

COMMISSIONE GIUSTIZIA
SENATO DELLA REPUBBLICA

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

Audizione di Confedilizia

Roma, 22 settembre 2020

Ringraziamo innanzitutto per l'occasione che viene offerta alla Confedilizia di fare sentire la propria voce e le proprie opinioni relativamente ad un tema - quello della riforma del processo civile - che presenta grande interesse per la stessa Confedilizia.

Sottolineiamo che la Confedilizia - in quanto organizzazione che rappresenta e tutela i proprietari di immobili - ha modo di conoscere (attraverso l'attività svolta quotidianamente non soltanto a livello centrale ma soprattutto a livello locale nelle oltre 200 sedi in cui l'Associazione è articolata) l'esperienza concreta dei tanti proprietari di casa che sono interessati da vicende giudiziarie.

Del resto l'attività svolta dalla Confedilizia si estende anche al supporto ed al consiglio nei confronti dei proprietari di casa nei procedimenti giudiziari: e la voce della Confedilizia è appunto la voce di chi viene direttamente e concretamente a contatto con i giudici civili.

Sulla scorta dell'esperienza così maturata sono soprattutto due i punti sui quali in questa sede vorremmo richiamare l'attenzione: il tema della mediazione ed il tema degli effetti sul piano condominiale delle esecuzioni immobiliari.

Prima di affrontare, pur brevemente, tali due argomenti riteniamo però necessario formulare un primo rilievo che sorge spontaneo e si impone rispetto al tema che è oggetto di discussione in questa sede.

1. Il rilievo che riteniamo di dovere formulare in via preliminare attiene alla **recente iniziativa di carattere legislativo che ha disposto la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili fino al 31 dicembre 2020** (art. 103 d.l. n. 18/2020; art. 17-*bis* d.l. n. 34/2020).

Si tratta di disposizione che appare irragionevole ed ingiusta e che - ed è questo il profilo che in questa sede deve essere sottolineato - è indirizzata a cogliere obiettivi ed a produrre effetti del tutto contrari ed opposti rispetto agli obiettivi ed agli effetti che la discussione in questa sede cerca di raggiungere.

Il fatto che sia disposta la sospensione dell'esecuzione di tutti i provvedimenti giudiziari di rilascio degli immobili - oltre a tutto per un periodo di tempo considerevolissimo (la sospensione è stata disposta a partire dal mese di marzo 2020 e giunge fino a tutto il mese di dicembre 2020: quasi un intero anno) - all'evidenza contrasta e rende nella

sostanza inutili il lavoro e l'attività che vengono svolti in questa sede per cercare di conferire al processo civile maggiore snellezza e maggiore efficienza.

E' di tutta evidenza che il fatto che sia imposto il blocco delle esecuzioni dei rilasci e che dunque i provvedimenti giudiziari che dispongono il rilascio non possano conseguire in via effettiva il loro risultato costituisce (anche a prescindere dai tanti e gravi vizi che sono presenti nel provvedimento normativo in questione) iniziativa che frustra ed annulla il lavoro che in questa sede si sta cercando di fare per rendere più efficiente il processo civile.

Si noti che il problema che spesso viene richiamato per rendere chiara la necessità che il processo civile sia reso più rapido ed efficiente (problema incentrato sull'effetto scoraggiante nei confronti degli investimenti stranieri in Italia che creano la lunghezza e la farraginosità del processo civile in Italia) - problema cui proprio la discussione in questa sede è diretta a cercare di dare soluzione - non soltanto non viene risolto ma viene di certo considerevolmente aggravato da un'iniziativa normativa che nella sostanza priva di effetti e di significato i provvedimenti giudiziari che dispongano il rilascio di immobili.

E' chiaro che il danno che deriva da tale iniziativa legislativa è enormemente maggiore - e tale da annullarli - rispetto a tutti gli effetti di beneficio che potrebbero derivare dalla discussione che si sta cercando di condurre in questa sede (discussione incentrata sulla possibilità ovvero sull'opportunità di apportare correzioni e "scorciatoie" al processo civile, la cui portata ed i cui effetti sarebbero comunque assai più limitati del danno che la sospensione delle esecuzioni dei provvedimenti di rilascio ha comportato, comporta e comporterà).

