



IusTrend

il verso del diritto

Riforma e semplificazione del processo civile: verso un sistema più efficiente?

LUGLIO 2021



LaScala

SOCIETÀ TRA AVVOCATI

www.lascalaw.com - www.iusletter.com

Milano | Roma | Torino | Bologna | Vicenza | Padova | Ancona

SOMMARIO

IusTrend n.9/2021

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Introduzione..... | 3 |
| Il disegno di legge delega n. 1662 e gli emendamenti governativi attualmente oggetto di esame in Parlamento..... | 4 |
| La durata del processo civile in Italia..... | 5 |
| Gli interventi principali della riforma sul processo civile..... | 7 |
| Conclusioni..... | 12 |

Riforma e semplificazione del processo civile: verso un sistema più efficiente?

In questi giorni è tornato agli onori della cronaca il tema della riforma della giustizia civile, anche perché si tratta di una delle questioni principali che dovranno essere affrontate nell'ambito del più generale piano di rilancio complessivo del Paese previsto nel PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza).

Del resto, non è una novità il fatto che dalle Istituzioni Europee ci venga richiesta una maggiore efficienza del sistema giudiziario civile, con interventi legislativi che incidano sulla durata dei processi, quale ad esempio l'utilizzo tuttora limitato del filtro di inammissibilità per gli appelli, insieme alla necessità di potenziare gli organici e alle differenze tra i Tribunali per quanto riguarda l'efficacia della gestione dei procedimenti¹.

Come correttamente osservato, una giustizia equa ed efficiente è cruciale anche per il buon funzionamento e lo sviluppo del sistema economico. Sono, infatti, da tempo note le molteplici relazioni che legano la giustizia all'economia: una giustizia che funziona facilita le attività di scambio, incoraggia gli investimenti, rende più agevole l'accesso al mercato del credito, favorisce la concorrenza, aumenta l'attrattiva del paese nei confronti degli investitori esteri².

La riforma del sistema giudiziario, incentrata sull'obiettivo della riduzione dei tempi del processo civile (sul quale solo ci soffermiamo in questo contributo), è inserita dal PNRR tra le c.d. riforme orizzontali, o di contesto, che consistono in innovazioni strutturali dell'ordinamento, tali da interessare, in modo trasversale, tutti i settori di intervento del Piano. Per realizzare questa finalità, il Piano prevede - oltre a riforme ordinamentali, da realizzare ricorrendo allo strumento della delega legislativa - anche il potenziamento delle risorse umane e delle dotazioni strumentali e tecnologiche dell'intero sistema giudiziario, al quale sono destinati specifici investimenti.

In particolare, per quanto riguarda il settore civile, il PNRR prevede tre filoni di intervento:

- 1) anzitutto, un potenziamento degli strumenti alternativi al processo civile per la risoluzione delle controversie;
- 2) un intervento selettivo sul processo civile volto a concentrare maggiormente, per quanto possibile, le attività tipiche della fase preparatoria ed introduttiva; sopprimere le udienze potenzialmente superflue e ridurre i casi nei quali il tribunale

¹ Vedi ad esempio la Relazione per paese relativa all'Italia 2020, c.d. Country Report 2020.

² Vedi sul punto Magda Bianco, "Audizione nell'ambito dell'esame del disegno di legge n. 1662", intervento pubblicato in www.senato.it.

Si tratta di emendamenti rilevanti, che incidono anche in maniera sostanziale su alcune parti del progetto originario di riforma.

Mentre ci riserviamo un successivo approfondimento dedicato alle prospettive di riforma delle ADR (*Alternative Dispute Resolution*), in questa sede concentreremo la nostra analisi sugli emendamenti proposti dal Governo e rivolti alla semplificazione del processo civile.

La durata del processo civile in Italia

Come più volte ribadito dalla Corte di Strasburgo, il rispetto della durata ragionevole del processo rientra tra le garanzie del processo equo ai sensi dell'art. 6 della CEDU (Convenzione europea dei diritti dell'uomo) ed è uno strumento per garantire l'efficienza e la credibilità della giustizia.

La Corte di Strasburgo ha osservato che, in generale, gli Stati contraenti sono tenuti ad organizzare il proprio sistema giudiziario in modo da rispettare le garanzie dell'art. 6 par. 1 della CEDU e, tra esse, il principio di ragionevole durata del processo e che l'eccessivo carico del ruolo degli uffici giudiziari non esime, in sé e per sé, dal rispetto di tale principio⁴.

