



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

## D.L. 132/2014 / A.C. 2681

Dossier n° 66 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 29 ottobre 2014

### Informazioni sugli atti di riferimento

|                             |   |
|-----------------------------|---|
| A.C.                        | 2681  |
| D.L.                        | 132/2014  |
| Titolo:                     | Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile |
| Iter al Senato:             | Si  |
| testo originario:           | 23  |
| testo approvato dal Senato: | 23  |
| Date:                       |   |
| emanazione:                 | 12 settembre 2014   |
| pubblicazione in G.U.:      | 12 settembre 2014   |
| approvazione del Senato:    | 23 ottobre 2014   |
| presentazione:              | 23 ottobre 2014   |
| assegnazione:               | 23 ottobre 2014   |
| scadenza:                   | 11 novembre 2014  |
| Commissione competente :    | Il Giustizia  |
| Stato dell'iter:            | All'esame della Commissione in sede referente   |

### Contenuto

Il disegno di legge n. 2681, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, recante misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile", approvato con modificazioni dal Senato, ha ad oggetto il miglioramento dell'efficienza complessiva del processo civile. Il decreto-legge riguarda i seguenti ambiti:

- il trasferimento in sede arbitrale dei procedimenti civili pendenti (articolo 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 (articoli 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 (articolo 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 (articoli 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 (articoli 17 – 20);
- il procedimento di tramutamento dei magistrati (articolo 21).

Il capo VII concerne le disposizioni finali e reca la disciplina relativa alla copertura finanziaria.

Nel corso dell'esame, il Senato ha introdotto due nuovi articoli concernenti:

- l'impignorabilità dei depositi a disposizione delle rappresentanze diplomatiche (articolo 19-*bis*);
- il ripristino degli uffici del giudice di pace a Ostia (Roma) e Barra (Napoli) (articolo 21-*bis*).

Il Senato ha inoltre soppresso gli articoli 7 (conciliazione avente per oggetto diritti del prestatore di lavoro) e 15 (dichiarazioni rese al difensore nel processo civile).

## Tipologia del provvedimento

Il decreto-legge, approvato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 29 agosto 2014, è stato emanato e pubblicato in Gazzetta ufficiale a distanza di 14 giorni, il 12 settembre 2014.

Il relativo disegno di legge di conversione, presentato al Senato, è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), ma è sprovvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione introduttiva si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del regolamento di cui al Presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008.

## Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il decreto-legge presenta un contenuto omogeneo, volto ad introdurre innovazioni nel processo civile, e complessivamente unificato dalla finalità di ridurre il contenzioso civile, di accelerarne i tempi nonché di incrementarne la funzionalità (ciò con particolare riferimento al processo di esecuzione forzata e alle procedure concorsuali). In chiave teleologica, appaiono dunque riconducibili alle predette finalità anche le previsioni dell'articolo 21 (in tema di tramutamenti - cioè dei 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 - dei magistrati, non solo civili, ma anche penali) e dell'articolo 21-bis, con il quale vengono ripristinati i giudici di pace di Ostia e di Barra e vengono conseguentemente aggiornate le relative tabelle (anche in questo caso, con effetti sui procedimenti sia civili sia penali).

## Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

### *Incidenza su fonti subordinate*

L'**articolo 6, comma 5** e l'**articolo 12, comma 5** novellano gli articoli 49, 63 e 69 del regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396.

Si integra così, per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, una modalità di produzione legislativa che non appare conforme alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (si veda il punto 3, lettera e), della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001).

### *Coordinamento con la normativa vigente*

#### *Profili generali*

Il parere reso dal Consiglio Superiore della Magistratura il 9 ottobre 2014 segnala taluni profili problematici in ordine al coordinamento del decreto-legge con la normativa vigente, evidenziando, in particolare, che esso si aggiunge ai molteplici interventi sul codice di procedura civile già effettuati negli ultimi anni (e dettagliatamente richiamati), introducendo nuovi istituti (come la procedura di negoziazione assistita e la *traslacio iudicii* in sede arbitrale) che "rappresentano una sorta di duplicazione di strumenti processuali già esistenti e rispetto ai quali, peraltro, è anche forte il rischio di sovrapposizione".

