

N. 2953-2921-A-bis

# CAMERA DEI DEPUTATI

## DISEGNO DI LEGGE

n. 2953

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA

**(ORLANDO)**

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

**(PADOAN)**

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

*Presentato l'11 marzo 2015*

E

## PROPOSTA DI LEGGE

n. 2921, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**COLLETTI, AGOSTINELLI, BONAFEDE, BUSINAROLO, NESCI**

Modifiche al codice di procedura civile e altre disposizioni  
per l'accelerazione del processo civile

*Presentata il 2 marzo 2015*

*(Relatore di minoranza: COLLETTI)*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il disegno di legge C. 2953, presentato dal Governo, intende riformare alcune parti significative del processo civile. Il testo, anche alla luce

delle modifiche apportate in Commissione, e negli intendimenti dei proponenti, si sviluppa secondo le seguenti linee direttive: specializzazione dell'offerta di giusti-

zia, attraverso l'ampliamento delle competenze del tribunale dell'impresa e l'istituzione del tribunale della famiglia e della persona; estrema sommarietà del processo civile ordinario, attraverso previsione del rito sommario di cognizione (l'attuale articolo 702-bis e seguenti del codice di procedura civile) per tutti i procedimenti dinanzi al giudice monocratico, sono accelerati i tempi del giudizio in Cassazione mediante un uso più diffuso del rito camerale non permettendo più l'udienza orale per alcune fattispecie; introduzione del principio di sinteticità degli atti di parte e del giudice; adeguamento delle norme processuali al processo civile telematico.

Tuttavia, dette modifiche, con particolare riferimento alla struttura del processo civile, introducono disposizioni eccessivamente orientate a privilegiare esigenze di accelerazione del processo stesso, che finiscono, di converso, con il pregiudicare i diritti e le garanzie processuali delle parti ed in particolare il principio del contraddittorio, scoraggiando, al contempo, il cittadino dal ricorrere al « sistema giustizia », determinando la violazione di un suo diritto fondamentale, diritto costituzionale protetto dall'articolo 24.

Nel complesso, il disegno di legge in esame viene a connotarsi per l'estrema varietà degli interventi di natura civil-sostanziale e processuale, alcuni dei quali, invero molto pochi, effettuati attraverso disposizioni di immediata applicazione, altri nella forma dei progetti di legge-delega.

In realtà, l'intervento normativo non appare idoneo a restituire concreta e piena efficacia al sistema civile, limitandosi a singole disposizioni disorganiche, le quali lasciano impregiudicata, e certo non allontanano, l'esigenza di un'urgente rivisitazione sistematica che guardi al processo nel suo complesso.

Il disegno di legge delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile, originariamente di un solo articolo, arriva in assemblea composto da 6 articoli, a testimonianza, ancora una volta, del carattere frammentario dell'intervento proposto dal Governo.

Entrando nel merito del provvedimento, il Movimento 5 Stelle dichiara apertamente che molte sono le criticità rinvenibili nell'articolato e che qui di seguito saranno messe in evidenza.

Al riguardo, si ritiene che lo strumento più adatto a disciplinare tale complessa e delicata materia non sia certamente la delega legislativa prevista proprio dall'articolo 28, che sottrae al Parlamento la possibilità di svolgere compiutamente il proprio ruolo. Ancor più si oppone una valutazione negativa del ricorso allo strumento della delega per la normazione di un oggetto così ampio, alla luce delle numerose integrazioni apportate al testo in Commissione giustizia. La delega reca, inoltre, un grado di indeterminatezza nelle sue prescrizioni che mal si concilia con la delicatezza e dei temi trattati, tutti di rilevanza costituzionale, che attengono al diritto al contraddittorio nel processo, la possibilità di accedere liberamente alla giustizia civile – sia dal punto di vista procedurale che economico – per cittadini e imprese, cui si aggiungono, per i medesimi profili, perplessità in capo alla delicata operazione di soppressione del tribunale dei minorenni legato alla contestuale istituzione del tribunale della famiglia e della persona. Argomenti che avrebbero meritato una discussione puntuale all'interno di appositi disegni di legge. Partendo, comunque dal presupposto, più volte ribadito dai numerosi tecnici auditi, che qualsiasi riforma, a « costo zero » del processo civile che prescindendo da un effettivo adeguamento del numero dei magistrati a disposizione e del completamento delle piante organiche del personale amministrativo degli uffici giudiziari è destinata produrre novelle e stratificazioni di procedure, che difficilmente potranno contribuire, se non nel lungo periodo, all'abbattimento del contenzioso civile arretrato.