Il principio della ragionevole durata del processo viene riconosciuto anche dalla nostra Costituzione, all'interno dell'111 comma 2, ai sensi del quale «*ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata*».

Se guardiamo le ultime statistiche sulla durata dei processi civili in Italia, tuttavia, ci accorgiamo che il principio sopra richiamato è spesso vanificato.

L'ultimo rapporto pubblicato dalla Direzione generale di statistica e analisi organizzativa del Ministero della Giustizia, ci offre un quadro complessivo della situazione (al netto dei rallentamenti provocati dall'emergenza sanitaria) che può senz'altro tornare utile per comprendere la portata degli interventi contenuti nella riforma.

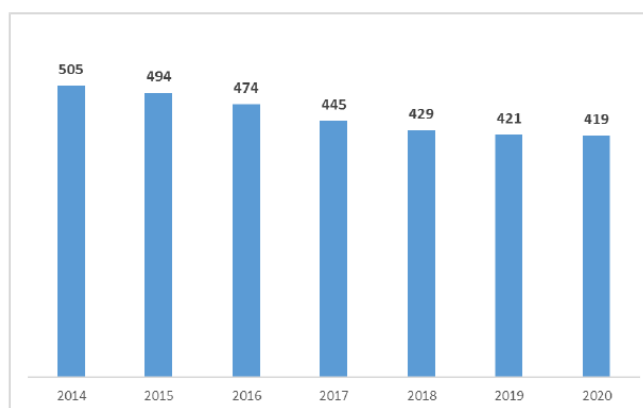
Con specifico riferimento all'area SICID (civile ordinario, lavoro e previdenza, procedimenti speciali e sommari e volontaria giurisdizione), nel periodo 2014/2020 si registra una lieve diminuzione della durata media dei processi che, comunque, si attesta sempre intorno alla considerevole durata effettiva (DE) di circa 420 giorni (quasi 1 anno e 3 mesi) per il primo grado e circa 890 giorni (vale a dire circa 2 anni e 3 mesi) per il secondo grado. Complessivamente, quindi, tra primo e secondo grado, abbiamo una durata media di 1.310 giorni (circa 3 anni e 6 mesi), senza considerare l'eventuale giudizio di Cassazione.

⁴ Cfr. Rosaria Giordano, "Ragionevole durata del processo", in www.ilprocessocivile.it.

SICID TRIBUNALI

La DE nel 2020 si è **ridotta** del 17% rispetto al 2014 e dello 0,4% rispetto al 2019

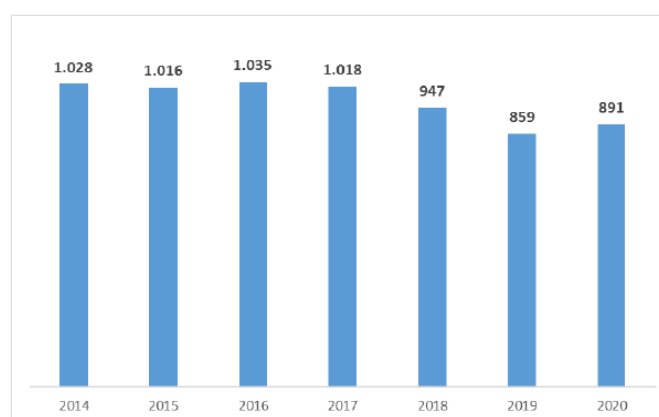
DURATA
EFFETTIVA SICID
anno 2020
419 giorni



SICID CORTI D'APPELLO

Tra il 2014 e il 2020 la DE si è **ridotta** del 13,3%; nell'ultimo anno vi è stato un aumento del 3,8%

