



Riforma processo civile A.C. 3289

Dossier n° 147 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
9 novembre 2021

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3289
Titolo:	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
Iniziativa:	Parlamentare
Commissione competente :	Il Giustizia
Sede:	referente
Stato dell'iter:	In corso di esame in sede referente

Contenuto

Il disegno di legge **A.C. 3289, approvato dal Senato** lo scorso 21 settembre 2021, prevede una **delega al Governo** per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie nonché una serie di **misure urgenti** per la razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie e in materia di esecuzione forzata.

E' opportuno ricordare che al Senato il disegno di legge **A.S. 1662** è stato presentato dal Governo Conte II il 9 gennaio 2020, e che, successivamente, con la formazione del Governo Draghi, il Ministro della giustizia **Cartabia**, nel mese di marzo 2021, ha insediato una **Commissione di studio** per l'elaborazione di proposte di interventi in materia di processo civile e di strumenti allo stesso alternativi, attraverso la formulazione di puntuali proposte emendative al d.d.l. 1662 (c.d. [Commissione Luiso](#)).

Sulla base dei lavori di questa Commissione, il 16 giugno 2021 il Governo ha presentato una serie di **emendamenti** al testo originario. La Commissione giustizia ha concluso l'esame del provvedimento il 14 settembre 2021.

In Assemblea il Governo ha presentato un maxiemendamento, che ha recepito le modifiche approvate in sede referente, sulla cui approvazione ha posto la **questione di fiducia**. Per questa ragione il disegno di legge che giunge all'esame della Camera si compone di un **unico articolo** suddiviso in **44 commi**.

Il provvedimento, analogamente alla parallela riforma del processo penale, presenta dunque un duplice contenuto: da una parte delega il Governo alla riforma del processo civile, dettando specifici principi e criteri direttivi, e dall'altra modifica direttamente alcune disposizioni sostanziali e processuali relative ai procedimenti in materia di diritto di famiglia, esecuzione forzata e accertamento dello stato di cittadinanza.

La delega al Governo

In sintesi, per quanto riguarda la **delega al Governo** per la riforma del processo civile, il disegno di legge fissa in un anno dall'entrata in vigore della legge il termine per l'esercizio della delega e delinea il procedimento per l'adozione dei decreti legislativi valorizzando il ruolo del parere delle commissioni parlamentari (art. 1, **commi 1-3**).

Quanto ai principi e criteri direttivi della riforma, il disegno di legge interviene anzitutto sugli **istituti di risoluzione alternativa delle controversie** (mediazione delle controversie civili e commerciali e negoziazione assistita) con la finalità di incentivarli, adottando un testo unico in materia di procedure stragiudiziali di risoluzione delle controversie, aumentando gli **incentivi fiscali**, estendendo a tali istituti l'applicabilità del gratuito patrocinio, estendendo l'ambito delle controversie per le quali il previo tentativo di mediazione è condizione di procedibilità, favorendo la partecipazione delle parti a tali procedure, anche con modalità telematiche, disciplinando le attività di istruzione stragiudiziale, potenziando la formazione e l'aggiornamento dei mediatori e la conoscenza di questi strumenti presso i giudici (art. 1, **comma 4**). Principi e criteri direttivi sono dettati anche per la modifica della disciplina dell'**arbitrato**, con la finalità di rafforzare le garanzie di indipendenza degli arbitri nonché, in particolare, di disciplinare l'esecutività del lodo straniero e di consentire agli arbitri di adottare misure cautelari (art. 1, **comma 15**).

Specifici principi e criteri direttivi sono dettati per la **riforma del processo di cognizione di primo grado**.

In merito il disegno di legge prevede:

- la revisione della disciplina del **processo dinanzi al tribunale in composizione monocratica** assicurandone la semplicità, la concentrazione, l'effettività della tutela e la ragionevole durata, attraverso la modifica del contenuto dell'atto di citazione e della comparsa di risposta e la valorizzazione delle fasi anteriori alla prima udienza al fine di definire il quadro delle rispettive pretese e dei mezzi di prova richiesti. Inoltre, la riforma dovrà valorizzare la prima udienza di comparizione, incentivando la partecipazione personale delle parti e disponendo che il giudice debba fissare la successiva udienza per l'assunzione delle prove entro 90 giorni; prevedere alcune modifiche riguardanti la fase decisoria, al fine di favorire la riduzione della durata dei procedimenti, imponendo termini temporali perentori acceleratori; ampliare la possibilità per il giudice di conciliare le parti, consentendogli di formulare una proposta fino al momento in cui la causa non viene rimessa in decisione; riformare, ricollocare e rinominare il procedimento sommario di cognizione, estendendone il campo d'applicazione a tutte le controversie nelle quali i fatti in causa siano tutti non controversi, l'istruzione basata su prova documentale o di pronta soluzione o comunque non presenti profili di complessità; prevedere la possibilità che il giudice pronunci ordinanza provvisoria (di accoglimento o di rigetto) nel giudizio di primo grado in materia di diritti disponibili di competenza del tribunale, quando la domanda dell'attore, ovvero le ragioni del convenuto, risultino manifestamente infondate; disciplinare i rapporti tra collegio e giudice monocratico (art. 1, **comma 5**);
- la riduzione dei casi in cui il tribunale giudica in **composizione collegiale** e l'introduzione, anche in quelle ipotesi, di un nuovo regime di preclusioni e di fissazione dell'oggetto della causa, analogo a quello previsto per le controversie di competenza del giudice monocratico (art. 1, **comma 6**);
- l'uniformazione del rito davanti al **giudice di pace** al procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e la rideterminazione della competenza del giudice di pace in materia civile (art. 1, **comma 7**);
- l'unificazione del rito per l'impugnazione dei **licenziamenti** (art. 1, **comma 11**).

Inoltre, con riferimento ai **procedimenti di volontaria giurisdizione**, il Governo è delegato a ridurre le ipotesi nelle quali nei procedimenti in camera di consiglio il tribunale è chiamato a provvedere in composizione collegiale (art. 1, **comma 13**) e, con riferimento alle **controversie in materia di attuazione di sentenze e provvedimenti stranieri**, a conformare la legislazione nazionale alla normativa europea regolando i rapporti in alcune materie di ambito civilistico del diritto internazionale privato (art. 1, **comma 14**).

Nella **riforma delle impugnazioni**, il disegno di legge detta principi e criteri direttivi per modificare la disciplina dell'appello, del ricorso in cassazione e della revocazione. In particolare, quanto al **giudizio di appello**, la delega prevede (art. 1, **comma 8**):

- il superamento dell'attuale disciplina del c.d. filtro in appello, prevedendo la possibilità di dichiarare manifestamente infondata l'impugnazione che non ha possibilità di essere accolta;
- la modifica della disciplina della provvisoria esecutività delle sentenze appellate, volta a rimettere al giudice la possibilità di sospendere l'esecutività a fronte di una prognosi di fondatezza dell'impugnazione o di gravità e irrimediabilità del pregiudizio derivante dall'esecuzione;
- la reintroduzione della figura del consigliere istruttore, giudice designato dal presidente del collegio e deputato all'espletamento dell'intera fase prodromica alla decisione;
- la limitazione delle ipotesi di rimessione della causa in primo grado ai soli casi di violazione del contraddittorio.

Per quanto riguarda il **giudizio innanzi alla Corte di Cassazione**, la delega prevede, anzitutto, la **riforma del c.d. filtro in Cassazione**, con la previsione di un procedimento accelerato per la definizione dei ricorsi inammissibili, improcedibili o manifestamente infondati. In particolare, se il giudice (giudice filtro, in luogo della sezione filtro) ravvisa uno dei possibili suddetti esiti, lo comunica alle parti lasciando loro la possibilità di optare per la richiesta di una camera di consiglio ovvero per la rinuncia al ricorso. Quest'ultima possibilità è incentivata escludendo per il soccombente il pagamento del contributo unificato altrimenti dovuto a titolo sanzionatorio. La riforma, inoltre, prevede l'**introduzione del rinvio pregiudiziale** alla Corte di cassazione, da parte del giudice di merito, di una questione di diritto (art. 1, **comma 9**).

Inoltre, viene prevista l'introduzione di una nuova ipotesi di **revocazione** della sentenza civile quando il contenuto di una sentenza passata in giudicato sia successivamente dichiarato dalla **Corte europea dei diritti dell'uomo** contrario, in tutto o in parte, alla Convenzione ovvero a uno dei suoi Protocolli (art. 1, **comma 10**).

