



ROBERTA TISCINI

Impressioni a caldo sulla sommarietà nel progetto di riforma Luiso... in attesa che il caldo estivo ne chiarisca gli esiti

1. La Commissione presieduta da Francesco P. Luiso - incaricata presso il Ministero della Giustizia “per l’elaborazione di proposte di interventi in materia di processo civile e di strumenti alternativi” - immagina nuovi rimedi per ridurre i tempi del processo verso una migliore efficienza nell’amministrazione della giustizia. L’approccio metodologico è quello di intervenire sul codice di procedura civile e sulle leggi speciali, proponendo, tra l’altro, correttivi al disegno di legge delega AS 1662 del 9 gennaio 2020 già approvato in via definitiva.

Tra i plurimi filoni di interesse – degiurisdizionalizzazione, adr, processo di cognizione, procedimenti speciali, processo esecutivo ecc. – un ruolo da protagonista svolge (come da tempo, ormai, nel panorama delle riforme) l’introduzione (o la rielaborazione) di modelli che rispondano alla nota triade: sommarietà-semplificazione-esecutività. Viene da dire che il tormentone è sempre lo stesso: assicurare la ragionevole durata del processo, non solo riducendo quantitativamente il contenzioso (attraverso i metodi alternativi di componimento della lite o la degiurisdizionalizzazione), non solo comprimendo i tempi del processo ordinario di cognizione (incidendo su poteri delle parti e regime delle preclusioni), ma anche promuovendo strumenti diversi da quest’ultimo, nelle forme di riti speciali e semplificati. Al centro di tali moti riformatori si colloca il procedimento sommario di cognizione.

2. Introdotto, “in sordina”, dalla riforma del 2009 (l. n. 69/2009) e presentato come un modello speciale oltre che sommario – specialità confermata dalla sua collocazione all’interno del libro IV del codice di rito – quale strumento alternativo a quello ordinario, il rito sommario di cognizione degli artt. 702 *bis* ss c.p.c. ha poi preso il sopravvento: esso è diventato “esclusivo” in sostituzione di vari riti speciali nel d.lgs. n. 150/2011, per poi insinuarsi all’interno del giudizio ordinario, come processo in cui quest’ultimo può convertirsi quando la semplicità della causa consente al giudice istruttore di disporre la prosecuzione nelle forme sommarie (art. 183 *bis* c.p.c.).

E’ perciò palese da tempo l’intenzione del legislatore di promuovere l’uso del modello sommario, che – a ben vedere - sommario non è, pacificamente riconoscendosi ad esso la natura di rito semplificato, ma pur sempre a cognizione piena: una intenzione che trova il suo acme nel progetto di riforma AS n. 1662 cit. che ne contempla la sostituzione integrale del rito ordinario (*amplius infra*).

Rispetto a quest’ultima prospettiva, il progetto Luiso fa un passo indietro. E’ indubbio, che anche qui si legge evidente l’intenzione di promuovere il sommario, con alcuni aggiustamenti formali che ne confermano la sostanza: un rito che cambia nome - non più “sommario”, bensì “semplificato di cognizione” - e collocazione topografica - dal libro IV al libro II (con abrogazione degli artt. 702 *bis*, *ter*, *quater* c.p.c.) - ma che resta pur sempre un modello a cui guardare quale panacea dei mali della giustizia civile. I mutamenti formali confermano (anzi rivalutano) l’intenzione di assicurare maggiore spazio a quel rito. Una intenzione evidente anche nell’ambito di applicazione, sicuramente da estendere rispetto a quello leggibile negli artt. 702 *bis* ss c.p.c. Qui però il progetto di riforma fa un passo indietro.



Se la versione originaria del ddl AS 1662 era nel senso di fare di questo rito un rimedio esclusivo (sostitutivo di quello ordinario) per tutte le cause di competenza del giudice monocratico, il nuovo progetto conferma l'idea di renderlo rito semplificato "obbligatorio" per controversie non complesse, anche se - a ben guardare - restando alternativo all'ordinario di cognizione: se ne estende lo spazio (rispetto alla disciplina tuttora vigente), ma non al punto di sostituire il giudizio ordinario. Il nuovo progetto lo immagina cioè come rito obbligatorio per le controversie di competenza del giudice di pace (con abrogazione delle relative disposizioni, ad eccezione degli artt. 313, 316, 317 c.p.c.), nonché per quelle di competenza del giudice in composizione monocratica *"che comunque riguardino fatti non controversi o presentino un'istruzione basata soltanto su prove documentali o di pronta soluzione, o che, secondo la valutazione del giudice, richiedono un'attività istruttoria costituenda non complessa"*. La differenza rispetto al modello costruito nel disegno di legge AS 1662 è chiara: si vuole estendere l'ambito di applicazione del rito sommario, ma non tanto da soppiantare la centralità di quello ordinario.