Nonostante l'approvazione di alcuni emendamenti del Movimento 5 Stelle, che hanno limitato l'impatto negativo del provvedimento (come la modifica della proposta conciliativa del giudice precedentemente intesa come mezzo esclusivo per

evitare ricorsi alla legge Pinto, ovvero l'allargamento della negoziazione assistita alle cause individuali di lavoro con la concomitante abrogazione del « rito Fornero » per l'impugnazione dei licenziamenti, l'espunzione di criteri di « particolare rigore » in ordine alla rilevabilità delle questioni di giurisdizione) permangono elementi di forte criticità.

Nello specifico, relativamente al Tribunale delle imprese, si rileva che, rispetto al testo iniziale è stata opportunamente espunta l'istituzione di una lista di esperti, a disposizione del giudice, ma a carico delle parti, in sovrapposizione, peraltro al consulente tecnico d'ufficio. Altresì, è da considerarsi opportuno il fatto che sia venuta meno – grazie all'approvazione di emendamento presentato dal gruppo Movimento 5 Stelle –, tra le competenze del tribunale, il riferimento alla vigente *class action* legata al codice del consumo in luogo di un generico riferimento alle « azioni di classe », tale da garantire una più estesa tutela del cittadino, così come previsto dalla pdl, a prima firma Bonafede, « Modifiche al codice di procedura civile e abrogazione dell'articolo 140-bis del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, in materia di azione di classe », approvata alla Camera ed attualmente all'esame del Senato. Rappresenta un elemento negativo la persistenza degli elevati costi, per accedere alla Sezione specializzata, dovuti al raddoppio del contributo unificato rispetto al Tribunale ordinario, ai quali – in ragione dell'ampliamento delle materie trattate (controversie in materia di concorrenza sleale, pubblicità ingannevole, azioni di classe, patti parasociali tra società interamente possedute dai partecipanti all'accordo, società di persone, contratti e forniture pubbliche anche di rilevanza comunitaria) e dei soggetti coinvolti, saranno soggette sia le società di persone che le piccole imprese « costrette » a rivolgersi. Ulteriore aspetto da considerarsi negativamente, è che l'articolazione del nuovo « Tribunale delle imprese » sulla base delle attuali sezioni, limitate per numero (una sezione per ogni Regione),

comprime, di fatto, il diritto dell'impresa ad agire in giudizio, operando una surrettizia riscrittura della geografia giudiziaria.

Per quanto riguarda le nuove sezioni specializzate per la famiglia la persona e i minori, che andranno a soppiantare, assorbendolo, il Tribunale dei minorenni, si ritiene indispensabile ripensare all'abolizione del settore penale del Tribunale per i minorenni e delle relative Procure minorili. Una soppressione (stabilita da un emendamento a firma Ferranti), peraltro, che esula dal contenuto originario della delega, la quale mirava ad un mero accorpamento di alcune competenze legate alla responsabilità genitoriale.

Tra le molte perplessità che desta la soppressione del Tribunale dei minorenni, si sottolinea sul piano penale come non sia sostanzialmente ammissibile che minorenni ed adulti vengano giudicati per la commissione di reati da giudici non specializzati, in ambienti non separati tra loro (il minorenne è quasi sempre presente al suo processo, e rischierebbe di entrare in contatto con adulti delinquenti), poiché la creazione del pool asseritamente specializzato presso la Procura ordinaria non garantisce affatto l'effettività di un'azione consapevole e professionale nel settore penale minorile, caratterizzato da istituti molto diversi da quelli ordinari e da un circuito carcerario differenziato (esistono i centri di prima accoglienza per i minorenni arrestati in flagrante, ad esempio).

Va infatti ricordato che – relativamente all'area penale – presso ogni Tribunale minorile è istituita una Procura specifica, che lavora con l'assistenza di uno staff di esperti e dei servizi sociali, con l'obiettivo non tanto di sanzionare i comportamenti « devianti » dei minori quanto di recuperarli, attraverso una serie di istituti specifici (perdono giudiziale, messa alla prova, ecc.). Istituti che mirano soprattutto a rieducare e reinserire i minori nella società. Per tali motivi il Tribunale per i minorenni è anche fisicamente separato da quello ordinario, occupando un edificio a sé stante, per impedire ogni contatto fra i minorenni e la criminalità comune e, al contempo, garantire un impatto il meno

traumatico possibile con il mondo giudiziario.

