

LA RIFORMA DEL PROCESSO CIVILE

PARTE PRIMA

LIBRO I

DISPOSIZIONI GENERALI

CAPITOLO I

LE DISPOSIZIONI GENERALI

1. Introduzione.

La riforma voluta dalla L. 26 novembre 2021, n. 206, ha scelto la tecnica dell'intervento sulle singole disposizioni del codice piuttosto che creare un nuovo corpo sistematico e ordinato di norme. Ne è seguito un intreccio di testi rimasti immutati e di innovazioni che costringe l'interprete ad un **confronto continuo** tra vecchio e nuovo per apprezzare la portata del cambiamento. Il codice ha conservato la sua struttura originaria.

Le modifiche apportate alle disposizioni generali di cui al Libro Primo hanno riguardato: gli artt. 7 (competenza del giudice di pace), 37 (difetto di giurisdizione), 40 (connessione), 47 (regolamento di competenza), 48 (sospensione dei processi), 49 (ordinanza di regolamento di competenza), 50-bis (attribuzioni del tribunale collegiale), 78 (curatore speciale), 80 (nomina del curatore speciale), 96 (responsabilità aggravata), 101 (principio del contraddittorio), 118 (ordine di ispezione), 121 (libertà di forme), 127 (direzione dell'udienza), 127-bis (collegamenti audiovisivi), 127-ter (deposito di note scritte), 136 (comunicazioni), 137 (notificazioni), 139 (notificazioni nella residenza), 147 (tempo delle notificazioni), 149-bis (notificazioni elettroniche).

Le modifiche **entrano in vigore** a decorrere dal 30 giugno 2023, fatta eccezione per quelle riguardanti gli artt. 127, 127-bis e 127-ter per i procedimenti davanti al tribunale, alla corte d'appello e alla Corte di cassazione che si applicano dal 1° gennaio 2023 anche ai processi pendenti.

2. Competenza del giudice di pace.

La **competenza mobiliare** del giudice di pace nel disegno di legge sottoposto al parere del parlamen-

to era stata aumentata a 15.000 euro; la competenza per le cause di risarcimento del danno prodotto dalla circolazione di veicoli e natanti era stata aumentata a 30.000 euro. Camera e Senato si sono espresse nel senso di invitare il legislatore delegato a ridurre gli importi pecuniari della competenza e a rideterminarli rispettivamente in 10.000 e 25.000 euro. In questo incremento di valori pecuniari si è esaurita la riforma delle attribuzioni conferite al giudice di pace relativamente alla sua competenza per valore e per valore-materia. Rimangono immutate le disposizioni riguardanti le **competenze per materia**.

La legge delega 26 novembre 2021, n. 206, aveva demandato al Governo di riqualificare l'ambito delle competenze del giudice onorario. Le norme attuative hanno accolto l'indicazione con evidente moderazione, per l'opportunità di non scaricare pesi eccessivi sul giudice non di carriera mentre occorreva inseguire l'intervenuta svalutazione della moneta. Il parere del Parlamento ha inciso ulteriormente sulla cautela del Governo, in un atteggiamento che conferma la sostanziale sfiducia nutrita nei confronti del giudice onorario.

La disposizione si applica a decorrere dal 30 giugno 2023 anche ai procedimenti pendenti.

La riforma ha anche dettato disposizioni di modifica per la disciplina del procedimento davanti al giudice di pace: un procedimento semplificato di cognizione, regolato dalle mutate disposizioni degli artt. 316, 317, 319, 320 e 321. Si veda infra.

3. Difetto di giurisdizione.

3.1. Le ragioni dell'intervento.

Nel testo che rimane **vigente sino alla riforma**, l'art. 37, primo comma, dichiara rilevabile anche d'ufficio, in ogni stato e grado del processo, il difetto di giurisdizione del giudice ordinario nei confronti della pubblica amministrazione e dei giudici speciali.

La rilevabilità in ogni stato e grado del processo, anche ad opera del giudice, del difetto di giurisdizione era frutto della concezione che considerava **inderogabile la giurisdizione italiana**, se non nei

ristrettissimi limiti di cui agli artt. 2, 3 e 4 c.p.c. La giurisdizione costituisce aspetto costitutivo della sovranità statale e questa non poteva essere smiunita, pena la compromissione dell'assolutezza del dominio sul territorio e su coloro che vi fossero presenti. Poi i rapporti internazionali hanno progressivamente mutato questa risalente concezione. Il mito della inderogabilità della giurisdizione statale è stato di molto attenuato e le limitazioni di cui alle disposizioni citate sono state soppresse (dalla L. 31 maggio 1995, n. 218, Diritto internazionale privato). Un riflesso importante di questo innovato atteggiamento ha interessato gli **aspetti processuali** che regolavano i modi e i tempi del rilievo del difetto di giurisdizione del giudice adito. A ciò ha contribuito anche la necessità, nel frattempo divenuta urgente, di assicurare celerità e certezza di risultati al processo civile.

In questo quadro così modificatosi si è riconosciuto che il fatto di consentire il rilievo dell'inosservanza della giurisdizione per tutta la durata del giudizio costituisce una pericolosa mina vagante per il processo civile. Del resto, plurime decisioni giurisprudenziali hanno evidenziato situazioni nelle quali la questione di giurisdizione deve ritenersi non più proponibile una volta giunti ad un certo punto di svolgimento del giudizio. È questo l'effetto, soprattutto, del **giudicato interno**: situazione da ricavarsi in via di interpretazione della sentenza impugnata e determinata sostanzialmente dalla mancata contestazione, con l'impugnazione, di capi di merito della pronuncia (Cass. lav. n. 24358/2018).

3.2. La riforma.

La riforma ha attuato il proposito di **ridurre** per quanto possibile la rilevabilità del difetto di giurisdizione nell'estensione del corso del processo. L'art. 37 c.p.c. è stato modificato con l'introduzione nelle sue disposizioni delle seguenti regole:

- il difetto di giurisdizione **nei confronti della pubblica amministrazione** è rilevato, anche d'ufficio, in ogni stato e grado del processo (restano vigenti sul punto la L. 20 marzo 1865, b. 2248, All. E, e il D.L.vo 2 luglio 2010, n. 104, Contenzioso amministrativo);

- nei confronti del **giudice amministrativo** e dei giudici speciali il difetto di giurisdizione è rilevabile, anche d'ufficio, soltanto nell'ambito del primo grado di giudizio;

- nei giudizi di **impugnazione** la questione di giurisdizione può costituire oggetto della materia del decidere unicamente se proposta come specifico motivo di impugnazione; la denuncia del difetto di giurisdizione segue la regola generale secondo cui i vizi processuali sono deducibili come altrettante ragioni di impugnazione;

- il difetto di giurisdizione, però, non è eccezionale come motivo di gravame da parte dell'**attore** che ha promosso il giudizio di primo grado.

Nel contesto del primo grado di giudizio entrambe le parti hanno facoltà di eccepire l'inosservanza delle regole di riparto della giurisdizione. Per il convenuto l'eccezione è un mezzo difensivo, per l'attore può costituire il rimedio ad una errata valutazione, emersa a seguito delle contestazioni dell'avversario. Nel grado successivo l'eccezione non è più proponibile, se si rivela come **nuova**. Ove l'eccezione venisse formulata per la prima volta nel corso del giudizio di gravame, essa dovrebbe essere dichiarata inammissibile.

Esaurito il primo grado di giudizio, **per l'attore** l'eccezione di difetto di giurisdizione è preclusa. Le ragioni sono facilmente intuibili. La scelta dell'organo giudiziario cui rivolgersi e dello strumento processuale di cui avvalersi gli è interamente affidata. Nel richiedere la tutela giudiziaria spetta a chi assume l'iniziativa di adire il giudice la corretta determinazione dell'ufficio dinanzi al quale evocare la controparte; e questa determinazione comporta l'accollo delle responsabilità per le conseguenze cagionate dall'incuria e dall'imperizia. Non può andare **a danno del convenuto** (e, di riflesso, del servizio giustizia) l'errore compiuto per colpa dovuta a scarsa attenzione e ponderazione nell'iniziativa intrapresa. Sul rispetto dei criteri che fondano i reciproci limiti delle giurisdizioni, a processo ormai intrapreso, prevalgono esigenze legate alla funzionalità del processo ed alla sua estraneità sia ad utilizzi improvvisi che a strumentalizzazioni defatigatorie o ingannevoli. Se all'attore deve essere consentito di riparare per tempo ad una scelta che dallo sviluppo del processo è risultata erronea, altrettanto non può essere permesso dopo che il giudizio è pervenuto ad una pronuncia esecutiva e quando il ritorno a fasi antecedenti si presterebbe ad **utilizzi strumentali** contro il convenuto vincente.