In quest'ultimo disegno di legge, infatti, avrebbe dovuto prevedersi, nel libro II del codice, *"un rito, denominato « rito ordinario davanti al tribunale in composizione monocratica », stabilendone l'esclusività e l'obbligatorietà per le cause in cui il tribunale giudica in composizione monocratica, con esclusione dei procedimenti attualmente assoggettati al rito del lavoro"*. Rito quindi esclusivo e a portata generalissima che avrebbe sostituito quello ordinario di cognizione in tutte le materie rientranti nella competenza del giudice monocratico.

Diversamente, quello contemplato nel disegno di legge della Commissione Luiso resta un rito che si aggiunge all'ordinario di cognizione. L'esclusività riguarda le sole controversie del giudice di pace, nel senso che ad essere soppiantato è il procedimento tipizzato per queste ultime (seppure con la conservazione degli artt. 313, 316 e 317 c.p.c.). Il che è un bene: se le cause di competenza del giudice onorario sono auspicabilmente "semplici" - e perciò da trattare con un modello semplificato - quello oggi regolato dal codice di procedura civile, pur apparentemente rispondendo a tali esigenze, finisce spesso per rivelarsi la brutta copia di quello ordinario, senza significative doti di originalità nella prospettiva della semplificazione.

Quanto invece alle cause appartenenti al giudice monocratico, la scelta della Commissione Luiso è intermedia, tra quella contemplata attualmente dal codice e quella del disegno di legge AS 1662. La sostituzione (rito ordinario-rito semplificato) qui non è integrale, ma giustificabile - non molto diversamente da come avviene nel testo codicistico vigente - in ragione della semplicità della lite. Il nuovo modello innanzi tutto non prende il nome di rito "ordinario" (seppure "semplificato") - come nel ddl AS 1662 - ma si definisce "procedimento semplificato di cognizione", così confermando le caratteristiche della semplificazione, pur nella specialità delle sue dinamiche. L'ambito di applicazione del modello proposto ha qui una portata apparentemente più vasta di quella contemplata nell'attuale rito sommario degli artt. 702 bis ss c.p.c. Essa opererebbe per le controversie di competenza del tribunale in composizione monocratica *"quando i fatti di causa siano tutti non controversi, quando l'istruzione della causa si basi su prova documentale o di pronta soluzione o richieda un'attività istruttoria costituenda non complessa"*. Qui il rito dovrebbe valere come esclusivo (nel senso di prevalere rispetto all'alternativa del giudizio ordinario). Tuttavia, i parametri entro cui valutare l'esclusività mostrano una certa (eccessiva?) elasticità. Chi deve procedere a questa valutazione? L'attore (ricorrente) nel momento in cui propone la domanda? Il fatto è che egli non conosce bene i termini della controversia, in mancanza delle difese del convenuto (se orientate su fatti controversi o pacifici, con prove solo documentali o anche costituenti). Oppure il giudice alla prima udienza, chiamato ad esaminare l'intera materia del contendere (sia in punto di allegazione di fatti che di onere della prova)? Sotto questi profili, non è palese in cosa le dinamiche del rito dovrebbero o potrebbero differire rispetto a



quello vigente. È indubbio che così facendo si vuole più chiaramente esplicitare la natura di procedimento impostato su cause “semplici”, cause che non richiedono una complessa indagine istruttoria, data la facile ricostruzione in punto di fatto (o addirittura cause fondate su fatti pacifici). Che si tratti di causa “semplice” – nei termini dell’assenza del tutto di attività istruttoria o comunque di una istruttoria non complessa – è questione non inchiodante a priori, bensì valutabile *ex post*, una volta che sul tavolo del giudice si sia riversata l’intera (o quasi) materia del contendere. Non vi è quindi esclusività. Quanto al ruolo delle parti nell’introdurre la causa, all’onere posto a loro carico nel decidere le modalità procedurali da utilizzare, ai poteri del giudice di disporre la conversione del rito alla prima udienza, a me sembra che, ferma restando la maggiore chiarezza intorno ai termini della “semplicità della lite” (una chiarezza recettiva di tutte le prassi giurisprudenziali che nel tempo hanno sciolto i nodi intorno al vigente rito sommario), il nuovo “procedimento semplificato di cognizione” non sia molto diverso dal “sommario di cognizione” tuttora vigente. Con una discrezionalità valutativa circa il suo ambito di applicazione, forse più ristretta di prima, ma pur sempre palese.