DURATA
EFFETTIVA SICID
anno 2020
891 giorni

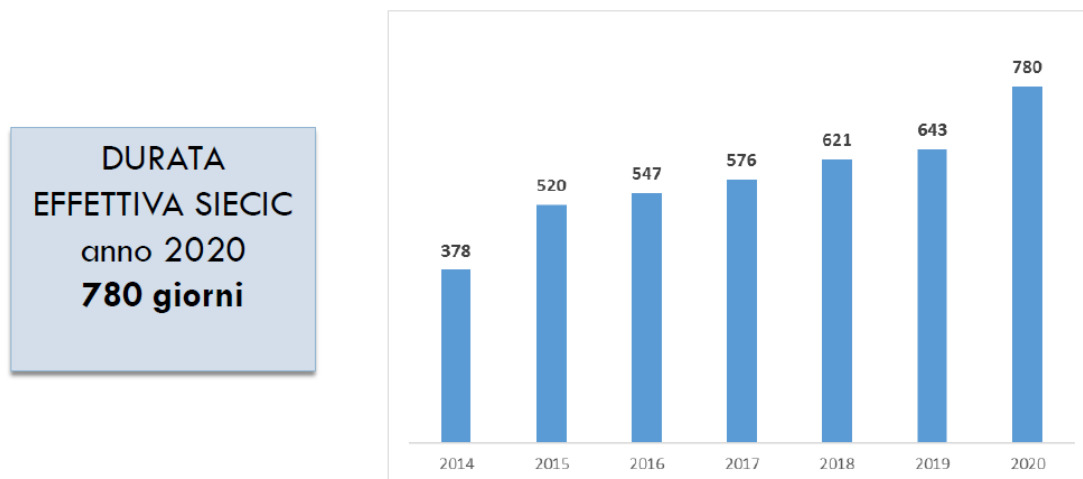


La situazione è ancora più complessa per i procedimenti esecutivi (esecuzione immobiliari e mobiliari) e per le procedure concorsuali.

Infatti, secondo le statistiche relative all'area SIECIC (esecuzione mobiliari, esecuzione immobiliari e procedure concorsuali), la durata media negli ultimi anni è aumentata del 21,3%, come indicato nel grafico seguente, tant'è che nel 2020 si registra una durata media di 780 giorni (vale a dire quasi 2 anni e 3 mesi).

SIECIC TRIBUNALI

La DE nel 2020 è **aumentata** del 21,3% rispetto al 2019



Gli interventi principali della riforma sul processo civile

La Commissione ministeriale ha concluso i lavori in data 24 maggio 2021 con un articolato di disposizioni che sono poi confluite, parzialmente, negli emendamenti governativi presentati in data 16 giugno 2021 in Commissione Giustizia al Senato.

In questa sede ci limiteremo ad offrire una veloce panoramica degli interventi che si possono considerare più rilevanti e che potrebbero avere un maggiore impatto sull'efficienza del processo.

Una delle novità più importanti e più apprezzate dai primi commentatori è senza dubbio quella relativa al principio di non contestazione, che si vorrebbe estendere anche al contumace.

Del resto, si tratta di una previsione già da tempo presente in altri sistemi giuridici, come quello inglese, che farebbe giustizia di un ipergarantismo, forse a volte eccessivo, quale quello che tratta il convenuto che si sia costituito peggio di quanto non tratti il convenuto contumace⁵.

Il disegno di legge contempla quindi la possibilità che l'atto di citazione contenga l'ulteriore avvertimento che la contumacia ritualmente verificata del convenuto determini la non contestazione dei fatti posti a fondamento della domanda, ove la stessa verta in materia di diritti disponibili

Se il primo principio, ossia la limitazione della rilevanza della non contestazione ai soli giudizi vertenti su diritti disponibili, risulta ormai pacifico per la giurisprudenza,

⁵ Cfr. Mauro Di Marzio, "La riforma Cartabia ai blocchi di partenza", in www.ilprocessocivile.it.

l'estensione del principio di non contestazione nei confronti del contumace sarebbe invece rivoluzionaria per il nostro ordinamento, essendo consolidato in giurisprudenza l'orientamento contrario, che esclude l'operatività della non contestazione nei confronti della parte non costituitasi, in ragione del carattere "neutro" del comportamento tenuto dal contumace⁶.

La riforma, poi, intende stabilizzare alcune disposizioni emergenziali introdotte per la prima volta dal Decreto Legge n. 18/2020, come ad esempio, l'udienza da remoto o cartolare

Secondo l'emendamento governativo si potrebbe *«prevedere che il giudice, fatta salva la possibilità per le parti costituite di opporsi, possa disporre che le udienze civili che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori delle parti si svolgano con collegamenti audiovisivi a distanza, individuati e regolati con provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia»*.

Inoltre, si potrebbe *«prevedere che, fatta salva la possibilità per le parti costituite di opporsi, il giudice possa, o debba in caso di richiesta congiunta delle parti, disporre che le udienze civili che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori delle parti siano sostituite dal deposito telematico di note scritte contenenti le sole istanze e conclusioni da effettuarsi entro il termine perentorio stabilito dal giudice»*.