Da aggiungere che il provvedimento in questione (che appare viziato anche per il fatto che esso si applica in via generale ed indiscriminata a tutti i provvedimenti di rilascio e dunque **anche agli sfratti per morosità**, per il fatto che non tiene minimamente in considerazione la posizione del proprietario locatore che viene ed essere così penalizzato anche nel caso in cui il conduttore versi in condizioni economiche migliori delle sue e che non prevede alcun ristoro in favore del proprietario o indennizzo in relazione a tale blocco generale ed indiscriminato) non può trovare giustificazione nemmeno nelle condizioni di difficoltà determinate dall'emergenza da epidemia di Coronavirus: si noti infatti che i provvedimenti giudiziari sui quali in concreto opera la sospensione dell'esecuzione **sono costituiti nella loro totalità da provvedimenti pronunciati prima dell'insorgere dell'emergenza** (o

comunque provvedimenti pronunciati in relazione a situazioni e condizioni verificatesi prima dell'insorgere dell'emergenza). Ciò può comprendersi con chiarezza ove si consideri che l'attività giudiziaria è rimasta sospesa a far tempo dall'8 marzo 2020 per diversi mesi (nella sostanza fino all'inizio del mese di luglio 2020) ed ove si consideri che l'esecuzione del provvedimento di rilascio di un immobile richiede di norma (in base a quanto dispone l'art. 56 della L. 392/78 che dispone appunto che il provvedimento di rilascio di un immobile debba contenere anche la fissazione di un termine per l'esecuzione) una dilazione - che spesso si misura in diversi mesi - tra il momento della pronuncia del provvedimento di rilascio ed il momento dell'esecuzione forzata di questo.

E' sufficiente porre mente a questi due elementi concreti (oltre che alla considerazione che durante il periodo estivo si è avuta la sospensione feriale dei termini processuali) per rendersi conto che la sospensione delle esecuzioni della quale stiamo discorrendo ha riguardato in concreto - e non può che avere riguardato - solamente provvedimenti pronunciati prima dell'insorgere dell'emergenza o comunque pronunciati in relazione a condizioni (si pensi alla morosità) maturate prima dell'insorgere dell'emergenza.

Da notare poi che il blocco delle esecuzioni del quale qui si è detto avrà effetti di pregiudizio generale amplissimi poichè darà luogo ad un accumulo di provvedimenti ineseguiti, provvedimenti ai quali si sommeranno i provvedimenti che deriveranno - questi sì - dalle condizioni di difficoltà determinate dall'emergenza sì che non potrà che aversi una condizione di "ingolfamento" nei mesi e negli anni successivi alla scadenza del termine di sospensione, con probabili richieste di "graduazione" delle esecuzioni e dunque - in una parola - di blocco o comunque di inefficienza del settore delle esecuzioni dei provvedimenti giudiziari. Con tutte le ricadute negative cui sopra si è fatto cenno.

E' dunque con la consapevolezza che quanto in questa sede è oggetto di discussione è reso nella sostanza vano dal provvedimento anzidetto che qui di seguito brevemente riferiremo le risultanze dell'esperienza quotidiana sul campo maturata dalla nostra organizzazione con riguardo alle controversie giudiziarie che interessano i proprietari di immobili.

2. Il primo punto sul quale deve essere richiamata l'attenzione è rappresentato dall'**istituto della mediazione che** - come è noto - **viene eletta a condizione di procedibilità per i**

giudizi in materia di condominio ed in materia di locazione (si tratta delle materie che più da vicino toccano la posizione dei proprietari di casa e delle quali la nostra organizzazione ha ampia conoscenza ed esperienza).

Ciò che l'esperienza acquisita sul campo ci porta a considerare è che la mediazione obbligatoria - posta quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale - produce nell'ambito delle controversie condominiali e locatizie effetti grandemente negativi.