#### *Disposizioni specifiche*

L'**articolo 1, comma 1** stabilisce che nelle cause civili dinanzi al tribunale o in grado d'appello, pendenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge, le parti, con istanza congiunta, possono richiedere di promuovere un procedimento arbitrale a norma delle disposizioni contenute nel titolo VIII del libro IV del codice di procedura civile (riferite all'arbitrato).

*Andrebbe in proposito valutata l'opportunità di verificare gli effetti derogatori di tale formulazione rispetto al codice di procedura civile.* Infatti – limitatamente ai procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge – il **comma 1** consente alle parti, con istanza congiunta, di promuovere un procedimento arbitrale "a norma delle disposizioni contenute nel titolo VIII del libro IV del codice di procedura civile".

L'attribuzione per legge al Presidente del consiglio dell'ordine del potere di nomina degli arbitri, in mancanza di accordo tra le parti, non pare coordinata con alcune disposizioni contenute nel titolo VIII del libro IV del codice di procedura civile, quali, ad esempio, gli articoli 811, sulla sostituzione degli arbitri; 813-bis, sulla decadenza degli arbitri; 814, secondo comma, sulla determinazione delle spese e degli onorari degli arbitri; 815, sulla decisione sulla ricsuzione degli arbitri. In tali disposizioni, la previsione della competenza del presidente del tribunale presuppone infatti l'attribuzione allo stesso del potere di nomina degli arbitri.

Analogamente, la previsione secondo cui gli arbitri sono individuati tra gli avvocati iscritti da almeno cinque anni all'albo deroga alla disciplina generale codicistica che non prevede che gli arbitri debbano essere scelti all'interno di categorie legislativamente predeterminate.

*Andrebbe quindi valutata l'opportunità di verificare se la previsione di cui al **comma 2 dell'articolo 1** possa essere derogata dall'accordo delle parti.*

L'**articolo 16, comma 2** introduce, nell'ambito della legge 2 aprile 1979, n. 97, l'articolo 8-*bis*, in materia di ferie dei magistrati e degli avvocati e procuratori dello Stato; *andrebbe valutata l'opportunità di coordinare tale previsione con l'articolo 8 della medesima legge che, novellando l'articolo 90 dell'ordinamento giudiziario, approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, stabilisce che "I magistrati che esercitano funzioni giudiziarie hanno un periodo annuale di ferie di quarantacinque giorni".*

## Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

### *Delegificazione spuria*

L'**articolo 22, comma 2** riproduce in termini analoghi il disposto dell'articolo 53, comma 2 del decreto-legge n. 90/2014, demandando, in base alla procedura prevista dall'articolo 17, comma 12, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ad un decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze [nel decreto-legge n. 90 si trattava di un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro della giustizia], un'ulteriore possibilità di aumentare il contributo unificato nel processo civile, amministrativo e tributario "nella misura necessaria alla copertura finanziaria delle minori entrate risultanti dall'attività di monitoraggio".

Rilevava in quel caso il Comitato che "Si attribuisce così ad una fonte subordinata il compito di modificare disposizioni di rango legislativo, secondo una procedura difforme rispetto a quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, che non offre quindi le medesime garanzie individuate da tale procedura, e con una formulazione testuale nella quale l'assenza di qualsiasi indicazione relativa alla parametrizzazione dei profili quantitativi della prestazione, suscita, inoltre, dubbi di compatibilità con la riserva di legge prevista dall'articolo 23 della Costituzione in materia tributaria»."

Ne conseguiva la seguente osservazione: "con riferimento all'articolo 53, comma 2 (che in base alla procedura prevista dall'articolo 17, comma 12, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, demanda ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro della giustizia, la possibilità di aumentare il contributo unificato "nella misura necessaria alla copertura finanziaria delle minori entrate risultanti dall'attività di monitoraggio") si valuti la necessità di ricondurre tale previsione alla procedura prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 per i regolamenti di delegificazione".

