



Delega al Governo per l'efficienza del processo civile A.C. 2953

Dossier n° 106 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
21 dicembre 2015

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2953
Titolo:	Delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	1
Date:	
adozione quale testo base:	4 novembre 2015
Commissione competente :	II Giustizia
Sede:	referente
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione

Contenuto

Il disegno di legge, che delega il Governo all'adozione di disposizioni per l'efficienza del processo civile, è frutto del lavoro della cosiddetta *Commissione Berruti*, costituita presso il Ministero della giustizia per predisporre specifici interventi di riforma.

L'articolo unico del disegno di legge, che mira a riformare organicamente il processo civile secondo parametri di maggiore efficienza e specializzazione, si muove lungo quattro fondamentali linee direttrici:

- specializzazione dell'offerta di giustizia, attraverso l'ampliamento delle competenze del tribunale dell'impresa e l'istituzione del tribunale della famiglia e della persona;
- accelerazione dei tempi del processo civile, attraverso la razionalizzazione dei termini processuali e la semplificazione dei riti; a tal fine è attribuito un ruolo centrale alla prima udienza, è potenziato il carattere impugnatorio dell'appello, sono accelerati i tempi del giudizio in Cassazione mediante un uso più diffuso del rito camerale;
- introduzione del principio di sinteticità degli atti di parte e del giudice;
- adeguamento delle norme processuali al processo civile telematico.

Uno dei punti più rilevanti del provvedimento è la valorizzazione dei risultati raggiunti dalle Sezioni specializzate in materia di impresa. La delega, infatti, mantiene inalterato il loro numero, ne cambia la denominazione in Sezioni specializzate per l'impresa e il mercato e, soprattutto, ne estende l'ambito di competenza ad una serie di ulteriori materie.

Tale ampliamento è diretto a rendere tale competenza più organica nonché a definire più puntualmente il ruolo delle sezioni specializzate nel sistema della giustizia civile.

Altro profilo del provvedimento è la realizzazione di una Sezione specializzata per la famiglia, i minori e la persona, con competenza su tutti gli affari relativi alla famiglia e su tutti i procedimenti attualmente non rientranti nella competenza del Tribunale per i minorenni in materia civile. Si prevede l'impiego, all'interno delle sezioni specializzate, della professionalità di tecnici specializzati nelle materie minorili; analoga, prevalente specializzazione è richiesta ai magistrati del pubblico ministero che operano presso le sezioni. Il rito davanti a queste ultime è improntato, infine, a criteri di flessibilità e semplificazione.

La delega prevede inoltre interventi per assicurare anche una riduzione dei tempi del processo in primo grado, in appello e in Cassazione, nella consapevolezza che, allo stato, il codice civile italiano prevede una serie di tecnicismi tali da rendere il rito faticoso e a volte non prevedibile nei suoi tempi. L'obiettivo della delega è, invece, come indicato nella relazione illustrativa, quello di rendere prevedibile la durata del processo. Di particolare rilievo risulta la revisione della disciplina della trattazione della causa e della rimodulazione dei termini secondo criteri di concentrazione ed effettività della tutela, con la previsione, tra l'altro, dell'efficacia provvisoria ma immediata di tutte le sentenze di primo grado.

Con la delega si interviene poi sull'esecuzione forzata e sui procedimenti speciali in una prevalente ottica di semplificazione.

Quanto ai tempi di attuazione della delega, i commi 1 e 2 individuano in 18 mesi il termine per l'adozione dei decreti legislativi di riforma.

La procedura da seguire nell'attuazione della delega è delineata dai commi 3 e 4 dell'articolo unico del disegno di legge; essi prevedono che:

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

Per quanto concerne la copertura finanziaria, il **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.

Tale possibilità è consentita dall'articolo 17, comma 2, della legge 189/2009 (norma richiamata dal citato comma 6) che, in tali ipotesi, prevede che i decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge, di iniziativa governativa, è stato presentato in prima lettura alla Camera ed è corredato sia della relazione per l'analisi tecnico-normativa (ATN) sia della relazione per l'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR).

Omogeneità delle disposizioni

Il disegno di legge presenta un contenuto omogeneo, in quanto delega il Governo ad adottare una serie di misure per il conseguimento dell'efficienza del giudizio civile e, segnatamente, uno o più decreti legislativi recanti l'integrazione della disciplina del tribunale delle imprese e l'istituzione del tribunale della famiglia e della persona (**comma 1**) e uno o più decreti legislativi per il riassetto formale e sostanziale del codice di procedura civile e della correlata legislazione speciale, mediante novelle al codice di procedura civile e alle leggi processuali speciali, in funzione degli obiettivi di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo civile (**comma 2**).

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Principi e criteri direttivi della delega

Il disegno di legge, come già accennato nel paragrafo relativo al contenuto, è frutto del lavoro di una Commissione, costituita con decreto del Ministro della giustizia in data 27 maggio 2014, il che ha consentito una progettazione legislativa – testimoniata anche dalla fattura di AIR e ATN – che appare particolarmente compiuta nella delega del **comma 1**.

Per quanto riguarda la delega del **comma 2**, taluni principi e criteri direttivi meriterebbero ulteriori specificazioni, in qualche caso desumibili dalla relazione illustrativa. A titolo esemplificativo:

alla **lettera b)**, relativa al giudizio di appello, *andrebbe valutata l'opportunità di specificare i principi e criteri direttivi enunciati ai numeri 1) e 2)*, soprattutto là dove si riferiscono: al potenziamento del carattere impugnatorio dell'appello, anche attraverso la codificazione degli orientamenti giurisprudenziali (la relazione illustrativa si diffonde sul punto alle pagg. 19 e 20); alla riaffermazione in appello dei principi del giusto processo e di leale collaborazione tra i soggetti processuali; 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, anche attraverso la razionalizzazione della disciplina della forma dell'atto introduttivo. Con riguardo a quest'ultimo punto, la specificazione *sarebbe utile anche al fine di evidenziare gli elementi di novità rispetto all'articolo 342 del codice di procedura civile* ("L'appello si propone con citazione contenente la esposizione sommaria dei fatti e i motivi specifici dell'impugnazione, nonché le indicazioni prescritte nell'articolo 163 se l'appello è proposto davanti alla corte d'appello o davanti al tribunale, e quelle prescritte nell'articolo 313 se è proposto davanti al pretore");

alla **lettera c)**, relativa al giudizio di cassazione, *andrebbe valutata l'opportunità di specificare il principio e criterio direttivo indicato al numero 2)*, finalizzato a "favorire la funzione nomofilattica della Corte di cassazione, anche attraverso la razionalizzazione della formazione dei ruoli secondo criteri di rilevanza delle questioni". La relazione illustrativa, che potrebbe essere ripresa nell'articolato, riconduce al rafforzamento della funzione nomofilattica della Corte tanto interventi funzionali, quanto interventi strutturali, specificamente indicati (pagg. 21 e 22);

alla **lettera e)**, con riguardo alla delega relativa ai procedimenti speciali, *andrebbe valutata l'opportunità di precisare il principio e criterio direttivo indicato al numero 1)*, finalizzato al "potenziamento dell'istituto dell'arbitrato", da perseguire attraverso due misure: una di carattere meramente eventuale (che quindi

affievolisce la pregnanza del principio), relativa alla riforma della *traslatio iudicii*, e l'altra genericamente ricondotta alla "razionalizzazione delle impugnazioni del lodo", con espressione che non consente di individuare la direzione o l'obiettivo perseguito (a tal fine, in questo caso, non sopperisce neppure la relazione illustrativa).

Termini per l'esercizio della delega

L'**articolo 1, comma 3** dispone che il termine di 18 mesi per l'esercizio della delega possa essere prolungato di 60 giorni qualora i termini per l'espressione dei pareri parlamentari scadano nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega, o successivamente, impiegando pertanto la cosiddetta "tecnica dello scorrimento", la quale non permette di individuare il termine per l'esercizio della delega in modo univoco; al riguardo, come già segnalato dal Comitato per la legislazione in numerosi precedenti (si veda da ultimo il parere reso nella seduta del 2 luglio 2015 sul disegno di legge C. 2798), *andrebbe valutata l'opportunità di prevedere, in luogo dello scorrimento del termine di delega, un termine univoco entro il quale il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi.*