Innanzitutto la mediazione comporta in modo automatico e necessario **un allungamento considerevole (diversi mesi) della durata delle vertenze giudiziarie**. Si consideri infatti che di norma il Giudice, nel momento in cui debba trattare una causa per la quale è previsto quale condizione di procedibilità il previo svolgimento della mediazione, dispone il rinvio della causa ad una nuova udienza con differimento di almeno tre mesi e mezzo (si tratta del tempo previsto come durata massima del procedimento di mediazione) rispetto alla data dell'udienza nella quale il differimento viene disposto.

Da notare che il prolungamento necessario dei tempi di durata della vertenza può sfuggire alle statistiche pubblicate dal Ministero della Giustizia relativamente alla durata media dei processi civili perchè di norma il procedimento di mediazione ha svolgimento prima dell'inizio della causa, sì che la sua durata non viene presa in considerazione.

Sta di fatto comunque che è certo che lo svolgimento della mediazione comporta sul piano dei fatti inevitabilmente un aggravio in termini di tempo per la definizione della controversia con riguardo a tutte le vertenze nelle materie per le quali la mediazione è obbligatoria.

In secondo luogo va osservato che **la mediazione comporta anche dei costi che vanno ad appesantire la posizione delle parti**. I costi in questione sono costituiti non soltanto dal compenso previsto per l'Organismo di Mediazione ma anche dal compenso previsto (peraltro giustamente: si consideri che la mediazione richiede attività professionale dell'avvocato che assiste la parte) in favore appunto degli avvocati che assistono le parti.

Si tratta di costi che costituiscono dunque comunque un ulteriore aggravio che va ad interessare tutte le mediazioni, sia quelle che sfociano in un accordo sia quelle che non conducono ad un accordo.

In terzo luogo va segnalato un ulteriore profilo di carattere negativo della mediazione, profilo che solitamente viene ignorato o comunque non viene adeguatamente considerato. Si tratta di ciò: **il procedimento di mediazione ingenera di norma nel giudizio che**

abbia svolgimento dopo l'inutile esperimento della mediazione tutta una serie di questioni ed eccezioni ulteriori rispetto a quelle che appartengono in via naturale alla causa, ulteriori questioni ed eccezioni che comportano un inevitabile appesantimento del giudizio se non addirittura (come spesso avviene) il necessario prolungarsi dei tempi di svolgimento della causa.

Si consideri che il fatto che il corretto esperimento del procedimento di mediazione costituisce condizione di procedibilità della domanda (sì che il difetto nello svolgimento del procedimento di mediazione può sfociare nella decisione di improcedibilità della domanda: si veda Cass. 27.3.2019, n. 8473; Cass. 5.7.2019, n. 18068) dà luogo in concreto nella pratica delle cause al proliferare di eccezioni e questioni sollevate dalla parte convenuta dirette a cercare di cogliere l'obiettivo della dichiarazione di improcedibilità della domanda (si veda Cass. 8.6.2020, n. 10486). In tal modo alle questioni che si pongono nella causa si aggiungono ulteriori questioni derivate esclusivamente dall'esistenza dell'istituto della mediazione obbligatoria. Accade così non di rado che il Giudice ritenga di dovere affrontare in via preliminare tali questioni (che hanno natura di questioni assorbenti) e disponga addirittura per la pronuncia al riguardo di una sentenza non definitiva, frazionando in tal modo in più segmenti la causa (con l'allungamento inevitabile dei tempi ed il moltiplicarsi dell'attività da svolgere).

E' proprio questo - a ben vedere - l'effetto maggiormente negativo che l'istituto della mediazione obbligatoria produce sulle cause.

Riteniamo dunque opportuno - sulla scorta dell'esperienza concreta maturata negli anni di applicazione dell'istituto della mediazione - segnalare gli elementi e le considerazioni ora svolte, cui solitamente non viene prestata attenzione.