### *Decreto di natura non regolamentare*

L'**articolo 18, comma 2** nel novellare le disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile, prevede che il Ministro della giustizia "con proprio decreto avente natura non regolamentare," possa indicare ulteriori dati da inserire nella nota di iscrizione a ruolo del processo esecutivo per espropriazione, demandando così ad un atto atipico - non soggetto al parere del Consiglio di Stato, né alla registrazione della Corte dei Conti, né all'obbligo di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale – la determinazione del contenuto di un atto processuale.

In circostanze analoghe, il Comitato per la legislazione ha sempre richiamato la sentenza n. 116 del 2006 della Corte costituzionale, che, con riferimento ad un decreto ministeriale del quale si esplicitava la natura non regolamentare, lo qualificava come «un atto statale dalla indefinibile natura giuridica» e la sentenza 4 maggio 2012, n. 9 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, che, sulla natura giuridica dell'articolo 4 del decreto ministeriale 6 febbraio 2006, ha osservato che: «deve rilevarsi che, nonostante la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di "fuga dal regolamento" (che si manifesta, talvolta anche in base ad esplicite indicazioni legislative, tramite l'adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari) deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti "atipici", di natura non regolamentare».

## **Efficacia temporale**

### *Disposizioni di non immediata applicazione*

Il provvedimento reca numerose norme di carattere ordinamentale i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento distanziato rispetto alla loro entrata in vigore, in genere decorrente "dal trentesimo giorno successivo all'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto" (articoli: 3, comma 8; 12, comma 7; 13, comma 2; 14, comma 2; 16, comma 3; 17, comma 2; 18, commi 3 e 4; 19, comma 6-bis; 20, commi 5 e 6).

Si segnala in proposito che a norma dell'articolo 15, comma 3 della legge n. 400 del 1988 "I decreti devono contenere misure di immediata applicazione".

### *Disposizioni a carattere temporaneo*

L'**articolo 18, comma 1, lettera a)** sostituisce il sesto comma dell'articolo 518 del codice di procedura

civile, tra l'altro specificando – a seguito delle modifiche introdotte al Senato – che la conformità all'originale delle copie del titolo esecutivo e del precetto è, "ai soli fini del presente articolo", ovvero del deposito della nota di iscrizione a ruolo, attestata dall'avvocato del creditore. Tale specificazione avrà efficacia nel periodo intercorrente tra la data di entrata in vigore della legge di conversione ed il 31 marzo 2015, cioè nelle more dell'obbligatorio deposito telematico della nota di iscrizione a ruolo, previsto dal successivo **comma 4**, il quale dispone che nel deposito telematico l'avvocato attesti la conformità delle copie agli originali.

#### *Formulazione del testo*

L'**articolo 11, comma 2-bis** prevede la trasmissione alle Camere di una relazione sullo stato di attuazione delle disposizioni sulla negoziazione assistita "con cadenza annuale", senza fissare un termine preciso per la trasmissione stessa.

Il **titolo** ed il **preambolo** del decreto fanno riferimento esplicito al solo processo civile, mentre diverse disposizioni hanno effetto anche in ambito penale (oltre a quelle sopra menzionate, anche quelle relative alle ferie dei magistrati). Inoltre, il titolo reca l'espressione "degiurisdizionalizzazione", non presente nell'ordinamento e non definito nel testo.

La **rubrica dell'articolo 20** fa riferimento alla nota di iscrizione a ruolo con modalità telematiche. Tale previsione è contenuta nell'articolo 18.

La **rubrica dell'articolo 21-bis** fa riferimento alla "Istituzione del giudice di pace di Ostia". In realtà, come per il giudice di pace di Barra, anche per quello di Ostia si tratta di un ripristino dell'ufficio.