Principi e criteri direttivi sono dettati anche per la riforma di diversi ambiti del **processo di esecuzione**. In particolare, il disegno di legge (art. 1, **comma 12**) prevede:

- la sostituzione dell'iter di rilascio della formula esecutiva con la mera attestazione di conformità della copia al titolo originale;
- con riguardo al pignoramento, la sospensione dei termini di efficacia dell'atto di precetto che consenta al creditore, munito di titolo esecutivo e di atto di precetto, di predisporre un'istanza, rivolta al presidente

del Tribunale, per la ricerca con modalità telematiche dei beni da pignorare nonché la riduzione dei termini previsti per la sostituzione del custode nominato in sede di pignoramento

- la riduzione del termine per il deposito della documentazione ipotecaria e catastale;
- l'accelerazione nella procedura di liberazione dell'immobile quando è occupato *sine titulo* o da soggetti diversi dal debitore;
- la riforma dell'istituto della delega delle operazioni di vendita al professionista delegato, al fine di individuare gli adempimenti che il professionista deve espletare e i tempi in cui gli stessi devono essere compiuti e di fornire al giudice dell'esecuzione la possibilità di svolgere l'attività di controllo;
- l'introduzione di specifiche regole riguardanti la vendita privata nel procedimento di espropriazione immobiliare, prevedendo che il debitore possa essere autorizzato dal giudice dell'esecuzione a vendere direttamente il bene pignorato, per un prezzo non inferiore al suo valore di mercato;
- l'individuazione dei criteri per la determinazione dell'ammontare, nonché del termine di durata delle misure di coercizione indiretta;
- l'estensione degli obblighi antiriciclaggio anche agli aggiudicatari e l'introduzione dell'obbligo per il giudice di verificare l'avvenuto rispetto di tali obblighi ai fini dell'emissione del decreto di trasferimento;
- l'istituzione presso il Ministero della Giustizia della "Banca dati per le aste giudiziali".

Per quanto riguarda le **disposizioni generali del codice di procedura civile**, il disegno di legge contiene principi e criteri direttivi volti a:

- modificare la disciplina relativa all'**Ufficio per il processo**, prevedendone l'istituzione anche presso la Corte di Cassazione e la Procura Generale e modellandone i compiti sulle specificità funzionali e organizzative della Corte stessa (art. 1, **comma 18**). Per l'attuazione di queste previsioni, inoltre, è autorizzata l'assunzione di 500 unità di personale (III area funzionale, posizione economica F1) con contratto di lavoro a tempo indeterminato (art. 1, **comma 19**);
- intervenire sui procedimenti di **notifica** incentivando il ricorso allo strumento informatico (art. 1, **comma 20**);
- rafforzare i **doveri di leale collaborazione** delle parti e dei terzi, prevedendo, in particolare, che il soccombente che sia incorso in responsabilità aggravata possa essere obbligato al pagamento di una sanzione in favore della Cassa delle ammende, e che possano essere previste conseguenze processuali o economiche a fronte dell'ingiustificato rifiuto a consentire ispezioni (art. 1, **comma 21**);
- prevedere disposizioni di **coordinamento** con particolare riferimento all'individuazione dei rimedi preventivi, da esperire per conseguire il rispetto del termine di ragionevole durata del processo, e ai tempi e modi per far valere il difetto di giurisdizione (art. 1, **comma 22**).

Specifici principi di delega sono dedicati alla riforma dei **procedimenti in materia di diritti delle persone e della famiglia** e all'istituzione del **nuovo tribunale** per le persone, per i minorenni e per le famiglie.

In particolare, (art. 1, **comma 23**) il disegno di legge enuncia i principi e criteri direttivi per l'introduzione, nel codice di procedura civile, di un **rito unificato applicabile a tutti i procedimenti relativi allo stato delle persone, ai minorenni e alle famiglie**, attualmente attribuiti alla competenza del tribunale ordinario, del tribunale per i minorenni e del giudice tutelare. In relazione a tale procedimento il Governo dovrà intervenire con riguardo, tra l'altro: ai criteri per l'attribuzione della **competenza del giudice**, alle norme procedurali in merito allo svolgimento **dell'udienza di comparizione** delle parti, alle domande riconvenzionali del convenuto, al tentativo obbligatorio di conciliazione alla prima udienza e alla possibilità da parte del giudice relatore di invitare le parti ad esperire un **tentativo di mediazione familiare**. Ulteriori principi di delega concernono la **razionalizzazione dei tempi delle fasi istruttoria e decisoria**, nonché l'adozione di **provvedimenti cautelari** da parte del giudice relatore in costanza di lite. Specifici principi concernono **l'abbreviazione dei termini processuali** e la concreta attuazione dei provvedimenti adottati nell'interesse del minore, in presenza di segnalazioni di comportamenti di un genitore tali da ostacolare il mantenimento di un rapporto equilibrato e continuativo con l'altro genitore.

