

**ALFREDO ANTONINI**

ord. di Diritto dei trasporti  
nell'Università di Udine

## **OSSERVAZIONI**

**al disegno di legge n. 1662**

**“Delega sulla riforma del processo civile”**

presentate nell'audizione del 22.9.2020

alla Commissione Giustizia del Senato della Repubblica

\*\*\*

Ecc.mi sig.ri Senatori!

Ringraziando per la fiducia accordatami, formulo alcune osservazioni al disegno di legge delega sulla riforma del processo civile, alla luce della pluridecennale esperienza che ho potuto conseguire quale avvocato libero professionista da oltre quarant'anni, docente universitario di ruolo da oltre trent'anni (attualmente professore ordinario di Diritto dei trasporti nell'Università di Udine), arbitro in arbitrati liberi e amministrati anche a livello internazionale, mediatore, presidente e componente di consigli di amministrazione di società di capitali e di enti pubblici e privati, prorettore vicario dell'Università di Udine per un anno, collaboratore del Ministro dei trasporti quale esperto del settore aeronautico per due anni, componente della Commissione ministeriale che ha provveduto alla riforma della parte seconda del codice della navigazione del 2004/2005.

Assegnerò al mio intervento carattere sintetico, restando a disposizione per ogni chiarimento ed eventuale approfondimento.

### *1. Lineamenti generali.*

Punto cardine della riforma è l'individuazione del ricorso, anziché della citazione, quale atto introduttivo del procedimento civile.

Questa modifica non serve di per sé a rendere più rapido lo svolgimento del procedimento, posto che i tempi della fase introduttiva prescindono dalla tipologia dell'atto introduttivo e, anzi, potrebbero essere resi più lunghi dall'avvio dello stesso mediante ricorso anziché mediante citazione.

La modifica si apprezza, tuttavia, nell'ottica di assegnare al giudice un controllo più incisivo e completo sullo sviluppo del processo, ricollegato al potere di programmarlo fin dall'inizio in modo tale da consentirne lo svolgimento entro termini predefiniti e possibilmente rapidi.

Altro punto rilevante della riforma è quello di meglio scandire le fasi processuali e ridurre il numero delle memorie difensive.

L'intendimento è apprezzabile, ma, affinché non sia vanificato dalla prassi (che più volte in passato ha snaturato la portata delle riforme legislative), occorre che siano eliminate le ragioni che inducono a introdurre deduzioni di carattere argomentativo nelle memorie che, nell'impostazione codicistica, dovrebbero avere carattere esclusivamente istruttorio.

Alludo soprattutto, quanto al procedimento di primo grado, all'onere di specifica contestazione dei fatti dedotti dalla controparte (art. 115, 1° co., c.p.c.), e, quanto a quello di appello, all'inammissibilità dell'impugnazione qualora contenente una motivazione differente da quella indicata dall'art. 342 c.p.c.

Lo scrupolo di evitare il rischio di preclusioni, riconoscimenti impliciti e inammissibilità costringe i difensori all'inutile attività consistente, nel processo di primo grado, in memorie istruttorie contestative di ogni affermazione anche in diritto della controparte, e, in quello di secondo grado, in atti di impugnazione contenenti argomentazioni intese a ricondurre alla previsione dell'art. 342 c.p.c. ragioni di impugnazione, apprezzabili e spesso fondate, che sostanzialmente ne esulano.

Per quanto riguarda i mezzi alternativi di risoluzione delle controversie (A.D.R.: negoziazione assistita, mediazione, arbitrato), ne è apprezzabile l'esigenza di rafforzamento e di maggiore puntualizzazione, nella consapevolezza che la mediazione sul piano statistico ha elevato successo in alcune materie, mentre non ne ha alcuno in altre, le quali conseguentemente dovrebbero essere escluse dall'ambito di operatività sia della stessa, che della negoziazione assistita.

Il punto nodale di questa riforma deve essere il rispetto dell'esigenza fondamentale, avvertita in ogni campo e addirittura essenziale ai fini della competitività del tessuto commerciale italiano e della sua attrazione per gli

investitori internazionali, che la giustizia dia una risposta pronta alle esigenze di chi si rivolge ad essa.

A ciò si può pervenire attingendosi all'esperienza del rito cautelare, nel quale, generalmente in una sola udienza e sulla base della sola prova documentale al caso accompagnata dall'audizione delle parti, il giudice perviene ad una soluzione, comunque reclamabile, idonea ad acquisire carattere di definitività, ancorché non forza di giudicato.

Questa esperienza deve essere trasfusa nel procedimento civile, assegnandosi al giudice alla prima udienza, su richiesta delle parti e sulla base delle prove già acquisite, la possibilità di emettere un'ordinanza immediatamente esecutiva, reclamabile e suscettibile di definire la controversia qualora nessuna delle parti formalizzi richiesta di prosecuzione del procedimento.