Nella valutazione circa l'opportunità del mantenimento della mediazione obbligatoria e circa l'opportunità dell'allargamento di questa a materie ulteriori rispetto a quelle originariamente previste ci sembra debba darsi tutto il peso che meritano agli aspetti (allungamento dei tempi di definizione delle vertenze; appesantimento dei costi per le parti delle controversie; creazione artificiosa di ulteriori questioni ed eccezioni nel giudizio basate solo sulla effettività e sulla correttezza dello svolgimento del procedimento di mediazione) che vanno tutte in senso contrario alla proposta di mantenimento ed ampliamento dell'istituto della mediazione.

Ciò che l'esperienza maturata consiglia è piuttosto che per le controversie condominiali e per le controversie locative sia esclusa l'obbligatorietà della mediazione.

Da aggiungere che con riguardo alle controversie condominiali un ulteriore elemento che rende ancora più inutile lo svolgimento della mediazione è costituito dal fatto che rispetto a tutte le controversie nelle quali parte sia il condominio la presenza in sede di mediazione è riservata all'amministratore (art. 71-*quater* disp. att. c.c.), e cioè ad un soggetto diverso dai condòmini, che sono i veri interessati.

Ciò determina inevitabilmente disguidi ed inefficienze: il fatto che l'attività di mediazione (e soprattutto l'opera svolta dal mediatore) venga attuata - quanto ad una parte (il condominio) - non già nei confronti dei soggetti interessati ma di un loro rappresentante priva in concreto la mediazione di grande parte della sua efficacia. E' evidente che il problema non può ignorare quale sia la natura del condominio e la necessità che l'ente condominiale abbia un proprio rappresentante: ma ciò non esclude che proprio con riguardo all'attività di mediazione il fatto che questa venga svolta nei confronti di un rappresentante e non dei soggetti rappresentati costituisca un limite considerevolissimo.

3. Ciò detto con riguardo alla questione relativa alla mediazione, vorremmo poi rappresentare un problema che - anche in questo caso - l'esperienza concreta ci porta a riconoscere e che confidiamo possa trovare soluzione in sede di riforma del processo civile.

Il problema del quale si tratta consiste nelle **grandi difficoltà che derivano negli edifici in condominio dalla soggezione all'esecuzione di una unità immobiliare facente parte del condominio.**

Ciò che di norma si verifica è che durante tutto lo svolgimento della procedura esecutiva (che spesso si prolunga per diversi anni) le spese condominiali dovute dall'unità immobiliare oggetto di esecuzione non vengono pagate.

Il che - in considerazione del fatto che le spese in questione non hanno natura di spese proprie dell'esecuzione e non sono oggetto nemmeno di credito privilegiato - significa di fatto che nessuno mai pagherà tali spese (salva soltanto l'applicazione della regola per cui l'acquirente del bene risponde delle spese relative all'anno in corso ed all'anno precedente ex art. 63, 4° comma, disp. att. c.c.): ma si tratta di regola la cui applicazione normalmente

comporta il pagamento soltanto di una parte del debito che si è venuto accumulando durante l'esecuzione, dal momento che questa ha di norma una durata ben più lunga del periodo coperto dalla previsione anzidetta). Tali spese dunque resteranno definitivamente a carico dei condòmini “virtuosi”, diversi dal proprietario dell'immobile pignorato.

Da segnalare poi - sul piano concreto - come la situazione che ora si è disegnata sia considerevolmente aggravata dalla previsione del nuovo art. 560 c.p.c. che attribuisce al debitore esecutato il diritto di occupare l'immobile pignorato durante tutto il periodo di durata dell'esecuzione fino alla vendita (anzi: fino alla pronuncia del decreto di trasferimento). Tale previsione (oltre a produrre - in via generale - l'effetto fortemente negativo di una spinta verso una maggiore durata delle procedure esecutive immobiliari quale conseguenza del conferimento al debitore di un ulteriore e fortissimo interesse a che l'esecuzione duri il più a lungo possibile) comporta - sul piano dei rapporti condominiali - conseguenze per tutte le spese comuni che vanno addebitate sulla base dei consumi (spese che comprendono anche - a seguito dell'adozione delle disposizioni in materia di contabilizzazione dei consumi del calore nei condomini di cui al d. lgs. n. 102 del 2014 - le spese del riscaldamento). Il problema che si è segnalato peraltro sarà certamente aggravato dalla permanenza dell'esecutato nell'immobile pignorato (oltre a tutto è prevedibile che il comportamento che il debitore esecutato terrà relativamente ai consumi sarà influenzato anche dalla considerazione del fatto che in ogni caso dei consumi in questione egli di fatto non risponderà).