Il Governo dovrà inoltre introdurre specifiche disposizioni relative: all'attività professionale del **mediatore familiare**; alla nomina di un professionista, dotato di specifiche competenze in grado di coadiuvare il giudice per determinati interventi sul nucleo familiare e alla regolamentazione della consulenza tecnica psicologica; alla disciplina delle modalità di **nomina del curatore speciale** del minore; al riordino delle disposizioni in materia di ascolto del minore; alla **nomina del tutore** del minore, anche d'ufficio, nel corso e all'esito dei procedimenti sulla responsabilità genitoriale.

Specifici criteri organizzativi sono volti a **regolamentare l'intervento dei servizi socio-assistenziali e sanitari** e delle attività di controllo, monitoraggio, verifica di situazioni in cui sono coinvolti minori. La delega al Governo concerne inoltre la revisione della disciplina nei procedimenti per la tutela e l'affidamento dei minori, con riguardo alle cause di **incompatibilità all'assunzione dell'incarico di consulente tecnico d'ufficio** nonché allo svolgimento delle funzioni di assistente sociale, nonché alle incompatibilità per i giudici onorari e con riguardo all'introduzione del divieto di affidamento dei minori a talune categorie di persone.

Il Governo dovrà inoltre: introdurre un **unico rito** con riguardo ai procedimenti su domanda congiunta di

separazione personale dei coniugi, di divorzio e di affidamento dei figli nati fuori dal matrimonio; predisporre un'autonoma regolamentazione per il **giudizio di appello** per tutti i procedimenti in materia di persone, minorenni e famiglie; introdurre la reclamabilità al tribunale dei provvedimenti adottati dal giudice tutelare.

A completamento di questo disegno riformatore, il provvedimento all'esame della Commissione enuncia **principi e criteri direttivi per l'istituzione del Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie**, destinato a sostituire l'attuale tribunale per i minorenni (acquisendo dunque competenze sia civili che penali) e ad assorbire le competenze civili del tribunale ordinario in materia di stato e capacità delle persone e famiglia. Il tribunale si articolerà in una sezione distrettuale, costituita presso ciascuna sede di corte di appello, e sezioni circondariali, costituite presso ogni sede di tribunale ordinario del distretto. La delega detta disposizioni sull'assegnazione del personale di magistratura (togati e onorari) e amministrativo e prevede che la riforma acquisti efficacia trascorsi due anni dall'entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi (art. 1, **comma 24**).

Le necessarie norme di coordinamento delle disposizioni vigenti con la suddetta riforma e una **disciplina transitoria** per la rapida trattazione dei procedimenti pendenti ai fini del passaggio alla nuova autorità giudiziaria e ai nuovi riti dovranno essere adottate dal Governo entro il 31 dicembre 2024 (art. 1, **comma 25**).

Infine, il disegno di delega prevede la riforma dell'**articolo 336 del codice civile**, che disciplina il procedimento per l'adozione dei provvedimenti in tema di responsabilità genitoriale, per garantire l'ascolto del minore e la valorizzazione del ruolo del suo curatore speciale (art. 1, **comma 26**).

Le novelle ai codici, alle disposizioni di attuazione e alla legislazione speciale

L'articolo 1 del disegno di legge, a partire dal comma 27, introduce **modifiche alla legislazione vigente** destinate ad essere applicate ai procedimenti instaurati a decorrere dal 180° giorno successivo all'entrata in vigore della legge (art. 1, **comma 37**). Si tratta di interventi sul codice civile e sulle relative disposizioni di attuazione, sul codice di procedura civile e sulle relative disposizioni di attuazione, per le quali il legislatore non utilizza lo strumento della delega al Governo, ma introduce direttamente le modifiche alla legislazione vigente, destinate potenzialmente a divenire efficaci prima dell'esercizio della delega (per il quale il Governo, in base al comma 1, ha a disposizione un anno).