Da ultimo, osservo che il progetto di riforma conferma il carattere scritto del procedimento civile, attenuandolo nella fase decisionale, caratterizzata dalla discussione.

Sotto quest'ultimo profilo, non è condivisibile l'attuale previsione che la richiesta delle parti determini sia l'assegnazione dei termini per il deposito di memorie difensive, che la fissazione dell'udienza di discussione, essendo evidente che le difese debbano essere, alternativamente, scritte o orali.

Al riguardo, il ruolo del giudice quale soggetto ordinatore del processo e del suo ritmo deve consentire al medesimo di indicare alle parti, sia ai fini del contenuto da dare alle memorie istruttorie, che a quelli degli argomenti da sviluppare nella discussione o nelle memorie conclusive, i soli punti della controversia ritenuti meritevoli di approfondimento; infatti, per un verso gli argomenti difensivi hanno già formato oggetto di esposizione nell'atto introduttivo e nella comparsa di risposta, per altro verso la ripresa delle molteplici questioni procedurali e sostanziali che caratterizzano la causa si rivela spesso, nell'esperienza quotidiana, un inutile dispendio di energie nella predisposizione degli atti, nella disamina di quelli delle controparti e nella valutazione ad opera del giudice.

Per le medesime ragioni, è opportuno prevedere l'onere di indicazione negli atti processuali della rilevanza attribuita ai documenti prodotti, anche

mediante mero richiamo di ciascuno di essi nel contenuto dell'atto, a pena di inammissibilità.

Vengo ora ad esaminare i vari profili del disegno di legge delega.

## *2. Strumenti di risoluzione alternativa delle controversie (art. 2).*

Suggerisco le seguenti integrazioni e modifiche:

- lettera *e bis* (da introdurre): “*prevedere che, nei casi in cui la negoziazione assistita costituisce condizione di procedibilità, la condizione è realizzata anche dall’avvio del procedimento di mediazione*”. La disposizione risponde alla logica di evitare che la parte, che ha ritenuto di ricorrere al procedimento di rilevanza maggiore (la mediazione), nel caso di insuccesso del medesimo debba instaurare anche quello minore (negoziata assistita) per considerare integrata la condizione di procedibilità;
- lett. *h*, n. 2: evitare la previsione di una sanzione penale e sostituirla con quella di una sanzione amministrativa a carico di chi rende dichiarazioni false; inoltre, quale conseguenza processuale a carico della parte che si sottrae all’interrogatorio, prevedere che il giudice possa dare per ammessi i fatti specifici su cui la parte si è rifiutata di deporre;
- lett. *h*, n. 4: la maggiorazione del compenso in misura non inferiore al 30% è eccessiva e potrebbe condurre ad un ricorso all’istruttoria stragiudiziale abusivo e strumentale; è opportuno precisare che la maggiorazione, di entità da valutare, si applica al compenso previsto per la mediazione nel caso di esito positivo della stessa, e nel caso di successivo giudizio a quello relativo alla sola fase istruttoria.

## *3. Procedimento di cognizione di primo grado davanti al tribunale in composizione monocratica (art. 3).*

Suggerisco le seguenti integrazioni e modifiche:

- lett. *b*, n. 1: indicare che debba essere precisato anche il momento dal quale la decadenza è impedita, oltre a quello dal quale la prescrizione è interrotta; individuare tale momento nel deposito del ricorso, a condizione che lo stesso venga notificato entro il termine assegnato. L’odierno ordinamento conosce numerose ipotesi di decadenza, anche sulla scorta della normativa internazionale uniforme ed eurounitaria, sicché la sola menzione della

prescrizione è insufficiente. Costituirebbe inoltre una compressione costituzionalmente non consentita dei diritti soggettivi determinarne l'estinzione per decorso del termine quale conseguenza non della mancata iniziativa del titolare (deposito del ricorso), ma dei tempi tecnici, ancorché brevi, della successiva emissione del decreto di fissazione dell'udienza; ciò anche in considerazione del fatto che, soprattutto ma non solo nel campo dei trasporti, i termini di estinzione del diritto sono particolarmente brevi (anche di soli sei mesi) e nella prassi le parti si determinano solo all'ultimo momento ad agire in giudizio, nel tentativo di pervenire per quanto possibile ad una definizione stragiudiziale;

- lett. *b*, n. 5 *bis* (da introdurre): *“che la mancata contestazione specifica di fatti aventi rilevanza processuale non consente di ritenerli ammessi (e conseguentemente modificare l'art. 115, 1° comma).”* Ho già evidenziato sopra (par. 1) che la disposizione citata è nella prassi fonte di lunga e superflua illustrazione nelle memorie, con snaturamento della funzione delle stesse e inutile attività per i difensori;

- lett. *b*, n. 5 *ter* (da introdurre): *“prevedere che il giudice alla prima udienza possa pronunciare ordinanza immediatamente esecutiva ai sensi dell'art. 186 bis qualora, sulla base degli elementi di fatto e delle ragioni di diritto sottoposti dalle parti, oltre che delle prove già acquisite agli atti, la pretesa azionata risulti fondata”*. Ho già detto sopra (par. 1) dell'esigenza di far beneficiare il processo civile della positiva esperienza maturata nel processo cautelare, il cui provvedimento, reso in sede sommaria, molte volte determina la definizione della questione;

- lett. *c*, n. 6: modificarlo prevedendo che deve essere indicata la rilevanza dei documenti prodotti e che le prove devono avere ad oggetto i fatti rilevanti (anziché quelli *“specificamente contestati”*);

- lett. *c*, n. 1: modificarlo nel senso che, a richiesta delle parti, il giudice alternativamente fissa l'udienza per la discussione orale della causa, oppure assegna il termine per il deposito di note difensive; prevedere inoltre che il giudice limita la trattazione, orale o scritta, alle sole questioni di fatto o di diritto, specificamente indicate, che ritiene meritevoli di approfondimento. Sulle ragioni di queste modifiche ho dato conto nel par. 1;

- lett. *c bis* (da introdurre): “*prevedere i casi in cui la sentenza dichiarativa e quella costitutiva, oltre a quella di condanna, possono essere provvisoriamente esecutive*”. La disposizione è opportuna, perché idonea ad evitare impugnazioni infondate, aventi il solo scopo di ritardare il passaggio in giudicato e la produzione di effetti da parte della sentenza (si pensi al caso della revocatoria di atti in frode ai creditori).

4. *Procedimento di cognizione di primo grado davanti al tribunale in composizione collegiale (art. 4).*

Valgono le medesime osservazioni formulate a proposito dell’art. 3, con il suggerimento di ridurre le ipotesi in cui il tribunale giudica in composizione collegiale, escludendo dalle medesime quelle concernenti la famiglia e lo stato delle persone.

5. *Procedimento di cognizione di primo grado davanti al giudice di pace (art. 5).*

Occorre valorizzare la decisione immediata della causa già alla prima udienza, come ho sopra indicato a proposito dell’art. 2, lett. *b*, n. 5 *ter* di nuova introduzione.

Il significato del procedimento avanti al giudice di pace, purtroppo completamente travisato nella prassi, è quello di una decisione immediata e corretta nella sostanza, a prescindere dalla specificità, se non dalla speciosità, delle questioni preliminari, pregiudiziali, processuali.

6. *Giudizio di appello (art. 6).*

Suggerisco le seguenti integrazioni e modifiche:

- lett. *d*: prevedere l’abrogazione, oltre che degli articoli menzionati, anche dell’art. 342 c.p.c. nella parte in cui prevede l’inammissibilità dell’appello. Infatti, come ho rilevato nel par. 1, nella prassi questa disposizione ha soltanto appesantito il contenuto argomentativo degli atti di impugnazione, senza beneficio per la chiarezza e, nella grande parte dei casi, senza vantaggio per la definizione del processo, per l’utilizzazione assai rara della declaratoria di inammissibilità;

- lett. *e*, n. 2: prevedere, come per il procedimento di primo grado, l'alternatività nella fase decisionale fra discussione orale e trattazione scritta con memorie difensive.

7. *Processo di esecuzione (art. 8).*

- lett. *a*: valutare se sia opportuno gravare il creditore dell'onere di ulteriori notifiche.

8. *Divisione (art. 10).*

- lett. *p* (da introdurre): *“prevedere i criteri di assegnazione del bene oggetto di divisione ad uno dei dividendi, nel caso di domande concorrenti di più d'uno di essi a parità di condizioni”*.

9. *Arbitrato (art. 11).*

- lett. *b*: sostituirla il testo attuale con il seguente: *“escludere che il decreto con il quale il presidente della corte di appello dichiara l'efficacia del lodo straniero abbia efficacia esecutiva; prevedere che tale efficacia venga attribuita dal presidente nei casi di mancata opposizione e di rigetto dell'opposizione con sentenza passata in giudicato, e che possa essere attribuita dal giudice dell'opposizione nei casi di manifesta infondatezza dell'opposizione o di pregiudizio irreparabile nel ritardo dell'esecuzione”*.

Si tratta di una soluzione equilibrata, che tiene conto del prevalente orientamento giurisprudenziale e del dibattito dottrinale formati nell'incertezza interpretativa degli attuali artt. 839 e 840 cod. proc. civ.

10. *Notificazioni (art. 13).*

- lett. *b*: è opportuno riflettere sull'opportunità della notifica da effettuare, nel caso di impossibilità di notifica a mezzo posta elettronica certificata per causa imputabile al destinatario, mediante inserimento nell'area *web* ai sensi dell'art. 359 del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, essendo inopportuno generalizzare un rimedio che ha un proprio significato soltanto nel mondo imprenditoriale, maggiormente attento al dominio dei mezzi elettronici.