



N. 1662

Errata corrige

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (CONTE)

e dal Ministro della giustizia (BONAFEDE)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 GENNAIO 2020

Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie

L'analisi tecnico-normativa è stata trasmessa dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in data 6 febbraio 2020 e si intende inserita nell'atto Senato n. 1662 dopo la relazione tecnica, da pagina 45.

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

Amministrazione proponente: Ministro della giustizia

Amministrazione concertante: Ministro dell'Economia e delle Finanze

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO***1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.***

Il presente disegno di legge, coerente con il programma di Governo, contiene disposizioni volte ad incidere, attraverso la successiva adozione di uno o più decreti legislativi da parte del Governo, sul processo civile e sugli istituti della mediazione e della negoziazione assistita. Il testo si compone di disposizioni finalizzate a realizzare una penetrante riforma del processo civile allo scopo di rendere i riti più efficienti e, in una prospettiva di miglioramento del servizio giustizia, allo scopo di realizzare accelerazione e semplificazione dei procedimenti.

Si vuole così assicurare innanzitutto la ragionevole durata del processo e garantire una giustizia più efficiente, senza tuttavia indebolire le garanzie attribuite alle parti e, quindi, nel rispetto del principio del giusto processo.

Il presente provvedimento detta, a tal fine, criteri direttivi che investono il processo di cognizione di primo e di secondo grado e si ispirano, in larga parte, al procedimento sommario oggi previsto dall'articolo 702-bis c.p.c. che, come evidenziano i dati statistici raccolti nel corso dell'istruttoria, appaiono in grado di assicurare una riduzione della durata dei procedimenti del 40% circa rispetto al rito ordinario. Si prevede, in particolare,

l'adozione di un unico rito semplificato per i processi dinanzi al giudice di pace, al tribunale (con conseguente abrogazione dell'articolo 702-bis c.p.c.) -da applicare a controversie attualmente di competenza del giudice monocratico e collegiale- ed alla corte di appello; l'abolizione dell'atto di citazione, con contestuale utilizzo esclusivo del ricorso; l'introduzione del principio di chiarezza e sinteticità degli atti di parte e del giudice; l'implementazione e il potenziamento del processo civile telematico.

Nel breve e nel medio termine tali modifiche rafforzeranno la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e contribuiranno a rendere più competitivo il sistema Paese. Un sistema giudiziario efficiente è infatti presupposto essenziale per l'effettivo godimento dei diritti sociali ed economici, per promuovere gli investimenti e incoraggiare le imprese.

Tra gli obiettivi specifici dell'intervento c'è anche quello di valorizzare le professionalità e le competenze del mondo dell'avvocatura, quale attore primario chiamato alla responsabilità di un fattivo concorso alla deflazione preventiva del contenzioso civile. In particolare, in funzione deflattiva del processo si prevede che nell'ambito della negoziazione assistita possa aver luogo un'attività di istruzione stragiudiziale da svolgersi nel rispetto del principio del contraddittorio e con la necessaria partecipazione di tutti gli avvocati che assistono le parti coinvolte, al fine di agevolare l'accertamento dei fatti prima dell'inizio del processo e incoraggiare soluzioni transattive.

Valorizzando gli istituti della mediazione e della negoziazione assistita nei settori in cui si sono dimostrati più efficaci e rendendoli facoltativi negli altri casi l'intervento in esame reca altresì il vantaggio di far crescere la cultura della conciliazione stimolando le parti e gli addetti ai lavori a pervenire ad una amichevole composizione delle controversie. Il meccanismo della mediazione e quello della negoziazione assistita riflettono un ragionevole bilanciamento tra l'esigenza di tutela delle parti e quella di interesse generale di contenimento del contenzioso in funzione degli obiettivi del giusto processo e della ragionevole durata delle liti oggettivamente pregiudicata dal volume eccessivo delle stesse. Si evita inoltre che la conflittualità si prolunghi nel tempo anche oltre la definizione della singola controversia. Ciò consentirà nel medio-lungo termine una riduzione del carico di lavoro gravante sugli uffici giudiziari con ricadute positive dal punto di vista economico-competitivo del nostro Paese.