Come correttamente osservato, l'udienza sostituita dallo scambio telematico di note scritte, nella prassi giudiziaria, si è nel corso del tempo evoluta e trasformata, finendo per assolvere plurime e diversificate finalità, non solo e non tanto connesse a motivazione di tipo sanitario, quanto piuttosto con l'efficienza e la buona organizzazione del processo⁷.

Un ulteriore intervento certamente degno di nota è quello relativo al *restyling* della fase introduttiva del giudizio di primo grado

In relazione alla fase introduttiva e di trattazione del rito ordinario, al fine di realizzare una maggiore concentrazione delle attività processuali, l'emendamento predisposto dalla Commissione ministeriale prevede l'anticipazione delle preclusioni e decadenze istruttorie già agli atti introduttivi del giudizio.

In particolare, per quanto riguarda la posizione dell'attore, il disegno di legge prevede che quest'ultimo, nel proprio atto di citazione, indichi in maniera specifica i fatti e gli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda, nonché, a pena di effettiva decadenza, i mezzi di prova e i documenti che offre in comunicazione.

Le medesime preclusioni, poi, sono previste per il convenuto, che nella propria comparsa di risposta deve proporre tutte le sue difese e prendere posizione sui fatti posti dall'attore a fondamento della domanda in modo chiaro e specifico, nonché, a

⁶ Cfr. Cesare Taraschi, "Riforma del processo civile: il nuovo regime delle preclusioni in primo grado", in www.ilprocessocivile.it.

⁷ Cfr. Roberto Masoni, "La stabilizzazione della disciplina emergenziale processuale civile negli emendamenti al d.d.l. 1662", in www.ilprocessocivile.it.

pena di decadenza, indicare i mezzi di prova di cui intende valersi e i documenti che offre in comunicazione.

Si tratta all'evidenza di una disciplina delle preclusioni più rigida di quella attualmente delineata dal codice di procedura civile, che sembra ricalcare il modello del processo del lavoro.

La previsione ha però destato non poche perplessità in diversi commentatori, a partire dalle stesse Istituzioni Forensi.

Come si legge nella nota congiunta presentata in data 2 luglio 2021 da CNF (Consiglio Nazionale Forense, OCF (Organismo Congressuale Forense) e UNCC (Unione Nazionale Camere Civili), l'introduzione di un rigido sistema di preclusioni e decadenze, come quello delineato dalla riforma, rischierebbe paradossalmente di rallentare ulteriormente il processo. Il confronto processuale rischierebbe infatti di impantanarsi sulle questioni di rito piuttosto che su quelle di merito, limitando il contraddittorio tra le parti.

Inoltre, si comprimerebbe eccessivamente il diritto di difesa, specie del convenuto che avrebbe poco tempo a disposizione per raccogliere tutte le prove necessarie per opporsi a pretese che l'attore ha potuto istruire con più agio, avendo a disposizione tutto il termine di prescrizione del diritto per promuovere l'azione.

Un'altra previsione sicuramente rilevante è quella che vorrebbe introdurre la possibilità, per il giudice, di pronunciare ordinanza provvisoria di rigetto della domanda proposta dall'attore, quando quest'ultima appaia manifestamente infondata, ovvero qualora risulti omesso o assolutamente incerto il requisito stabilito dall'articolo 163, terzo comma, numero 3), del Codice di procedura civile, ovvero se manchi l'esposizione dei fatti di cui al numero 4) del predetto terzo comma.

Si prevede, in tali casi, che l'ordinanza possa essere pronunciata all'esito della prima udienza di comparizione delle parti e su istanza di parte. L'ordinanza in questione sarebbe reclamabile ai sensi dell'articolo 669-terdecies del codice di procedura civile e non acquisterebbe efficacia di giudicato ai sensi dell'articolo 2909 del codice civile, né potrebbe avere autorità in altri processi, col limite, perciò, che la domanda potrebbe essere riproposta.

In caso di accoglimento del reclamo, il procedimento proseguirebbe davanti ad un magistrato diverso appartenente al medesimo ufficio.

Per quanto riguarda, invece, la fase decisoria, il progetto di riforma eliminerebbe l'udienza di precisazione delle conclusioni, ma, nello stesso tempo, introdurrebbe l'udienza per la rimessione della causa in decisione.