Si tratta di situazione che si presenta in moltissimi casi e che dà luogo ad inconvenienti considerevoli per i condòmini.

L'esperienza maturata sul campo porta a ritenere che l'attribuzione alle spese condominiali che maturino durante lo svolgimento del processo esecutivo della natura di spese proprie dell'esecuzione o comunque di spese da pagarsi in prededuzione sul ricavato della vendita dell'immobile pignorato - situazione che venisse estesa a tutti i contributi condominiali e dunque non solo alle spese per opere di manutenzione straordinaria - potrebbe dare soluzione al problema.

Accanto a ciò potrebbe porsi - quale ulteriore rimedio - la riformulazione dell'art. 560 c.p.c. con contenuti tali che condizionino - nel caso in cui l'immobile pignorato facesse parte di un condominio - il diritto dell'esecutato alla permanenza nell'immobile al pagamento puntuale ed integrale dei contributi condominiali.

4. Il disegno di legge delega per la riforma del processo civile reca una norma, in tema di procedimenti in camera di consiglio, che merita una riflessione per le conseguenze che potrebbe avere, una volta approvata, sulla materia condominiale. Si tratta dell'art. 9, secondo il quale, nell'esercizio della delega, il Governo deve procedere alla revisione delle ipotesi in cui, in tali procedimenti, il tribunale è chiamato a provvedere in composizione collegiale. Ciò, con l'obiettivo "di ridurre le ipotesi di collegialità nei casi in cui non è prevista la partecipazione obbligatoria del pubblico ministero e l'intervento dell'autorità giudiziaria è diretto a garantire l'attendibilità di stime effettuate o la buona amministrazione di cose comuni".

In sostanza, l'intervento normativo mira ad escludere, dal novero dei casi in cui attualmente il tribunale provvede in composizione collegiale, fattispecie come quelle disciplinate dagli articoli 2343 e 2343-bis c.c., in cui il ricorso all'autorità giudiziaria è funzionale a garantire la professionalità e l'indipendenza di professionisti incaricati di valutazioni estimative, nonché fattispecie come quelle di cui agli articoli 1105 e 1129 c.c., in cui l'autorità giudiziaria è chiamata a concorrere all'amministrazione di beni comuni.

L'aspetto da tenere in considerazione, però, è proprio quest'ultimo. Si è sottovalutato il rilievo che hanno, in ambito condominiale, procedimenti come quello della revoca dell'amministratore. Un procedimento di una delicatezza estrema, non solo per i riflessi sulla reputazione dell'interessato. Può involgere, infatti, questioni complesse: i motivi, ad esempio, alla base della richiesta di revoca possono essere i più diversi, non riconducibili all'elencazione (avente, infatti, mero carattere esemplificativo) che, in tema, reca il codice civile. È necessario esaminarli attentamente. Anche perché non può trascurarsi che ex art. 1129, undicesimo comma, c.c., in caso di revoca giudiziale, i condòmini "non possono nominare nuovamente l'amministratore revocato".

È evidente che il passaggio da collegiale a monocratico dell'organo giudiziario porterebbe con sé una minor possibilità di dialettica su questo problema, come su altri, e quindi minori certezze in ordine alla corretta formazione del processo decisionale di tale organo.

L'auspicio è, dunque, che il Parlamento riveda la norma, cancellando senz'altro il riferimento alla materia dell'amministrazione di beni comuni

Queste sono le prime osservazioni e suggerimenti che sulla scorta dell'esperienza quotidiana delle cause in materia condominiale e locatizia possiamo formulare. Confidiamo che di tali osservazioni (che nascono - lo ripetiamo ancora - dal contatto quotidiano con la realtà) si tenga conto.