2) *Analisi del quadro normativo nazionale.*

Il provvedimento contiene la delega al Governo per interventi sul codice di procedura civile e sulla correlata legislazione speciale, mediante novelle al medesimo codice e alle leggi processuali speciali, in funzione di obiettivi di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo civile, nel rispetto della garanzia del contraddittorio.

Le evidenze statistiche dimostrano l'eccessiva durata del processo ordinario di cognizione rispetto agli altri riti, inducendo la sostituzione dell'articolato procedimento ordinario di cognizione con un rito semplificato modellato sull'elastico schema procedimentale del rito sommario oggi previsto dall'articolo 702-bis c.p.c..

La delega per la riforma del processo civile si propone, quindi, una decisa semplificazione del processo, tanto di primo grado che di appello, attraverso la riduzione dei riti e la loro semplificazione; obiettivo dell'intervento è, inoltre, l'introduzione di strumenti di istruzione preventiva, affidata agli avvocati, diretta ad anticipare l'acquisizione del materiale probatorio alla fase della negoziazione assistita. In questa prospettiva, il Governo è dunque delegato ad adottare uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto il riassetto formale e sostanziale del codice di procedura civile e della correlata legislazione speciale in funzione dei predetti obiettivi di semplificazione, speditezza e razionalizzazione.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.

Il presente intervento legislativo opera, attraverso disposizioni di delega, un riassetto formale e sostanziale del codice civile e di procedura civile.

In particolare, le norme proposte incidono, direttamente o, nel caso delle deleghe, indirettamente, sulle seguenti leggi e regolamenti vigenti:

- Regio Decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, recante il *Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici*;
- Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 262, recante *Approvazione del testo del Codice civile*;
- Regio Decreto 28 ottobre 1940, n. 1443, recante *Codice di procedura civile*;
- Regio Decreto 18 dicembre 1941, n. 1368, recante *Disposizioni per l'attuazione del Codice di procedura civile e disposizioni transitorie*;
- Legge 8 marzo 2017, n. 24, recante *Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie*;

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 convertito, con modificazioni, dalla legge 10 novembre 2014, n.162 recante *Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile*;
- Legge 28 giugno 2012, n. 92, recante *Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*;
- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 recante *Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69*;
- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, recante *Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali*;
- Decreto-legge 29 dicembre 2009, n.193 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 febbraio 2010, n. 24 recante *Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario*;
- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia*;
- Legge 24 marzo 2001, n. 89, recante *Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile*.

4) *Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.*

L'intervento normativo, nei diversi ambiti di operatività, non presenta profili di incompatibilità con il dettato costituzionale; in particolare, i principi e i criteri direttivi volti ad assicurare la ragionevole durata del processo e garantire una giustizia più efficiente si pongono nel rispetto delle garanzie attribuite alle parti e, in generale, dei principi del giusto processo.

5) *Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.*

Il presente disegno di legge non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze costituzionali delle Regioni, essendo materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.*

Le disposizioni non prevedono né determinano, sia pure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali.

7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.*

Il disegno di legge delega ha ad oggetto, in prevalenza, materie assistite da riserva assoluta di legge, non suscettibili di delegificazione.