Che ci sia discrezionalità è d’altra parte confermato dal prosieguo del testo di legge delega, nel senso che *“in difetto [delle caratteristiche di semplicità di cui si è detto], la causa sarà trattata con il rito ordinario di cognizione, anche davanti al tribunale in composizione collegiale”*. La valutazione circa la sussistenza o meno dei requisiti per l’uso delle forme semplificate, quindi, va fatta all’udienza sulla base degli atti di causa, in virtù del potere ufficioso del giudice (siamo ben lontani dalla aprioristica scelta in favore dell’esclusività del rito, del tipo di quella del d.lgs. n. 150/2011).

Quanto alla precisazione *“anche davanti al tribunale in composizione collegiale”*, la disposizione della legge delega si limita a stabilire – pure qui facendo chiarezza su un profilo che ha stimolato dubbi nella vigenza dell’attuale testo dell’art. 702 *ter* c.p.c. – che la conversione del rito sia disposta dal giudice in via ufficioso anche nelle ipotesi in cui la trattabilità della causa richieda le forme ordinarie, non già in ragione della sua maggiore complessità, bensì per un motivo di competenza, essendo essa riservata alla decisione del tribunale in composizione collegiale.

L’estensione dell’ambito di applicazione del modello semplificato è confermata dalla modifica del d.lgs. n. 150/2011 sulla riduzione e semplificazione dei riti (che, come detto, già lo contemplava come esclusivo in sostituzione di diversi procedimenti speciali): il progetto di legge delega demanda al decreto delegato di *“prevedere che siano modificate le disposizioni del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, individuando i procedimenti speciali disciplinati dal codice di procedura civile, dal codice civile e dalle leggi speciali da assoggettare al procedimento semplificato di cognizione, oltre a quelli di competenza del giudice di pace”*. Ecco la novità: se quel decreto prevedeva la sostituzione di alcuni riti extracodice, il progetto in esame ne estende l’operatività anche ai procedimenti speciali regolati dal codice di procedura civile e dal codice civile, oltre che dalle leggi speciali. Tuttavia, circa l’individuazione di quali siano in concreto tali procedimenti la legge delega tace, sicché ampia è la discrezionalità legislativa nel dare corpo alla disposizione delegata.

La delega recepisce poi – opportunamente – gli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 253/2020 che aveva posto riparo ad un vizio del procedimento sommario, per l’ingiustificato sbarramento al *simultaneus processus* ogni qualvolta la domanda riconvenzionale non rientrasse nell’ambito di applicazione del rito sommario (ipotesi che secondo il testo di legge avrebbe condotto all’inammissibilità della domanda stessa). In recepimento di quell’intervento di costituzionalità, oggi la legge delega prevede che *“nello stesso modo si procederà ove sia avanzata domanda riconvenzionale priva delle condizioni di applicabilità del procedimento semplificato”* (anche qui, dunque, conversione del rito piuttosto che declaratoria di inammissibilità della riconvenzionale).

Quanto al rito, insiste il progetto di riforma sull’esigenza della semplificazione sotto il profilo dei tempi e delle modalità, pur sempre nel rispetto del principio del contraddittorio.



Novità sussistono invece circa la forma della decisione, tornando in auge la sentenza appellabile. Non più ordinanza (sommaria) quindi, bensì sentenza (semplificata). Dopo tanto promuovere gli atti aventi forma di ordinanza, con un atteggiamento volto a equiparare sentenza e ordinanza quando entrambe proiettate sul contenuto decisorio (un atteggiamento fatto proprio dal recente intervento di costituzionalità - Corte cost. n. 89/2021 - che ammette, in via interpretativa, la revocabilità per errore di fatto dell'ordinanza di liquidazione del compenso agli avvocati ex art. 14 d.lgs. n. 150/2011), il progetto in esame rivaluta la sentenza. Di ciò va preso atto, senza più di tanto comprenderne il perché.

3. L'innovazione più significativa in tema di semplificazione dei riti e di specialità dei modelli processuali consiste nella (re)introduzione di un procedimento speciale volto alla pronuncia di una condanna con riserva. Il progetto di riforma contempla (nel capo III *bis*) una nuova "ordinanza di condanna con riserva", strumento che nella relazione illustrativa non si esita a riconoscere come ampiamente noto, tanto nel nostro, quanto in ordinamenti stranieri. Si tratta di un rito volto ad ottenere un titolo esecutivo (nelle forme del provvedimento sommario e provvisorio), modellato sulla specie della condanna con riserva delle eccezioni, da noi già sperimentata (artt. 1462 c.c., 35 e 648 c.p.c.) e all'estero ampiamente usata (così nell'ordinamento francese, il *référé provision* dell'art. 809 *code de procédure civile* francese, o anglosassone, il *summary judgment* dell'art. 24 delle *civil procedure rules*). Di là dalla normativa vigente, il modello di riferimento è anche un altro: è quello che segnò i natali del procedimento sommario di cognizione, anche se nelle versioni successive esso prese strade molto diverse (descritte nel vigente art. 702 *bis* ss c.p.c.): si tratta del rito sommario di cognizione dell'art. 19 del d.lgs. n. 5/2003 per le controversie societarie, volto ad ottenere un titolo esecutivo - e solo quello - senza attitudine alla cosa giudicata.

Il modello proposto dalla Commissione Luiso presenta evidenti punti in comune con il sommario dell'art. 19 cit., nonché con le altre ipotesi di condanna con riserva delle eccezioni note al codice di procedura civile (si vuole prevedere una "ordinanza di condanna con riserva" che "*prima dell'inizio del processo di cognizione e nel corso del giudizio di primo grado, con riferimento alle controversie di competenza del tribunale in materia di diritti disponibili, il giudice possa, su istanza di parte, pronunciare ordinanza provvisoria di accoglimento, in tutto o in parte, della domanda proposta, nel caso in cui i fatti costitutivi siano provati e le difese del convenuto appaiano manifestamente infondate*"). Quella così immaginata è ordinanza concedibile in caso di raggiunta prova dei fatti costitutivi della domanda e di manifesta infondatezza delle eccezioni (prova piena sui fatti costitutivi e delibazione sommaria per le eccezioni): una ipotesi di condanna con riserva a portata generale, in grado perciò di superare la tipicità degli istituti corrispondenti già utilizzati in ambiti settoriali del contenzioso civile.

Il procedimento è costruito, sia come autonomo rispetto al giudizio di cognizione (da collocarsi al di fuori e prima di esso), sia incidentale (con una funzione anticipatoria che richiama le ordinanze degli artt. 186 *bis*, *ter quater* c.p.c.). Quanto al rito, esso si appoggia al procedimento cautelare, tanto per le modalità nella pronuncia dell'ordinanza (art. 669 *sexies* c.p.c.), quanto per la sua impugnabilità (è previsto il reclamo dell'art. 669 *terdiecies* c.p.c.). Il rinvio al modello cautelare ha però senso solo nelle dinamiche procedurali, ma nulla vi è in comune con esso quanto ai presupposti della cautela, non richiedendosi il *periculum* tipico dell'urgenza cautelare. Il progetto si discosta così dai modelli d'oltr'alpe – il *référé provision*, in particolare - nei quali, pur contemplandosi una funzione non cautelare, trova spazio l'uso delle medesime forme anche in presenza dell'urgenza tipicamente cautelare.

L'introduzione dell'ordinanza sommaria appena descritta è senz'altro da salutare con favore, anche se riproduttiva di modelli che non sempre hanno dato mostra di proficui risultati (si pensi alle ordinanze anticipatorie di condanna, all'indomani della loro entrata in vigore accolte con entusiasmo, senza che a ciò abbia fatto seguito il successo sperato).



Judicium

IL PROCESSO CIVILE IN ITALIA E IN EUROPA


Pacini
Giuridica

Essa – come anche i suoi precedenti – punta a scorporare la funzione esecutiva dall'accertamento proiettato sulla cosa giudicata. Il che, se da un lato sottrae alla giurisdizione la funzione tipica della tutela dichiarativa – l'attitudine al giudicato – dall'altro consente di concentrare l'attenzione sull'immediato risultato pratico – il titolo esecutivo – verso cui è probabile che l'avente diritto sia rivolto nel momento in cui propone la domanda.

Da qui ad avere sicurezza che il meccanismo sia votato al successo, il passo è lungo. Tutto a sta vedere come (e se) si passerà dalla legge delega al decreto delegato: la storia del processo civile pullula di esempi di progetti di riforma perfetti sul piano delle norme di delega, ma rivelatisi il peggiore dei fallimenti al momento di dare forma in concreto alle disposizioni delegate.