

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO:

Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata. C. 3289 Governo, approvato dal Senato. (Parere alla Commissione II) (Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni)	3
ALLEGATO (Parere approvato)	7

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO

Mercoledì 10 novembre 2021. — Presidenza del vicepresidente Carlo SARRO, indi del presidente Alessio BUTTI.

La seduta comincia alle 15.40.

Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata.

C. 3289 Governo, approvato dal Senato.
(Parere alla Commissione II).

(Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni)

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Stefano CECCANTI, *relatore*, dopo aver illustrato sinteticamente i principali aspetti del provvedimento di interesse del Comi-

tato, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3289 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

il disegno di legge, composto, a seguito del “maxiemendamento” approvato al Senato, da un unico articolo di 44 commi presenta un contenuto omogeneo e corrispondente al titolo;

il provvedimento è indicato tra le riforme della missione 1 (digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura) del Piano nazionale di riforma e resilienza (PNRR); la decisione del Consiglio UE del 13 luglio 2021 che ha approvato il PNRR ne prevede l'approvazione definitiva entro il dicembre 2021; la medesima decisione richiede che attraverso il provvedimento si ottenga: 1) l'introduzione di una procedura semplificata a livello di primo grado/processo e miglioramento dell'applicazione delle “procedure di filtraggio” in fase di appello, compreso l'uso diffuso delle procedure sem-

plificate e la tipologia di cause in cui il giudice decide in composizione monocratica; 2) la garanzia dell'effettiva fissazione di scadenze vincolanti per i procedimenti e un calendario per la raccolta delle prove e la presentazione elettronica di tutti gli atti e documenti pertinenti; 3) la riforma del ricorso alla mediazione e alla risoluzione alternativa delle controversie;

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcuni principi di delega dell'articolo unico del provvedimento; in particolare, il comma 4, alla lettera *b*), prevede, con l'eccezione dell'arbitrato, l'armonizzazione, all'esito del monitoraggio che dovrà essere effettuato sull'area di applicazione della mediazione obbligatoria, della normativa in materia di procedure stragiudiziali di risoluzione delle controversie previste dalla legge, e, allo scopo, la raccolta di tutte le discipline in un testo unico degli strumenti complementari alla giurisdizione; al riguardo, si valuti l'opportunità di chiarire in che fase debba intervenire il monitoraggio; si ricorda inoltre che, trattandosi di una delega per l'adozione di un testo unico, la giurisprudenza della Corte costituzionale chiarisce che le deleghe di riordino normativo concedono al legislatore delegato "un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante" (sentenza n. 61 del 2021; in questo caso i principi e criteri direttivi di cui alle successive lettere da *c*) ad *u*); la lettera *a*) del comma 5 ("assicurare la semplicità, la concentrazione e l'effettività della tutela e la ragionevole durata del processo") sembra indicare la finalità della delega relativa al processo di cognizione di primo grado piuttosto che un principio e criterio direttivo; la successiva lettera *e*) prevede che "nella comparsa di risposta di cui all'articolo 167 del codice di procedura civile il convenuto proponga tutte le sue difese e prenda posizione sui fatti posti dall'attore a fondamento della domanda in modo chiaro e

specifico e che, ferme le preclusioni di cui all'articolo 167, secondo comma, primo periodo, del codice di procedura civile, indichi i mezzi di prova di cui intende valersi e i documenti che offre in comunicazione"; tuttavia il primo periodo del secondo comma dell'articolo 167 già prevede che il convenuto debba proporre a pena di decadenza "le eventuali domande riconvenzionali e le eccezioni processuali e di merito che non siano rilevabili di ufficio"; andrebbe pertanto approfondita l'effettiva portata innovativa del principio di delega; il principio di delega di cui alla lettera *b*) del comma 13 ("prevedere interventi volti a trasferire alle amministrazioni interessate, ai notai e ad altri professionisti dotati di specifiche competenze alcune delle funzioni amministrative, nella volontaria giurisdizione, attualmente assegnate al giudice civile e al giudice minorile, individuando altresì gli specifici ambiti e limiti di tale trasferimento di funzioni") appare suscettibile di una maggiore specificazione con riferimento alle espressioni "altri professionisti" e "alcune delle funzioni amministrative"; il principio di delega di cui alla lettera *c*) del comma 24 prevede l'attribuzione alle sezioni circondariali del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie delle competenze, tra le altre, assegnate al tribunale dei minorenni dal titolo I della legge n. 184 del 1983, che tuttavia non sembra assegnare a tale tribunale alcuna competenza, essendo composto dal solo articolo 1, recante i principi generali della legge;