Nella formulazione derivante dall'approvazione dell'emendamento Ferranti, i Tribunali per i minorenni sono invece a quelli ordinari, trasformando i primi in sezioni specializzate dei secondi. Secondo questa impostazione, tuttavia, la scomparsa delle Procure minorili non viene adeguatamente compensata, in quanto la delega demanda alla discrezionalità dei capi delle singole Procure la scelta di creare un eventuale gruppo specializzato, senza imporlo per legge; spetterà quindi alla sensibilità dei singoli Procuratori l'istituzione o meno di tali gruppi, che potranno anche non essere affatto istituiti. Nonché, oltre ad un generalizzato decremento della professionalità dei giudici minorili, vi sarà un impatto maggiormente traumatico del meccanismo giudiziario sulla psiche del minore, ove — come detto — non fosse assicurata la separazione fisica delle sezioni specializzate (da allocarsi in appositi edifici) rispetto a quelle ordinarie.

Su questo aspetto, come afferma il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Milano, l'accorpamento alla Procura Ordinaria della Procura minorile significherebbe di fatto la scomparsa della « cultura minorile », schiacciata dalle esigenze di efficienza degli uffici di Procura Ordinaria, con buona pace dei diritti dei minori e delle direttive europee in punto di specializzazione. Poiché l'esigenza di specializzazione e di trattazione esclusiva è stata considerata anche nella proposta di riforma di rilevante importanza nell'ambito della sezione giudicante, occorre che analoga valutazione si faccia per l'organo requirente. Una carenza di competenza e di esclusività dell'organo requirente finirebbe per traghettare al Tribunale in modo pressoché automatico qualsiasi segnalazione, anche bagatellare, con la conseguente paralisi dell'organo giudicante e la conseguente reale mancata tutela dei soggetti più deboli. In questo modo, — conclude il Procuratore — in luogo di creare una corsia preferenziale per i minori in difficoltà, si

affosserebbe la sezione specializzata di questioni che un PM non esclusivo, e dunque scarsamente specializzato, non è stato messo in grado di apprezzare nella loro reale portata.

Ed è allora condivisibile quanto affermato dall'Unione delle Camere minorili, laddove sostiene che la previsione di sopprimere il Tribunale per i minorenni e l'Ufficio del Pubblico ministero presso il Tribunale per i minorenni non considera il fatto che l'amministrazione della giustizia in abito minorile, con particolare riferimento a quella penale, non possa essere assolutamente parificata e regolamentata secondo gli schemi della giustizia ordinaria, poiché è necessario garantire una effettiva e concreta specializzazione dei magistrati e di tutti coloro che, a qualunque titolo, si occupano delle questioni afferenti a persone minori di età, in special modo se si tratti di intervenire per l'attuazione del fondamentale principio di tutela e promozione dell'infanzia e adolescenza, favorendo gli istituti necessaria tale scopo.

Conclusivamente, anche con l'approvazione della riforma, resterebbe intatta la necessità di mantenere in piedi tutte le attuali strutture ed energie dedicate alla giustizia penale minorile, quindi la riforma non è affatto utile, anzi può essere organizzativamente dannosa per diminuzione della specializzazione.

Relativamente, invece, al settore civile, al fianco di una condivisibile decisione di attribuire alla nuova sezione specializzata i procedimenti attualmente devoluti al Tribunale civile ordinario in materia di stato e capacità della persona, rapporti di famiglia, compresi i giudizi di separazione e divorzio, anche quando ci sono figli minori, nonché i procedimenti relativi alla filiazione fuori del matrimonio, non si comprende il senso del permanere di una competenza distrettuale (con relativi disagi dell'utenza costretta a recarsi da province lontane al capoluogo di regione) della sezione specializzata presso la corte d'appello per le procedure di decadenza dalla responsabilità genitoriale (articolo 330 del codice civile), e cattivo esercizio della

stessa (articolo 333 del codice civile). Più coerente sarebbe stato allora spostare anche quest'ultima alla sezione di tribunale, prevedendo però che essa decida in composizione mista (due giudici togati e due esperti onorari), che sembra invece prevista solo per la composizione della sezione distrettuale, con grave lesione alla razionalità della norma (la composizione del collegio giudicante su questioni del tutto analoghe dipenderebbe da un elemento estraneo al merito ed alla qualità della decisione).

Sul complesso organizzativo, infine, che vede lo spostamento degli organici e delle competenze del tribunale per i minorenni al tribunale presso la sede della corte d'appello, si ravvisano perplessità circa l'effettiva funzionalità di questo trasferimento d'ufficio senza precedenti, laddove molti magistrati minorili potrebbero chiedere di essere trasferiti ad altri uffici, ed allora ci vorrebbero tempi lunghi per riempire l'organico (quale sarà presso ciascun tribunale distrettuale non è dato sapere, mentre sarebbe fondamentale) della nuova sezione, che ha competenze vastissime. Mentre, probabilmente, si potrebbe pensare di assegnare i giudici onorari anche alle sezioni circondariali e attribuire loro le stesse competenze della sezione di tribunale « distrettuale » (comprese quindi adozioni e minori stranieri non accompagnati).

Particolare contrarietà si esprime, altresì, in capo alla riforma del processo di cognizione.

Tutti gli auditi che avrebbero dovuto aiutare nella redazione degli emendamenti hanno affermato la netta contrarietà a modificare, ancora una volta, il processo civile di primo grado che, dopo anni di dubbi, e grazie alla funzione nomofilattica della Suprema Corte, ha ormai raggiunto un grado di maturazione e stabilità.

La maggioranza parlamentare, vogliosa di intestarsi nuove ma inutili, ed anzi dannose, riforme, ha invece testardamente voluto modificare il processo civile.

La struttura del nuovo procedimento sommario di cognizione non appare compatibile con l'esigenza di una piena ed

effettiva trattazione delle controversie. Laddove esiste una particolare genericità della disposizione per cui il tribunale giudica in composizione collegiale in base alla « complessità giuridica e della rilevanza economico-sociale delle controversie », l'obbligatorietà del procedimento sommario di cognizione per le cause in cui il tribunale giudica in composizione monocratica conferirà al magistrato un potere eccessivamente discrezionale, pregiudicando le prerogative delle parti processuali e determinando, conseguentemente, un incremento del contenzioso innanzi alle corti d'appello ed una contrazione dei diritti delle parti.

D'altro canto, laddove il disegno di legge delega afferma che il giudice ha « la facoltà di fissare termini perentori per la precisazione o modificazione delle domande, delle eccezioni o delle conclusioni, nonché per l'indicazione dei mezzi di prova » sta a significare che il Giudice, ad una richiesta di modifica della domanda (oggi possibile grazie alle memorie ex articolo 183, sesto comma, del codice di procedura civile, la cosiddetta *emendatio libelli*) potrà tranquillamente non dare corso così aumentando sia le ipotesi di impugnazioni non nel merito, bensì nella procedura, sia di duplicazione delle controversie (in caso di negazione della modifica della domanda si dovrà iniziare un autonomo giudizio, magari chiedendone la riunione, duplicando i costi ed i giudici che si dovranno occupare di una medesima controversia). Stranamente, inoltre, nulla si dice sulla domanda riconvenzionale, quasi che fosse un istituto estraneo al processo sommario di cognizione così come voluto da questa maggioranza.

Una forte critica deve essere svolta anche con riguardo alla proposta conciliativa del giudice ove il dettato normativo parla di « valorizzazione » (sic!) che in verità significa obbligo, rispetto all'attuale facoltà. Ciò che non si comprende è come il rifiuto di una proposta transattiva possa essere valutabile ai fini del giudizio, quasi fosse uno strumento quale il giuramento.

Forti criticità si ravvisano relativamente all'introduzione di criteri restrittivi

per la presentazione degli atti di parte, da un lato, e, dall'altro lato, di un aggravio del sistema sanzionatorio per il contenimento delle liti giudicate « temerarie ». L'intento, deprecabile, è quello di mutuare anche nel 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.

Tali misure sembrano una sorta di « estorsione » ai danni di chi cerca di difendere un proprio diritto all'interno di un processo. Sono norme talmente devianti che converrà patrimonialmente, in un prossimo futuro, commettere un reato piuttosto che iniziare un procedimento civile.

Riguardo al giudizio di appello, pur essendo fortunatamente state cancellate le norme più assurde presenti nei primi quattro commi del disegno di legge originario, bisogna constatare l'eccessiva genericità della delega. Non risulta assolutamente definito il concetto di ipotesi di « ridotta complessità giuridica » e di « contenuta rilevanza economico-sociale » delle controversie, relativamente alle quali l'appello dovrà essere deciso da un giudice monocratico (Il M5S aveva richiesto di limitare la cognizione del giudice monocratico in appello alle controversie di valore inferiore ad – 50.000).

L'unico punto veramente positivo della delega, in verità, era la prevista soppressione degli articoli 348-*bis* e *ter*, il cosiddetto filtro in appello: purtroppo in sede di commissione la maggioranza ha voluto far rimanere tale previsione fortemente avversata da tutta la dottrina processual-civilistica ed a dubbio di costituzionalità.