8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

Si segnalano, tra gli altri, alcuni progetti di legge vertenti su materie analoghe e attualmente all'esame del Parlamento:

A.C. 1321 - 18ª Legislatura - On. Andrea Colletti (M5S) e altri - *Modifiche alla legge 8 marzo 2017, n. 24, al codice di procedura civile e alle disposizioni per la sua attuazione nonché alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, in materia di responsabilità sanitaria* (30 ottobre 2018: Presentato alla Camera - 8 aprile 2019: Assegnato - non ancora iniziato l'esame);

A.C. 1427 - 18ª Legislatura - On. Roberto Cataldi (M5S) - *Modifiche al codice di procedura civile e al decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, e altre disposizioni per la semplificazione e l'accelerazione del processo civile nonché in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali* (7 dicembre 2018: Presentato alla Camera - 14 maggio 2019: Assegnato - non ancora iniziato l'esame);

A.C. 1475 - 18ª Legislatura - On. Andrea Colletti (M5S) e altri - *Delega al Governo per il riordino delle disposizioni concernenti il processo civile e i riti speciali secondo criteri di efficienza e di armonizzazione, nonché modifiche all'articolo 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742, in materia di sospensione dei termini processuali, e alla legge 28 giugno 2012, n. 92, in materia di impugnazione del licenziamento* (23 dicembre 2018: Presentato alla Camera - 9 luglio 2019: Assegnato - non ancora iniziato l'esame);

9) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo progetto.*

Non risultano pendenti giudizi di costituzionalità nelle materie interessate dal presente intervento legislativo.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.*

Il presente disegno di legge non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con l'ordinamento europeo.

11) *Verifica dell'esistenza di procedure d'infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non vi sono procedure di infrazione della Commissione europea sulle materie in oggetto.

12) *Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.*

L'intervento è compatibile con gli obblighi internazionali.

13) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano pendenti giudizi innanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea sulle medesime o analoghe materie in oggetto, ovvero orientamenti giurisprudenziali sovranazionali che impongano una necessità di specifico adeguamento normativo da parte dell'ordinamento nazionale.

14) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano pendenti giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sulle medesime o analoghe materie in oggetto, ovvero orientamenti giurisprudenziali

sovranazionali che impongano la necessità di specifico adeguamento normativo da parte dell'ordinamento nazionale.

15) *Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.*

Si segnala che nelle materie oggetto del disegno di legge delega, diversi ordinamenti di altri Stati membri dell'Unione dispongono di regolamentazione mancante nell'ordinamento italiano ovvero contrastante con l'attuale disciplina interna.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) *Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.*

Nel testo del provvedimento non vengono introdotte nuove definizioni normative, con riferimento.

2) *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.*

I riferimenti normativi contenuti nel testo sono stati verificati ed appaiono corretti.

3) *Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.*

Il disegno di legge introduce principi di delega. In sede di attuazione della delega, si farà certamente ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modifiche ed integrazioni alla vigente disciplina recata dal codice civile, dal codice di procedura civile e dalla correlata legislazione speciale.

4) *Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.*

Il disegno di legge contenente deleghe al Governo nelle diverse materie analizzate non può prevedere, in senso tecnico, effetti abrogativi impliciti.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetti retroattivi o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Nello schema del provvedimento in esame non sono presenti disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Non risultano deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

All'articolo 1, comma 1, del presente disegno di legge è prevista l'adozione, entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, di uno o più decreti legislativi di attuazione, nel rispetto dei principi e criteri direttivi recati dal medesimo provvedimento.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, entro due anni dalla data di entrata in vigore del decreto o dei decreti legislativi attuativi, il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive dei medesimi decreti legislativi.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

Per la predisposizione dell'intervento normativo sono stati utilizzati dati e riferimenti statistici già in possesso presso l'Amministrazione proponente.

Non vi è stata necessità di ricorrere all'Istituto nazionale di statistica, in quanto il Ministero della giustizia può estrarre i dati necessari dai propri sistemi informativi ed elaborarli mediante la competente direzione generale di statistica.

A cura del Consiglio nazionale forense verrà svolto, ai sensi dell'articolo 11, comma 2 del decreto-legge n. 132/2014, convertito con modificazioni in legge n. 162/2014, con cadenza annuale, il monitoraggio delle procedure di negoziazione assistita attraverso l'Osservatorio Nazionale Permanente per l'esercizio della giurisdizione. I dati delle rilevazioni effettuate saranno poi trasmessi al Ministero della giustizia.

€ 1,00