alcuni principi di delega dell'articolo unico del provvedimento sembrano piuttosto indicare oggetti di delega (si ricorda che invece il paragrafo 2, lettera *d*) della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del 20 aprile 2001 del Presidente della Camera prescrive di distinguere i principi e criteri direttivi dagli oggetti di delega); si segnalano in particolare la lettera *n*) del comma 4 ("riformare e razionalizzare i criteri di valutazione dell'idoneità del responsabile dell'organismo di mediazione, nonché degli obblighi del responsabile dell'organismo di mediazione e del responsabile scientifico dell'ente di formazione"); la lettera *b*) del comma 7 ("provvedere a una

rideterminazione della competenza del giudice di pace in materia civile, anche modificando le previsioni di cui all'articolo 27 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116"); la lettera *g*) del comma 15 ("disciplinare la *translatio iudicii* tra giudizio arbitrale e giudizio ordinario e tra giudizio ordinario e giudizio arbitrale"); la lettera *nn*) del comma 23 ("predispone autonoma regolamentazione per il giudizio di appello, per tutti i procedimenti di cui alla lettera *a*)"); la lettera *e*) del comma 24 ("determinare le competenze del presidente della sezione distrettuale e del presidente della sezione circondariale");

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:

il comma 2 dell'articolo 1 prevede che qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato per un periodo di sessanta giorni (cd. "tecnica dello scorrimento"); si tratta di una norma procedurale presente in molti provvedimenti di delega e che – come segnalato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 261 del 2017 – pur consentendo di individuare comunque il termine di delega, presenta "una formulazione ed una struttura lessicale oggettivamente complessa"; al riguardo, si ricorda che, in precedenti analoghe circostanze, il Comitato ha segnalato l'opportunità di prevedere, in luogo dello scorrimento del termine di delega, termini certi entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi (quali ad esempio, trenta, sessanta o novanta giorni prima della scadenza della delega);

il comma 3 dell'articolo 1 prevede che il Governo, entro due anni dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi adottati in attuazione della delega possa adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi; si tratta di una formulazione che, sia pure non priva di precedenti, il Comitato ha

costantemente ritenuto non idonea ad individuare in modo inequivoco il termine ultimo per l'emanazione dei decreti legislativi integrativi e correttivi (si veda da ultimo il parere reso nella seduta del 10 marzo 2021 sul progetto di legge C. 2435); risulta pertanto preferibile fare riferimento all'entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi adottati di modo che il termine per l'esercizio della delega volta all'emanazione di disposizioni integrative e correttive a ciascuno dei decreti legislativi adottati scada, in modo inequivoco, due anni dopo l'entrata in vigore di ciascuno di questi ultimi;

alcuni principi di delega fanno riferimento a modifiche del codice civile mentre l'oggetto della delega come previsto dal comma 1 dell'articolo 1 fa riferimento al "riassetto formale e sostanziale del processo civile, mediante novelle al codice di procedura civile, e alle leggi processuali speciali, in funzione di obiettivi di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo civile, nel rispetto della garanzia del contraddittorio", senza citare le modifiche del codice civile (si tratta in particolare del comma 10, lettera *f*); del comma 23, lettere *gg*), *ii*) ed *ll*);

il comma 41 dell'articolo 1 prevede alla copertura finanziaria delle assunzioni previste dal comma 19, attraverso una riduzione dell'autorizzazione legislativa di spesa di cui all'articolo 1, comma 860, della legge n. 178 del 2020 (legge di bilancio 2021); conseguentemente sono rimodulate le autorizzazioni di assunzioni del precedente comma 858; al riguardo si rileva che però la novella non appare più riferibile perché successivamente alla trasmissione del testo dal Senato è entrata in vigore la legge n. 134 del 2021 di riforma del processo penale che è intervenuta sulle medesime disposizioni; per quanto concerne il comma 860, il testo attualmente vigente riporta un'autorizzazione di spesa di euro 72.241.502 annui e non di euro 119.010.951 annui come indicato dal comma 41; per quanto riguarda il comma 858, il testo attualmente vigente indica un contingente complessivo di personale non dirigenziale

da assumere di 1820 unità (e non di 3000 unità come indicato dal comma 41) ripartito in: 900 (e non 1500) unità di area II, posizione economica F1, 735 (e non 1200) unità di area II, posizione economica F2 e 185 (e non 300) unità di area III;

il testo originario del provvedimento è corredato di analisi tecnico-normativa ma non di analisi di impatto della regolamentazione;

formula, alla luce dei parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, le seguenti condizioni:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:

provveda la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, a:

sostituire all'articolo 1, comma 3, le parole: "dell'ultimo dei" con le seguenti: "di ciascuno dei";

approfondire l'articolo 1, comma 41, alla luce della sopravvenuta entrata in vigore della legge n. 134 del 2021

Il Comitato osserva altresì:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire la formulazione dell'articolo 1, comma 4, lettere *b)*, *n)*; comma 5, lettere *a)* ed *e)*; comma 7, lettera *b)*; comma 13, lettera *b)*; comma 15, lettera *g)*; comma 23, lettera *nn)*; comma 24, lettere *c)* ed *e)*;

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di:

aggiungere all'articolo 1 comma 2, secondo periodo, dopo le parole: "trasmessi alle Camere" le seguenti: ", entro il novantesimo giorno antecedente il termine di scadenza della delega," e conseguentemente sopprimere il quarto periodo;

approfondire l'articolo 1, comma 10 lettera *f)* e comma 23 lettere *gg)*, *ii)* ed *ll)* ».

Alessio BUTTI, *presidente*, chiede se non sia il caso di rafforzare la condizione relativa al comma 41 dell'articolo 1.

Stefano CECCANTI, *relatore*, ritiene che il Comitato non possa individuare una concreta soluzione del problema attraverso una condizione testuale; questo compito spetta piuttosto, a seguito della segnalazione contenuta nel parere del Comitato, alla Commissione giustizia competente in sede referente e alla Commissione bilancio nel parere che sarà chiamata a rendere sui profili di copertura finanziaria. Ritiene comunque che il testo della condizione possa essere rafforzato sostituendo alle parole « alla luce della sopravvenuta entrata in vigore della legge n. 134 del 2021 » le seguenti: « al fine di superare la criticità rilevata in premessa ».

Il Comitato approva la proposta di parere, come da ultimo riformulata dal relatore (*vedi allegato*).

La seduta termina alle 15.50.

ALLEGATO

Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata (C. 3289 Governo, approvato dal Senato).

PARERE APPROVATO

Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 3289
e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

il disegno di legge, composto, a seguito del « maxiemendamento » approvato al Senato, da un unico articolo di 44 commi presenta un contenuto omogeneo e corrispondente al titolo;

il provvedimento è indicato tra le riforme della missione 1 (digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura) del Piano nazionale di riforma e resilienza (PNRR); la decisione del Consiglio UE del 13 luglio 2021 che ha approvato il PNRR ne prevede l'approvazione definitiva entro il dicembre 2021; la medesima decisione richiede che attraverso il provvedimento si ottenga: 1) l'introduzione di una procedura semplificata a livello di primo grado/processo e miglioramento dell'applicazione delle « procedure di filtraggio » in fase di appello, compreso l'uso diffuso delle procedure semplificate e la tipologia di cause in cui il giudice decide in composizione monocratica; 2) la garanzia dell'effettiva fissazione di scadenze vincolanti per i procedimenti e un calendario per la raccolta delle prove e la presentazione elettronica di tutti gli atti e documenti pertinenti; 3) la riforma del ricorso alla mediazione e alla risoluzione alternativa delle controversie;

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcuni principi di delega

dell'articolo unico del provvedimento; in particolare, il comma 4, alla lettera *b*), prevede, con l'eccezione dell'arbitrato, l'armonizzazione, all'esito del monitoraggio che dovrà essere effettuato sull'area di applicazione della mediazione obbligatoria, della normativa in materia di procedure stragiudiziali di risoluzione delle controversie previste dalla legge, e, allo scopo, la raccolta di tutte le discipline in un testo unico degli strumenti complementari alla giurisdizione; al riguardo, si valuti l'opportunità di chiarire in che fase debba intervenire il monitoraggio; si ricorda inoltre che, trattandosi di una delega per l'adozione di un testo unico, la giurisprudenza della Corte costituzionale chiarisce che le deleghe di riordino normativo concedono al legislatore delegato « un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante » (sentenza n. 61 del 2021; in questo caso i principi e criteri direttivi di cui alle successive lettere da *c*) ad *u*); la lettera *a*) del comma 5 (« assicurare la semplicità, la concentrazione e l'effettività della tutela e la ragionevole durata del processo ») sembra indicare la finalità della delega relativa al processo di cognizione di primo grado piuttosto che un principio e criterio direttivo; la successiva lettera *e*) prevede che « nella comparsa di risposta di cui all'articolo 167 del codice di procedura civile il convenuto proponga tutte le sue difese e prenda posizione sui fatti posti dall'attore a fondamento della domanda in modo chiaro e specifico e che, ferme le preclusioni di cui all'articolo 167, secondo comma, primo pe-

riodo, del codice di procedura civile, indichi i mezzi di prova di cui intende valersi e i documenti che offre in comunicazione»; tuttavia il primo periodo del secondo comma dell'articolo 167 già prevede che il convenuto debba proporre a pena di decadenza « le eventuali domande riconvenzionali e le eccezioni processuali e di merito che non siano rilevabili di ufficio»; andrebbe pertanto approfondita l'effettiva portata innovativa del principio di delega; il principio di delega di cui alla lettera *b*) del comma 13 (« prevedere interventi volti a trasferire alle amministrazioni interessate, ai notai e ad altri professionisti dotati di specifiche competenze alcune delle funzioni amministrative, nella volontaria giurisdizione, attualmente assegnate al giudice civile e al giudice minorile, individuando altresì gli specifici ambiti e limiti di tale trasferimento di funzioni») appare suscettibile di una maggiore specificazione con riferimento alle espressioni « altri professionisti » e « alcune delle funzioni amministrative »; il principio di delega di cui alla lettera *c*) del comma 24 prevede l'attribuzione alle sezioni circondariali del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie delle competenze, tra le altre, assegnate al tribunale dei minorenni dal titolo I della legge n. 184 del 1983, che tuttavia non sembra assegnare a tale tribunale alcuna competenza, essendo composto dal solo articolo 1, recante i principi generali della legge;

alcuni principi di delega dell'articolo unico del provvedimento sembrano piuttosto indicare oggetti di delega (si ricorda che invece il paragrafo 2, lettera *d*) della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del 20 aprile 2001 del Presidente della Camera prescrive di distinguere i principi e criteri direttivi dagli oggetti di delega); si segnalano in particolare la lettera *n*) del comma 4 (« riformare e razionalizzare i criteri di valutazione dell'idoneità del responsabile dell'organismo di mediazione, nonché degli obblighi del responsabile dell'organismo di mediazione e del responsabile scientifico dell'ente di formazione »); la lettera *b*) del comma 7 (« provvedere a una rideterminazione della competenza del giudice di pace in materia civile, anche mo-

dificando le previsioni di cui all'articolo 27 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 »); la lettera *g*) del comma 15 (« disciplinare la *translatio iudicii* tra giudizio arbitrale e giudizio ordinario e tra giudizio ordinario e giudizio arbitrale »); la lettera *nn*) del comma 23 (« predisporre autonoma regolamentazione per il giudizio di appello, per tutti i procedimenti di cui alla lettera *a*) »); la lettera *e*) del comma 24 (« determinare le competenze del presidente della sezione distrettuale e del presidente della sezione circondariale »);

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:

il comma 2 dell'articolo 1 prevede che qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato per un periodo di sessanta giorni (cd. « tecnica dello scorrimento »); si tratta di una norma procedurale presente in molti provvedimenti di delega e che – come segnalato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 261 del 2017 – pur consentendo di individuare comunque il termine di delega, presenta « una formulazione ed una struttura lessicale oggettivamente complessa »; al riguardo, si ricorda che, in precedenti analoghe circostanze, il Comitato ha segnalato l'opportunità di prevedere, in luogo dello scorrimento del termine di delega, termini certi entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi (quali ad esempio, trenta, sessanta o novanta giorni prima della scadenza della delega);

il comma 3 dell'articolo 1 prevede che il Governo, entro due anni dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi adottati in attuazione della delega possa adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi; si tratta di una formulazione che, sia pure non priva di precedenti, il Comitato ha costantemente ritenuto non idonea ad individuare in modo inequivoco il termine ultimo per l'emanazione dei decreti legisla-

tivi integrativi e correttivi (si veda da ultimo il parere reso nella seduta del 10 marzo 2021 sul progetto di legge C. 2435); risulta pertanto preferibile fare riferimento all'entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi adottati di modo che il termine per l'esercizio della delega volta all'emanazione di disposizioni integrative e correttive a ciascuno dei decreti legislativi adottati scada, in modo inequivoco, due anni dopo l'entrata in vigore di ciascuno di questi ultimi;

alcuni principi di delega fanno riferimento a modifiche del codice civile mentre l'oggetto della delega come previsto dal comma 1 dell'articolo 1 fa riferimento al « riassetto formale e sostanziale del processo civile, mediante novelle al codice di procedura civile, e alle leggi processuali speciali, in funzione di obiettivi di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo civile, nel rispetto della garanzia del contraddittorio », senza citare le modifiche del codice civile (si tratta in particolare del comma 10, lettera *f*); del comma 23, lettere *gg*, *ii* ed *ll*);

il comma 41 dell'articolo 1 provvede alla copertura finanziaria delle assunzioni previste dal comma 19, attraverso una riduzione dell'autorizzazione legislativa di spesa di cui all'articolo 1, comma 860, della legge n. 178 del 2020 (legge di bilancio 2021); conseguentemente sono rimodulate le autorizzazioni di assunzioni del precedente comma 858; al riguardo si rileva che però la novella non appare più riferibile perché successivamente alla trasmissione del testo dal Senato è entrata in vigore la legge n. 134 del 2021 di riforma del processo penale che è intervenuta sulle medesime disposizioni; per quanto concerne il comma 860, il testo attualmente vigente riporta un'autorizzazione di spesa di euro 72.241.502 annui e non di euro 119.010.951 annui come indicato dal comma 41; per quanto riguarda il comma 858, il testo attualmente vigente indica un contingente complessivo di personale non dirigenziale da assumere di 1820 unità (e non di 3000 unità come indicato dal comma 41) ripartito in: 900 (e non 1500) unità di area II, posizione economica F1, 735 (e non 1200)

unità di area II, posizione economica F2 e 185 (e non 300) unità di area III;

il testo originario del provvedimento è corredato di analisi tecnico-normativa ma non di analisi di impatto della regolamentazione;

formula, alla luce dei parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, le seguenti condizioni:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:

provveda la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, a:

sostituire all'articolo 1, comma 3, le parole: « dell'ultimo dei » con le seguenti: « di ciascuno dei »;

approfondire l'articolo 1, comma 41, al fine di superare la criticità rilevata in premessa

Il Comitato osserva altresì:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire la formulazione dell'articolo 1, comma 4, lettere *b*, *n*); comma 5, lettere *a*) ed *e*); comma 7, lettera *b*); comma 13, lettera *b*); comma 15, lettera *g*); comma 23, lettera *nn*); comma 24, lettere *c*) ed *e*);

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di:

aggiungere all'articolo 1 comma 2, secondo periodo, dopo le parole: « trasmessi alle Camere » le seguenti: « , entro il novantesimo giorno antecedente il termine di scadenza della delega, » e conseguentemente sopprimere il quarto periodo;

approfondire l'articolo 1, comma 10 lettera *f*) e comma 23 lettere *gg*, *ii* ed *ll*).