Di particolare criticità, al punto sulla riforma dell'esecuzione forzata, si rileva il meccanismo per il quale, il bene immobile sottoposto ad esecuzione forzata, viene messo in vendita (sul portale on-line dedicato) a prezzo « di mercato », ma, dopo il terzo tentativo esperito invano, viene sottoposto alla vendita a prezzo libero, favorendo, in tal modo appropriazioni « indebite » a prezzi irrisori da parte di speculatori immobiliari (oggi la base d'asta

dell'immobile scende gradualmente per scaglioni prefissati).

Si tratta di un meccanismo, come giustamente rilevato dal Centro Studi sulle procedure esecutive e concorsuali, che potrebbe dar luogo a « svendite » a prezzi vili di immobili di elevato valore con secco pregiudizio, oltre che delle ragioni dei creditori, del patrimonio del debitore, in probabile violazione delle disposizioni della CEDU che impongono il « rispetto dei beni » del debitore; inoltre l'offerta in vendita « a prezzo libero » di un bene immobile contribuirebbe ad alimentare pratiche delinquenziali volte ad allontanare i potenziali offerenti per favorire soggetti vicini al debitore o – peggio – dotati di maggiore dimestichezza con le procedure esecutive ma, presumibilmente, anche di più elevate capacità criminali.

Un grave rischio – ancor più grave laddove si consideri nel combinato disposto con le norme di carattere extra-giudiziario in via di introduzione attraverso lo schema di attuazione della direttiva 2014/17/UE con l'atto del governo n. 256 con il quale si permette alle banche di diventare proprietarie delle case acquistate attraverso un mutuo da loro erogato, se il debitore salta sette rate di pagamento – nonché con l'articolo 16 del decreto-legge n. 18 del 2016, al quale si affiancano ulteriori conseguenze dannose quali: un generale disincentivo alla conclusione di accordi transattivi tra creditore e debitore; una negativa influenza sul mercato immobiliare in generale, contaminato dalla possibilità di acquistare immobili a prezzo vile; una maggiore difficoltà nel recupero del credito anche sostenendo maggiori spese di esecuzione, invariabilmente destinate a concludersi con quattro vendite, nonché una perdita secca per l'Erario dello Stato sulla tassazione dei decreti di trasferimento, in considerazione della prevedibile minore base imponibile; una minor tassazione a favore degli speculatori immobiliari rispetto ad una maggior tassazione rispetto a coloro che comprano casa per abitarci od utilizzarla personalmente.

Forti perplessità si hanno anche sulla nuova normativa relativa all'ufficiale giudiziario ed al sistema delle notifiche: la redazione del processo verbale con modalità informatiche non tiene conto dell'attuale vetustà dei mezzi degli ufficiali giudiziari nonché dell'obbligo, alcune volte, di firme da parte di terzi che non dispongono di firma digitale.

Uguale assurdità è quella di obbligare l'avvocato della notifica esclusivamente telematica quando ad esempio moltissime pubbliche amministrazioni sono inadempienti con gli obblighi di registrare il loro indirizzo pec, ovvero di autenticare, pena falsità in autocertificazione, l'impossibilità di poter notificare via pec un qualsiasi atto. Appare inoltre pericoloso, per il buon andamento delle notifiche, obbligare gli ufficiali giudiziari ad utilizzare il servizio postale, notoriamente deficitario e spesso con personale non formato, anche per le notifiche nel comune sede dell'Unep.

Particolarmente pericoloso, in termini di legalità costituzionale, appare l'articolo

4 laddove il Governo si autoassegna la possibilità di modificare, entro due anni dalla IOR adozione, disposizione integrative e correttive, così da rendere totalmente vano il controllo parlamentare, nonché la sua attività legislativa.

Concludendo vogliamo precisare che, alla valutazione estremamente critica nei confronti dell'intero provvedimento effettuata dal Gruppo che rappresento e che emerge dalla presente relazione, è comunque seguita, durante l'esame in Commissione, una serie di proposte emendative al testo, anche a dimostrazione della nostra volontà di non svolgere una mera funzione di interdizione agli indirizzi dell'attuale governo, quanto piuttosto un'azione costruttiva, nell'interesse del Paese, proposte emendative che saranno riprese, in parte, con gli emendamenti in Aula. È con profondo rammarico che dobbiamo constatare che invece molte delle nostre proposte non sono state considerate.

Andrea COLLETTI,  
*Relatore di minoranza.*

€ 1,00



\*17PDL0039180\*