



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
Ufficio studi

Decreto legge n. 212 del 22 dicembre 2011
Disposizioni urgenti in materia di composizione delle crisi di
sovraindebitamento e disciplina del processo civile
(A.S. 3075)

AUDIZIONE PRESSO LA COMMISSIONE GIUSTIZIA DEL
SENATO DELLA REPUBBLICA
4 GENNAIO 2012

Proposte emendative alle disposizioni per l'efficienza della giustizia civile (capo II)



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

1. Il Capo II - Disposizioni per l'efficienza della giustizia civile

Con riferimento all'art. 12 - Modifiche alla disciplina della mediazione e, segnatamente, in relazione al 1° comma lettera b):

a) La disposizione

1. Al decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, sono apportate le seguenti modificazioni:

[...]

b) all'articolo 8, comma 5, al secondo periodo sono anteposte le seguenti parole: «Con ordinanza non impugnabile pronunciata d'ufficio alla prima udienza di comparizione delle parti, ovvero all'udienza successiva di cui all'articolo 5, comma 1,».

b) Il testo dell'art. 8, 5° comma del d.lgs. n. 28/2010 risultante dalla modifica:

Art. 8 - Procedimento

[...]

5. Dalla mancata partecipazione senza giustificato motivo al procedimento di mediazione il giudice può desumere argomenti di prova nel successivo giudizio ai sensi dell'articolo 116, secondo comma, del codice di procedura civile. **Con ordinanza non impugnabile pronunciata d'ufficio alla prima udienza di comparizione delle parti, ovvero all'udienza successiva di cui all'articolo 5, comma 1**, il giudice condanna la parte costituita che, nei casi previsti dall'articolo 5, non ha partecipato al procedimento senza giustificato motivo, al versamento all'entrata del bilancio dello Stato di una somma di importo corrispondente al contributo unificato dovuto per il giudizio.

c) L'emendamento proposto

Art. 12-X

La lettera b) dell'art. 5 è sostituita dalla seguente:

«all'articolo 8, comma 5, al secondo periodo sono anteposte le seguenti parole: «Con ordinanza emanata d'ufficio alla prima udienza di comparizione delle parti, ovvero all'udienza successiva di cui all'articolo 5, comma 1 nel rispetto dell'art. 179 c.p.c.»».

Si propone, dunque, di prevedere che la disciplina del provvedimento di condanna della parte che non ha partecipato al procedimento di mediazione sia conforme a quanto previsto dall'art. 179 con riferimento alle «ordinanze di condanna al pagamento di pene pecuniarie».

Quella effettuata con l'art. 12, è, difatti, scelta in assoluta controtendenza sia rispetto alla disciplina generale dell'ordinanza, modificabile e revocabile salvo che in casi eccezionali (art. 177 c.p.c.), sia con riferimento a quanto previsto alle «ordinanze di condanna a pene pecuniarie» disposta dall'art. 179. Questa disposizione, nel rispetto del principio del contraddittorio, prevede un doppio regime e, segnatamente, che solo «l'ordinanza pronunciata in udienza in presenza dell'interessato e previa contestazione dell'addebito» non sia impugnabile; in caso contrario, difatti, il cancelliere dovrà notificare il provvedimento «al condannato, il quale, nel termine perentorio di tre giorni, può proporre reclamo con ricorso allo stesso giudice che l'ha pronunciata. Questi, valutate le giustificazioni addotte, pronuncia sul reclamo con ordinanza non impugnabile».



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Con riferimento art. 13 - Modifiche al codice di procedura civile

a) La disposizione

1. Al codice di procedura civile sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 82, primo comma, le parole: «euro 516,46» sono sostituite dalle seguenti: «euro mille»;

b) all'articolo 91, e' aggiunto, in fine, il seguente comma: «Nelle cause previste dall'articolo 82, primo comma, le spese, competenze ed onorari liquidati dal giudice non possono superare il valore della domanda.».

b) Il testo degli articoli 82 e 91 c.p.c. risultanti dalla modifica

Art. 82 -Patrocinio

Davanti al giudice di pace le parti possono stare in giudizio personalmente nelle cause il cui valore non eccede ~~516,46 euro~~ **euro mille**.

Negli altri casi, le parti non possono stare in giudizio se non con il ministero o con l'assistenza di un difensore. Il giudice di pace tuttavia, in considerazione della natura ed entità della causa, con decreto emesso anche su istanza verbale della parte, può autorizzarla a stare in giudizio di persona.

Salvi i casi in cui la legge dispone altrimenti, davanti al tribunale e alla corte d'appello le parti debbono stare in giudizio col ministero di un procuratore legalmente esercente; e davanti alla corte di cassazione col ministero di un avvocato iscritto nell'apposito albo.

Art. 91- Condanna alle spese

Il giudice, con la sentenza che chiude il processo davanti a lui, condanna la parte soccombente al rimborso delle spese a favore dell'altra parte e ne liquida l'ammontare insieme con gli onorari di difesa. Se accoglie la domanda in misura non superiore all'eventuale proposta conciliativa, condanna la parte che ha rifiutato senza giustificato motivo la proposta al pagamento delle spese del processo maturate dopo la formulazione della proposta, salvo quanto disposto dal secondo comma dell'articolo 92.

Le spese della sentenza sono liquidate dal cancelliere con nota in margine alla stessa; quelle della notificazione della sentenza, del titolo esecutivo e del precetto sono liquidate dall'ufficiale giudiziario con nota in margine all'originale e alla copia notificata.

I reclami contro le liquidazioni di cui al comma precedente sono decisi con le forme previste negli articoli 287 e 288 dal capo dell'ufficio a cui appartiene il cancelliere o l'ufficiale giudiziario.

Nelle cause previste dall'articolo 82, primo comma, le spese, competenze ed onorari liquidati dal giudice non possono superare il valore della domanda.

c) L'emendamento proposto

Art. 13-x

sopprimere

La disposizione merita di essere integralmente abrogata in sede di conversione.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Con essa in primo luogo (1° comma lett. a) si modifica l'art. 82, 1° comma del c.p.c. innalzando da € 516, 46 a € 1000 il valore massimo delle liti che è possibile introdurre di fronte al giudice di pace senza necessità di assistenza tecnica. In secondo luogo (1° comma lett. b) viene introdotto un quarto comma nell'art. 91 in materia di condanna alle spese disponendo che «nelle cause previste dall'articolo 82, primo comma, le spese, competenze ed onorari liquidati dal giudice non possono superare il valore della domanda». A tenore della relazione illustrativa questa disposizione è volta ad evitare che «in tali ipotesi, la parte soccombente» sia «pregiudicata dalla libera scelta della parte vittoriosa di avvalersi dell'assistenza del difensore, sebbene ciò non sia imposto dalla legge».

Le innovazioni non trovano giustificazione dal punto del recupero di efficienza del sistema giustizia.

La presenza del difensore in giudizio, difatti, costituisce una garanzia non soltanto per il cittadino ma anche per il corretto andamento della giustizia. Inoltre limitare l'ammontare della condanna alle spese al valore del causa pregiudica fortemente la concreta esperibilità del rimedio giurisdizionale a fronte di contenzioso di contenuto tecnico. Si pensi, a mo' di esempio, al giudizio di opposizione alle sanzioni amministrative: il cittadino che ne impugni una abnorme e ne ottenga l'annullamento non otterrà dal giudice la condanna dell'ente che ha errato a rifondere tutte le spese sostenute, ma potrà trovarsi costretto a dover pagare l'avvocato da solo. La norma non serve a limitare le ingiuste pretese di avvocati esosi: i giudici falcidiano quotidianamente tali pretese, riducendole a volte in modo drastico: **serve – molto più semplicemente - ad impedire che il cittadino impugni una multa o una sanzione amministrativa.**

Anche indipendentemente dal valore concreto della sanzione – che non sempre comunque è irrisorio – la possibilità del ricorso giurisdizionale costituisce una garanzia avverso il potere esecutivo, uno strumento per orientare il comportamento dell'amministrazione ai canoni di buon andamento ed imparzialità. Come rilevato a fronte di un giudizio a contenuto tecnico – ancorché dal modesto valore - difatti, l'eventualità che la parte vittoriosa debba comunque accollarsi le spese della difesa tecnica potrebbe scoraggiare la stessa dal proporre l'opposizione.

Con riferimento all'art. 14 - Modifiche all'articolo 26 della legge 12 novembre 2011, n. 183

a) La disposizione

1. All'articolo 26 della legge 12 novembre 2011, n. 183 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1 le parole: «da oltre due anni» sono sostituite dalle seguenti: «da oltre tre anni» e le parole: «la cancelleria avvisa le parti costituite dell'onere di presentare istanza di trattazione del procedimento, con l'avvertimento delle conseguenze di cui al comma 2.» sono sostituite dalle seguenti: «le impugnazioni si intendono rinunciate se nessuna delle parti, con istanza sottoscritta personalmente dalla parte che ha conferito la procura alle liti e autenticata dal difensore, dichiara la persistenza dell'interesse alla loro trattazione entro il termine perentorio di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.»;

b) il comma 2 e' sostituito dal seguente: «2. Il periodo di sei mesi di cui al comma 1 non si computa ai fini di cui all'articolo 2 della legge 24 marzo 2001, n. 89»;

c) al comma 3, le parole: «Nei casi di cui al comma 2» sono sostituite dalle seguenti: «Nei casi di cui al comma 1».



b) Il testo dell'art. 26 della l. n. 183/2011 risultante dalla modifica.

Art. 26- Misure straordinarie per la riduzione del contenzioso civile pendente davanti alla Corte di cassazione e alle corti di appello

1. Nei procedimenti civili pendenti davanti alla Corte di cassazione, aventi ad oggetto ricorsi avverso le pronunce pubblicate prima della data di entrata in vigore della legge 18 giugno 2009, n. 69, e in quelli pendenti davanti alle corti di appello ~~da oltre due anni~~ **da oltre tre anni** prima della data di entrata in vigore della presente legge, ~~la cancelleria avvisa le parti costituite dell'onere di presentare istanza di trattazione del procedimento, con l'avvertimento delle conseguenze di cui al comma 2~~ **le impugnazioni si intendono rinunciate se nessuna delle parti, con istanza sottoscritta personalmente dalla parte che ha conferito la procura alle liti e autenticata dal difensore, dichiara la persistenza dell'interesse alla loro trattazione entro il termine perentorio di sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge.**

~~2. Le impugnazioni si intendono rinunciate se nessuna delle parti, con istanza sottoscritta personalmente dalla parte che ha sottoscritto il mandato, dichiara la persistenza dell'interesse alla loro trattazione entro il termine perentorio di sei mesi dalla ricezione dell'avviso di cui al comma 1.~~ **2. Il periodo di sei mesi di cui al comma 1 non si computa ai fini di cui all'articolo 2 della legge 24 marzo 2001, n. 89¹.**

~~3. Nei casi di cui al comma 2~~ **Nei casi di cui al comma 1** il presidente del collegio dichiara l'estinzione con decreto.

c) L'emendamento proposto.

Art. 14-X

Sopprimere

Si propone l'integrale abrogazione della disposizione che interviene a modificare una previsione introdotta dall'art. 26 del d.l. n. 183/2011 che ha introdotto per i giudizi di impugnazione la c.d. «istanza di trattazione». La disposizione, nella sua formulazione originaria, imponeva, pena l'estinzione del procedimento, per le impugnazioni in Corte di cassazione dei provvedimenti pubblicati prima del 4 luglio 2009 - data di entrata in vigore della lett.n. 69/2009 - e per quelle in appello pendenti da oltre due anni che il perdurare dell'interesse alla trattazione del procedimento fosse manifestato con apposita dichiarazione sottoscritta personalmente dalla parte. **Della necessità dell'istanza e delle conseguenze dell'omissione era fornita notizia mediante avviso di cancelleria.**

L'art. 15 del d.l. in commento a) innalza a tre anni il periodo di pendenza dei procedimenti di appello; b) **elimina l'informazione alle parti mediante avviso di cancelleria** cosicché l'ipotesi di un'estinzione silenziosa diviene ancora più probabile ed esecrabile. **Il termine entro il quale effettuare la dichiarazione, di conseguenza, viene individuato nei «sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge». Si tratta della l. n. 183 del 2011 entrata in vigore il primo gennaio 2012.**

La modifica introdotta con il d.l. n. 212 appare del tutto irragionevole innanzitutto in quanto destinata a trovare applicazione *una tantum*, soltanto con riferimento ai giudizi pendenti da oltre tre anni

¹ La legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. legge "Pinto") all'articolo 2 contiene la previsione generale del diritto ad una equa riparazione di chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per effetto della violazione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali sotto il profilo del termine di ragionevole durata del processo.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

senza che possa divenire un meccanismo per così dire “ordinario” al pari di quanto avviene per l’istituto della perenzione nel processo amministrativo (art. 82 del codice del processo amministrativo, d.lgs. n. 104/2010) che contempla un istituto affine – ma meglio congegnato - per i ricorsi amministrativi pendenti da più di cinque anni. L’art. 82 del codice del processo amministrativo prevede, difatti, che la segreteria informi il difensore dell’onere e collega la perenzione all’inerzia successiva al decorso di 180 giorni dalla ricezione della stessa.

All’irragionevolezza segnala si affianca l’iniquità: Le difficoltà di provvedere all’adempimento sulla senza avviso della cancelleria sono di immediata evidenza e riguardano tanto le parti private che i giudizi che interessano lo Stato e le pubbliche amministrazioni centrali e periferiche, tanto da aver sollecitato l’attenzione dell’Avvocatura dello Stato.

Si pensi ai ricorsi con pluralità di parti; ai problemi di reperibilità delle stesse, nonché alla difficoltà organizzativa che comporteranno per il difensori a) le operazioni di individuazione delle impugnazioni interessate dalla disposizione prima, b) dei propri assistiti poi; c) l’interpello degli stessi; d) il consequenziale incontro per la sottoscrizione delle istanze. Ancora una volta, la logica di disfavore nei confronti della categoria appare evidente.

Pur volendo inserire una misura straordinaria *una tantum* (conosciuta sul terreno del processo amministrativo e di quello tributario), il legislatore avrebbe dovuto prestare maggior attenzione alla cornice costituzionale e ai precedenti specifici sul tema. La Consulta, difatti, si è pronunciata sull’istituto del tutto affine relativa al processo tributario introdotto con l’art. 75, 2° comma, secondo periodo, d.leg. 31 dicembre 1992 n. 546 e successive modificazioni (tra le quali, in particolare quelle apportate dall’art. 1 d.l. 26 novembre 1993 n. 477, convertito in l. 26 gennaio 1994 n. 55). La norma

In tale occasione, con la sentenza **n. 111 del 1998**, la Corte pur ribadendo che «la garanzia costituzionale del diritto di difesa non preclude al legislatore, nell’occasione della riforma di un ordinamento processuale, la facoltà di introdurre, con norme eccezionali e transitorie, nuovi adempimenti in relazione ai giudizi pendenti, condizionando ad essi l’ulteriore prosecuzione dei giudizi stessi», ha affermato che «è sempre ammissibile un sindacato sulla ragionevolezza delle specifiche imposizioni di oneri processuali sanzionati da decadenze, preclusioni o estinzione del giudizio, in quanto il riconoscimento della pur ampia discrezionalità del legislatore nel determinare le speciali caratteristiche dei singoli procedimenti giudiziari trova un limite nell’esigenza che degli stessi non siano pregiudicati lo scopo e le funzioni e che non sia compromessa l’effettività della tutela giurisdizionale». Sulla base di tali considerazioni la Consulta ha, dunque, dichiarato l’illegittimità della disposizione censurata che non prevedeva «alcuna correlata comunicazione od avviso».

Le argomentazioni della Corte si prestano ad essere integralmente “esportate” all’istituto modificato dall’art. 14 in commento: **«l’inerzia delle parti non può essere ragionevolmente assoggettata all’estinzione del giudizio, se non dopo che le stesse parti siano rese consapevoli della pendenza processuale e dell’onere e delle conseguenze, sopravvenute ed innovative: cioè dopo la ricezione di avviso contenente la segnalazione che non risulta presentata istanza di trattazione del ricorso[...], con richiamo alle relative nuove norme e con l’indicazione del termine per l’adempimento a pena di estinzione.**

In realtà, anche in sede processuale devono valere i principi dell’affidamento, della conoscibilità dell’atto (o del momento da cui derivano oneri con effetti di preclusione o pregiudizievoli) e della collaborazione leale tra soggetti che operano nel processo. Di modo che non vi può esser decorrenza di termine per onere processuale imposto dal giudice (a pena di decadenza o di inammissibilità), nonostante l’astratta previsione di legge, se non vi sia informativa del provvedimento, che lo determina, alla parte cui incombe l’onere, affinché questa possa disporre dell’intero periodo previsto per l’adempimento eventuale».

Per completezza va menzionato l’art. 1 del d.lgs. n. 104/2010 che prevede un meccanismo di «perenzione *una tantum*» per il processo amministrativo. L’art. 1 dell’allegato III, difatti, recita:

«Art. 1. Nuova istanza di fissazione d’udienza



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

1. Nel termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del codice, le parti presentano una nuova istanza di fissazione di udienza, sottoscritta dalla parte che ha rilasciato la procura di cui all'articolo 24 del codice e dal suo difensore, relativamente ai ricorsi pendenti da oltre cinque anni e per i quali non è stata ancora fissata l'udienza di discussione. In difetto, il ricorso è dichiarato perento con decreto del presidente.

2. Se tuttavia, nel termine di centottanta giorni dalla comunicazione del decreto, il ricorrente deposita un atto, sottoscritto dalla parte personalmente e dal difensore e notificato alle altre parti, in cui dichiara di avere ancora interesse alla trattazione della causa, il presidente revoca il decreto disponendo la reinscrizione della causa sul ruolo di merito.

3. Se, nella pendenza del termine di cui al comma 1, è comunicato alle parti l'avviso di fissazione dell'udienza di discussione, il giudice provvede ai sensi dell'articolo 82, comma 2, del codice».

Come si vede, l'estinzione è subordinata al decreto del Presidente, debitamente comunicato al ricorrente che ha la possibilità determinarne la revoca «se nel termine di centottanta giorni dalla comunicazione del decreto, [...] deposita un atto, [...] in cui dichiara di avere ancora interesse alla trattazione della causa».

Di tutto altro segno, come visto, la previsione qui in commento che, se confermata in sede di conversione perpetrerebbe una gravissima violazione dei più elementari principi del processo condannando migliaia di processi **all'estinzione silente**.