In particolare, alcune di queste previsioni sono finalizzate a introdurre **misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie**. In merito, il disegno di legge:

- interviene sull'articolo 403 del codice civile, che disciplina il provvedimento di **allontanamento dei minori dall'ambiente familiare**, per modificare i presupposti per l'adozione della misura e disciplinare dettagliatamente il procedimento successivo all'intervento della pubblica autorità, che coinvolge il pubblico ministero, il tribunale per i minorenni e – eventualmente – la corte d'appello (art. 1, **comma 27**);
- modifica il **riparto di competenze tra tribunale ordinario e tribunale per i minorenni**, di cui all'articolo 38 delle disposizioni di attuazione del codice civile, concentrando le competenze in ragione della natura dei procedimenti, con conseguente attribuzione al tribunale ordinario della competenza su tutti i procedimenti *de potestate* quando sia pendente tra le stesse parti un giudizio di separazione e divorzio (art. 1, **comma 28**);
- interviene sull'articolo 78 del codice di procedura civile, relativo al curatore speciale, al fine di estendere la possibilità per il giudice di procedere alla nomina del **curatore speciale del minore**; tale nomina, in alcuni specifici casi, è da considerarsi obbligatoria, pena la nullità degli atti del procedimento (art. 1, **comma 30**);
- modifica l'articolo 80 del codice di procedura civile, sempre in tema di curatore speciale del minore, per prevedere che egli debba procedere all'ascolto del minore e che possano essergli attribuiti specifici poteri di rappresentanza sostanziale. Vengono inoltre disciplinati i presupposti e il procedimento per la revoca del curatore speciale (art. 1, **comma 31**);
- modifica la disciplina relativa alla soluzione delle **controversie insorte tra genitori**, di cui all'articolo 709-ter del codice di procedura civile, per consentire al giudice di disporre, oltre che il risarcimento danni a carico di un genitore nei confronti dell'altro, anche il pagamento di una somma di denaro dovuta per ciascun giorno di inottemperanza da parte del genitore ai provvedimenti del giudice (art. 1, **comma 33**);
- interviene sugli articoli 13 e 15 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile, al fine di aggiungere, nell'**albo dei consulenti tecnici** tenuto da ciascun tribunale la categoria dei neuropsichiatri infantili, degli psicologi dell'età evolutiva e degli psicologi giuridici o forensi, individuando le specifiche caratteristiche richieste al professionista per accedere all'albo (art. 1, **comma 34**);
- modifica la disciplina della **negoiazione assistita** per la soluzione consensuale delle controversie in materia di separazione dei coniugi, di cui all'art. 6 del decreto-legge n. 132 del 2014, per **estendere** l'applicazione di questo istituto anche per la soluzione consensuale delle controversie tra genitori relative all'affidamento e al mantenimento di figli naturali, al mantenimento di figli maggiorenni non

economicamente autosufficienti e agli obblighi alimentari (art. 1, **comma 35**).



Ulteriori novelle al codice di procedura civile introducono **misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di esecuzione forzata**. In particolare, il disegno di legge interviene sul foro competente per l'espropriazione forzata di crediti, quando debitore sia una pubblica amministrazione (art. 1, **comma 29**), e sulla procedura di pignoramento nell'espropriazione presso terzi (art. 1, **comma 32**).

Inoltre, con riferimento alle controversie relative all'**accertamento dello stato di cittadinanza italiana**, il disegno di legge modifica i criteri di individuazione del foro competente per il giudizio, così da deflazionare l'attuale carico della sezione specializzata istituita presso il tribunale di Roma (art. 1, **comma 36**).

Infine, gli ultimi commi dell'articolo 1 (**commi da 38 a 44**) recano le **disposizioni finanziarie**. Presentano carattere oneroso solo le norme di delega relative agli incentivi fiscali per la mediazione, al giudizio accelerato per la definizione dei ricorsi inammissibili in Corte di cassazione e alle assunzioni di personale amministrativo per l'ufficio del processo. In particolare, a quest'ultimo onere si fa fronte con la riduzione delle autorizzazioni ad assumere personale dell'amministrazione giudiziaria già previste dalla legge di bilancio 2021.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento è riconducibile alle materie "giurisdizione e norme processuali" e "ordinamento civile e penale" che l'art. 117, secondo comma, lettera l), riconduce agli ambiti di competenza legislativa esclusiva statale.

Cost147	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia