha invece invitato la Commissione di merito a valutare l'opportunità:

- in relazione alle sezioni specializzate per l'impresa e il mercato, di rafforzare il principio di collegialità e l'applicazione anche per questi uffici dei meccanismi premiali dell'art. 4;
- di una più puntuale formulazione del principio di delega in materia di arbitrato, riconsiderando, tra l'altro, il carattere solo eventuale della riforma della *translatio iudicii*, nonché esplicitando gli obiettivi della razionalizzazione della disciplina dell'impugnativa del lodo arbitrale;
- di una revisione del principio relativo alla estensione della negoziazione assistita alle controversie di lavoro, affidando alla contrattazione collettiva la definizione dei limiti di ammissibilità all'istituto, restandone comunque esclusi i diritti indisponibili per disposizioni inderogabili di legge o di contratto collettivo.

La XII Commissione (*Affari sociali*) ha invitato la Commissione di merito a valutare l'opportunità di rivedere la disciplina delle sezioni specializzate per la persona, la famiglia e i minori modo da:

- prevedere che alle sezioni specializzate sia assicurato l'ausilio dei servizi alla persona nelle fasi valutativa, di sostegno ed esecutiva dei provvedimenti, nel rispetto del contraddittorio e dei diritti di difesa delle parti;
- prevedere la possibilità per il giudice istruttore di disporre consulenza tecnica d'ufficio non solo «psicologica» sui minori, apparendo tale riferimento piuttosto limitativo;
- inserire nei principi e criteri direttivi relativi al procedimento in materia di responsabilità genitoriale, una disciplina *ad hoc* volta a regolamentare l'esecuzione dei provvedimenti adottati nei confronti del minore;
- prevedere che il pubblico ministero presso il tribunale ordinario sia chiamato a svolgere in modo esclusivo o, comunque, prevalente, le proprie funzioni nei procedimenti davanti alle sezioni specializzate circondariali e distrettuali.

Infine, il *Comitato per la legislazione*, per quanto riguarda la conformità all'art. 16-bis del regolamento, ha richiesto che all'art. 1, comma 3, si individui il termine per l'esercizio della delega in modo univoco senza possibilità di « scorrimenti » e che - sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione - siano meglio specificati i principi e criteri direttivi relativi alla riforma del giudizio di appello, alla valorizzazione della funzione nomofilattica della cassazione e alla ulteriore riduzione e semplificazione dei riti speciali.