Più precisamente, l'emendamento governativo prevede che il giudice, una volta esaurita la fase istruttoria, possa optare tra due strade diverse: a) disporre la discussione orale della causa ai sensi dell'art. 281-*sexies* c.p.c., con la possibilità di depositare la sentenza fino a 30 giorni dopo l'udienza di discussione; b) fissare l'udienza di rimessione della

causa in decisione, assegnando alle parti un triplice termine a ritroso rispetto alla stessa, ossia: 1) fino a 60 giorni prima per il deposito di note scritte di precisazione delle conclusioni; 2) fino a 30 giorni prima per il deposito delle comparse conclusionali; 3) fino a 15 giorni prima per il deposito delle memorie di replica. È fatta salva la facoltà delle parti di rinunciare espressamente ai termini per comparse conclusionali e memorie di replica.

All'udienza il giudice riserverà la decisione, provvedendo al deposito della sentenza nei successivi 30 giorni, nelle cause in cui il tribunale decide in composizione monocratica, ovvero nei successivi 60 giorni, se si tratta di cause di competenza del tribunale in composizione collegiale.

Anche su questo punto non sono mancate le critiche dei primi commentatori.

Secondo parte della dottrina, non si comprenderebbe l'utilità di questa udienza di rimessione della causa in decisione, posto che tutte le attività difensive risulterebbero già svolte con il triplice termine a ritroso (precisazione delle conclusioni, comparse conclusionali e memorie di replica). Non si tratterebbe, cioè, di un'udienza di discussione davanti al giudice, bensì di un'udienza di mera rimessione della causa in decisione, del tutto superflua, salvo che non si vogliano ammettere le parti, nel corso della stessa, ad un'ulteriore replica rispetto al contenuto delle memorie di replica già depositate, in un circolo vizioso senza fine⁸. Su questo aspetto andrebbe, in effetti, fatta chiarezza, per evitare futuri contrasti interpretativi e rallentamenti conseguenti del processo.

Un intervento specifico riguarderebbe il procedimento attualmente disciplinato dall'art. 702-bis del codice di procedura civile, che verrebbe ribattezzato «procedimento semplificato di cognizione» e collocato all'interno del libro secondo del codice di rito.

Nel testo del disegno di legge si prevede che tale procedimento «ferma la possibilità che l'attore vi ricorra di sua iniziativa nelle controversie di competenza del tribunale in composizione monocratica, debba essere adottato, in ogni procedimento anche nelle cause in cui il tribunale giudica in composizione collegiale, quando i fatti di causa siano tutti non controversi, quando l'istruzione della causa si basi su prova documentale o di pronta soluzione o richieda un'attività istruttoria costituenda non complessa, stabilendo che, in difetto, la causa sia trattata con il rito ordinario di cognizione e che nello stesso modo si procede ove sia avanzata domanda riconvenzionale priva delle condizioni di applicabilità del procedimento semplificato».

Si prevede anche che, in modo più stringente rispetto alla situazione attuale, vengano indicati termini e tempi prevedibili, comunque ridotti rispetto a quelli previsti per il rito ordinario, per lo svolgimento delle difese delle parti e il maturare delle relative

⁸ In questi termini Cesare Taraschi, "Riforma del processo civile: il nuovo regime delle preclusioni in primo grado", in www.ilprocessocivile.it.

preclusioni, nel rispetto del contraddittorio fra le parti, così evitando che l'articolazione del procedimento sia rimessa alla discrezionalità del giudice.

Per quanto riguarda, invece, i mezzi di impugnazione, la riforma renderebbe più pressante l'esigenza di specificità dei motivi di appello, ma anche più ardua la possibilità di ottenere l'inibitoria.

In particolare, per quanto riguarda questo secondo profilo, non secondario nella prassi, la bozza di riforma emendata prevede che *«la sospensione dell'efficacia esecutiva o dell'esecuzione della sentenza impugnata sia disposta sulla base di un giudizio prognostico di manifesta fondatezza dell'impugnazione o, alternativamente, sulla base di un grave e irreparabile pregiudizio derivante dall'esecuzione della sentenza anche in relazione alla possibilità di insolvenza di una delle parti quando la sentenza contiene la condanna al pagamento di una somma di denaro»*.

Inoltre, si prevede che l'istanza sulla sospensiva *«possa essere proposta o riproposta nel corso del giudizio di appello, anche con ricorso autonomo, a condizione che il ricorrente indichi, a pena di inammissibilità, gli specifici elementi sopravvenuti dopo la proposizione dell'impugnazione»*.

Infine, qualora l'istanza sia dichiarata inammissibile o manifestamente infondata *«il giudice, con ordinanza non impugnabile, può condannare la parte che l'ha proposta al pagamento in favore della cassa delle ammende di una somma di denaro non inferiore ad euro 250 e non superiore ad euro 10.000. L'ordinanza è revocabile con la sentenza che definisce il giudizio»*.

