

Interventi sul processo civile

Un processo civile lento e disfunzionale difficilmente può affiancarsi a sistemi alternativi validi ed efficaci, poiché questo creerebbe distorsioni ed effetti negativi. È necessaria quindi una riforma del processo che riesca a contrastare le più evidenti disfunzioni registrate nella prassi applicativa. Il Piano esclude una modifica radicale dell'impianto del processo civile che provocherebbe, soprattutto nei primi anni, negative conseguenze per il necessario tempo di adattamento da parte degli operatori. Il Piano segue invece un metodo di intervento "selettivo", volto ad introdurre specifiche disposizioni, per ovviare alle aree più disfunzionali e per estendere modelli già sperimentati con profitto e già valutati dalle agenzie internazionali di monitoraggio (per es., CEPEJ).

Obiettivi – Gli obiettivi perseguiti sono:

- Concentrare maggiormente, per quanto possibile, delle attività tipiche della fase preparatoria ed introduttiva
- Sopprimere le udienze potenzialmente superflue e la riduzione dei casi nei quali il tribunale è chiamato a giudicare in composizione collegiale
- Ridefinire meglio la fase decisoria, con riferimento a tutti i gradi di giudizio

Modalità di attuazione – In primo luogo, gli interventi previsti sono rivolti ad una più efficace gestione della fase istruttoria attraverso un più rispettoso utilizzo del calendario del processo e, ad esempio, l'assunzione di testimoni fuori dalla circoscrizione del giudice adito attraverso forme di collegamento telematico.

Dal punto di vista generale si rendono effettivi il principio di sinteticità degli atti e il principio di leale collaborazione tra il giudice e le parti (e i loro difensori) mediante strumenti premiali e l'individuazione di adeguate sanzioni per l'ipotesi di non osservanza.

Una particolare attenzione viene riservata alla digitalizzazione del processo: tra gli interventi innovativi della legislazione emergenziale sono consolidati e stabilizzati i modelli della udienza da remoto e della udienza mediante trattazione scritta. Ulteriori interventi riguarderanno il sistema delle impugnazioni, che rappresentano attualmente settori in affanno per la mole di cause pendenti.

Con riferimento al procedimento di appello, il Piano potenzia il filtro di ammissibilità, per una più efficace selezione delle impugnazioni manifestamente infondate e semplifica, la fase di trattazione e istruttoria del procedimento, verificando la possibilità di delegare la gestione delle udienze e l'eventuale assunzione di nuove prove a un solo consigliere.

Con riferimento al giudizio di Cassazione, poi, il Piano valorizza i principi di sinteticità e autosufficienza che devono contraddistinguere il contenuto degli atti; uniforma le concrete modalità di svolgimento del procedimento; e semplifica la definizione mediante pronuncia in camera di consiglio.

Un'importante innovazione è quella del rinvio pregiudiziale in cassazione. Questa prevede il potere del giudice di merito di rivolgersi direttamente alla Corte di Cassazione per sottoporle la risoluzione di una questione nuova (non ancora affrontata dalla Corte), di puro diritto e di particolare importanza, che presenti gravi difficoltà interpretative e sia suscettibile di porsi in numerose controversie. In questo modo è favorito il raccordo e il dialogo tra gli organi di merito e la Cassazione e valorizzato il suo fondamentale ruolo nomofilattico.

Tempi di attuazione - Si stima che le leggi delega possano essere adottate entro la fine dell'anno 2021 e che i decreti attuativi possano essere adottati entro la fine dell'anno 2022. Si stima, inoltre, che entro

la fine dell'anno 2023 possano essere adottati gli eventuali ulteriori strumenti attuativi (decreti ministeriali e/o regolamenti).

Interventi sul processo esecutivo e sui procedimenti speciali

Il settore dell'esecuzione forzata merita un'attenzione particolare in ragione della centralità della realizzazione coattiva del credito ai fini della competitività del sistema paese. Le linee di intervento che si propongono hanno lo scopo di rendere più celere e spediti i procedimenti esecutivi, intervenendo sotto diversi profili:

- Si abrogano le disposizioni del codice di procedura civile e di altre leggi che si riferiscono alla formula esecutiva e alla spedizione in forma esecutiva, per rendere più semplice l'avvio dell'esecuzione mediante una semplice copia attestata conforme all'originale
- Nel settore dell'esecuzione immobiliare, si prevede una generale riduzione dei termini per il deposito della certificazione ipocatastale, per guadagnare nella fase introduttiva almeno 60 giorni
- Sempre con riferimento alle esecuzioni immobiliari, viene potenziato lo strumento della delega; lo si estende anche ai settori finora rimasti appannaggio del giudice dell'esecuzione (ad es. la fase distributiva); e si prevede un rigido meccanismo di controllo sul delegato, con precise scadenze temporali, onde velocizzare la fase liquidatoria
- Si propongono altresì interventi in punto di custodia, che prevedono che il giudice dell'esecuzione provveda alla sostituzione del debitore nella custodia nominando il custode giudiziario entro quindici giorni dal deposito della documentazione ipocatastale); e di liberazione dell'immobile, che la rendano ove non sia abitato all'esecutato e dal suo nucleo familiare ovvero sia occupato da soggetto privo di titolo opponibile alla procedura al più tardi nel momento in cui pronuncia l'ordinanza con cui è autorizzata la vendita o sono delegate le relative operazioni
- Si introduce il meccanismo della cosiddetta *vente privée* (vendita diretta del bene pignorato da parte del debitore) che, con i necessari accorgimenti, può favorire una liquidazione "virtuosa" e rapida attraverso la collaborazione del debitore
- Si introducono semplificazioni procedurali nell'espropriazione presso terzi
- Si interviene sulle misure di coercizione indiretta (c.d. *astreinte*), attribuendo tra l'altro anche al giudice dell'esecuzione il potere di imporre l'*astreinte*, misura particolarmente utile ove vengano in rilievo titoli esecutivi diversi da un provvedimento di condanna o nel caso in cui la misura di coercizione indiretta non sia stata richiesta al giudice della cognizione

Obiettivi – L'obiettivo principale della riforma è definire una serie di interventi che garantiscano la semplificazione delle forme e dei tempi del processo esecutivo.

Modalità di attuazione – Il Piano rafforza la tutela del creditore o dell'avente diritto munito di un titolo esecutivo, mediante l'alleggerimento delle forme, la semplificazione dei modelli processuali, l'accelerazione dei tempi (l'eliminazione di termini superflui e la più sollecita cadenza delle fasi della vendita) e la maggiore effettività.

Infine, si propongono ulteriori interventi nel settore del contenzioso della famiglia. Il Piano intende sciogliere alcuni problemi legati alla compresenza di organi giudiziari diversi e individuare un rito unitario

per i procedimenti di separazione, divorzio e per quelli relativi all'affidamento e al mantenimento dei figli nati al di fuori del matrimonio.

Tempi di attuazione – Si stima che le leggi delega possano essere adottate la fine dell'anno 2021 e che i decreti attuativi possano essere adottati entro la fine dell'anno 2022. Si stima, inoltre, che entro la fine dell'anno 2023 possano essere adottati gli eventuali ulteriori strumenti attuativi (decreti ministeriali e/o regolamenti). Per quanto riguarda il diritto fallimentare il Ministro della Giustizia ha istituito una Commissione finalizzata a proporre emendamenti ad un *corpus* normativo (c.d. codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza), che entrerà in vigore al più tardi entro il quarto trimestre 2022. È probabile che una parte principale della disciplina entri in vigore già nel 2021.

La riforma della giustizia tributaria

Il contenzioso tributario, settore cruciale per l'impatto che può avere sulla fiducia degli operatori economici, anche nella prospettiva degli investimenti esteri risente fortemente delle criticità legate ai tempi della amministrazione della giustizia. In particolare:

- Sotto il profilo quantitativo, il contenzioso tributario è una componente molto importante dell'arretrato che si è accumulato dinanzi alla Corte di Cassazione. Secondo stime recenti, nonostante gli sforzi profusi sia dalla Sezione specializzata, sia dal personale ausiliario, alla fine del 2020 vi sono più di 50.000 ricorsi. Va tuttavia aggiunto che, poiché vi è stata una contrazione del contenzioso in appello dinanzi alle commissioni tributarie regionali (da 47.015 appelli nel 2019 a 42.701 nel 2020) e una contrazione ancora più marcata delle controversie pendenti in primo grado davanti alle commissioni tributarie provinciali (da 142.522 nel 2019 a 108.699 nel 2020), il flusso possa ridursi in grado significativo;
- Sotto il profilo qualitativo, le decisioni adottate dalla Corte di Cassazione comportano molto spesso l'annullamento di quanto è stato deciso in appello dalle commissioni tributarie regionali: si è passati dal 52 per cento nel 2016 al 47 per cento nel 2020, con variazioni non particolarmente significative negli ultimi cinque anni
- Sotto il profilo temporale, i tempi di giacenza dei ricorsi in Cassazione sono in alcuni casi lunghi, aggiungendosi alla durata dei giudizi svolti nei due precedenti gradi di giudizio

Obiettivi – Gli interventi sono rivolti a ridurre il numero di ricorsi alla Cassazione, a farli decidere più rapidamente, oltre che in modo adeguato.

Modalità di attuazione – Il Piano assicura un migliore accesso alle fonti giurisprudenziali mediante il perfezionamento delle piattaforme tecnologiche e la loro piena accessibilità da parte del pubblico. Si tratta di un ambito sul quale il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria ha prospettato interventi concreti mediante un progetto da realizzarsi nell'arco di un triennio. Allo stesso scopo il Piano ipotizza di introdurre il rinvio pregiudiziale per risolvere dubbi interpretativi, per prevenire la formazione di decisioni difformi dagli orientamenti consolidati della Corte di Cassazione. Per quanto riguarda lo smaltimento dell'ingente arretrato presso la Corte di Cassazione, il Piano agisce mediante strumenti già analizzati, come il rafforzamento delle dotazioni di personale e un intervento, mediante adeguati incentivi economici, segnatamente per il personale ausiliario. È inoltre in fase di elaborazione una proposta volta ad ampliare l'organico della Sezione tributaria della Corte di Cassazione. Infine, per quanto concerne l'attività dei giudici di merito, come per la giustizia civile, così per quella tributaria, un ulteriore contributo può derivare dalla revisione dell'istituto della mediazione. Ciò potrà giovare alla riduzione del contenzioso negli anni successivi.