La riforma, come anticipato nelle premesse, incide anche sul funzionamento del processo di esecuzione.

Una delle novità più rilevanti è senza dubbio quella relativa alla formula esecutiva, che verrebbe sostanzialmente eliminata.

La legge delega, infatti, potrebbe *«prevedere che, per valere come titolo per l'esecuzione forzata, le sentenze e gli altri provvedimenti dell'autorità giudiziaria e gli atti ricevuti da notaio o da altro pubblico ufficiale debbano essere formati in copia attestata conforme all'originale, abrogando le disposizioni del codice di procedura civile e di altre leggi che si riferiscono alla formula esecutiva e alla spedizione in forma esecutiva»*.

Sembrerebbe, questa, una modifica da accogliere con favore, se non altro perché consentirebbe al creditore di risparmiare, in alcuni casi, diversi mesi nella fase di recupero del credito.

Il disegno di legge delega cerca di affrontare altresì l'annoso problema dell'arretrato, che attualmente ingolfa gran parte dei ruoli dei Tribunali ed è una delle principali cause dei ritardi che si registrano nella fissazione delle udienze.

Si è deciso quindi di mettere in funzione il c.d. Ufficio del Processo, istituendo delle strutture organizzative presso i Tribunali, le Corti d'Appello e la Corte di Cassazione,

con l'obiettivo precipuo di agevolare lo smaltimento dell'arretrato, costituito dalle cause più vetuste, attraverso un'attività di supporto ai magistrati.

Conclusioni

Secondo alcuni autorevoli commentatori della riforma, l'impianto generale del disegno di legge in esame, nonostante i buoni propositi, non sarebbe in grado di risolvere il problema dell'efficienza del processo civile.

Pur proponendo alcuni provvedimenti condivisibili, nel suo complesso il disegno di legge risulterebbe insufficiente a ricondurre la durata dei processi civili nelle medie europee, non affrontando in maniera incisiva molti dei profondi problemi del funzionamento del sistema giustizia. Le proposte si concentrerebbero su modifiche parcellizzate, quasi esclusivamente relative al rito del codice di procedura civile, senza una visione e riflessione più ampia del "servizio giustizia civile", dell'impatto sull'economia e sull'organizzazione del lavoro nei tribunali⁹.

Gli interventi sul rito, come quelli illustrati, non risolverebbero quindi il problema della durata dei processi, dal momento che le cause dei ritardi della giustizia civile risiedono, secondo molti commentatori, in fattori di tipo strutturale¹⁰, relativi al contesto economico generale, all'inefficienza della pubblica amministrazione, alle risorse e all'organizzazione del servizio giustizia e degli ausiliari¹¹.

Le osservazioni sopra richiamate sono, da un lato, comprensibili, essendo in linea di principio auspicabile un approccio di carattere sistemico al problema della giustizia civile; d'altro canto, tuttavia, è meglio agire - sia pure per piccoli passi - sulla strada della modernizzazione e dell'efficientamento del processo, piuttosto che attestarsi su discussioni di principio che, per quanto lodevoli, potrebbero non riuscire a raggiungere una mediazione condivisibile tra le diverse opinioni rinnovatrici, rischiando così di arenare ogni tentativo di riforma.

⁹ In questo senso, tra gli altri, Mario Barbuto, Carlo Cottarelli, Alessandro De Nicola e Leonardo D'Urso, "Come ridurre i tempi della giustizia civile", in www.senato.it.

¹⁰ In questo senso, ad esempio, Ilaria Pagni, "Audizione alla Commissione Giustizia del Senato sul disegno di legge n. 1662", in www.senato.it.

¹¹ In questo senso, Salvatore Boccagna e Claudio Consolo, "Quale delega per la ulteriore riforma (specie, ma non solo, del tanto smagliato) libro II del codice di rito?", in www.senato.it.

Autori: Antonio Ferraguto – a.ferraguto@lascalaw.com

Riccardo Cammarata – r.cammarata@lascalaw.com

Contatti: redazione@iusletter.com

Supplemento a IusLetter del 21/07/2021



Testata registrata il 24.09.2001, presso il Tribunale di Milano, al n. 525/01.

LaScala
SOCIETÀ TRA AVVOCATI

www.lascalaw.com - www.iusletter.com

Milano | Roma | Torino | Bologna | Vicenza | Padova | Ancona