Su questi aspetti già si era pronunciata la giurisprudenza, in applicazione, se non di una norma specifica, di principi razionali in base ai quali chi sbaglia non

può avvantaggiarsi dei propri errori a danno di chi è stato da lui evocato in giudizio. Tuttavia, non si aveva avuto il coraggio di superare nell'applicazione concreta il testo normativo, che non consentiva di fare distinzioni a proposito della legittimazione ad eccepire tra le parti. La soluzione reperita consisteva nell'**accollo all'attore** delle spese processuali addebitabili a sua responsabilità (Cass. Sez. Un. n. 5179/2004).

Il giudice d'appello che affermi la giurisdizione del giudice ordinario, negata dal giudice di primo grado, ammette le parti a compiere le attività che sarebbero precluse e decide la causa (in questo senso è stato modificato dall'intervento di riforma l'art. 353, terzo comma).

4. Connessione.

L'intervento di riforma ha aggiunto al terzo comma dell'art. 40 una disposizione che chiarisce un punto che nella normativa non aveva trovato una espressa disciplina. Nella normativa riguardante la connessione, il rito **sommario di cognizione** non era espressamente menzionato come procedura da confrontare con il **rito ordinario** o con i procedimenti speciali. Lo sviluppo della legislazione ha assegnato una sempre maggiore importanza al rito sommario, ora ribattezzato come "rito semplificato di cognizione"; e ha portato in evidenza l'opportunità di una specificazione da introdurre per quanto concerne la disciplina del *simultaneus processus* tra cause connesse soggette a riti diversi, quando uno di essi è il rito sommario, ridisciplinato come rito semplificato di cognizione.

In caso di connessione ai sensi degli articoli 31, 32, 34, 35 e 36 tra causa sottoposta al rito semplificato di cognizione e causa sottoposta a un rito speciale diverso da quello delle controversie di lavoro, le cause debbono essere trattate e decise con il **rito semplificato di cognizione**. In questo senso è la disposizione innovatrice. Quindi: il rito ordinario prevale su quello semplificato di cognizione; questo prevale sui riti speciali, a meno che si tratti dei procedimenti indicati dagli artt. 409 e 442.

5. Procedimento del regolamento di competenza.

5.1. La modifica.

Il testo dell'art. 47 è stato modificato con effetti di semplificazione e di precisazione degli adempimenti da eseguire nella fase di presentazione del ricorso per regolamento di competenza.

La parte che propone il ricorso ha unicamente l'onere di **farne deposito**, unitamente ai documenti necessari, nel termine perentorio di venti giorni dall'ultima notificazione alle altre parti. La trasmissione dei fascicoli alla Corte non costituisce più oggetto di una istanza di parte ma si risolve in un atto interno agli uffici. In questo modo la parte proponente viene esentata da un onere burocratico che, pur non pesante in sé, rappresenta uno dei tanti passaggi da percorrere di cui sono onerati coloro che si rivolgono al servizio giustizia.

Ha prevalente **funzione di coordinamento** la modifica che nel quarto comma ha escluso l'obbligo del giudice – che chiede il regolamento di competenza d'ufficio – di disporre la trasmissione del fascicolo alla cancelleria della Corte di cassazione. Il relativo adempimento è compito del cancelliere e in proposito non occorrono disposizioni ad opera del giudice.

Analoga funzione sistematica ha la precisazione apportata al quinto comma, per la quale le scritture difensive e i documenti allegati dalle parti hanno per luogo di **destinazione genericamente la Corte** e non, in modo specifico, la sua cancelleria. Soprattutto, la modifica è coerente con i sistemi di comunicazione telematici che non richiedono più un deposito in senso tecnico. Si veda il successivo paragrafo 11.2. Si vedano, inoltre, gli artt. 11 e 12 del decreto attuativo della riforma, in tema di processo civile telematico, e il nuovo Titolo V-ter (artt. 196-quater e segg.) disp. att. c.p.c. in tema di giustizia digitale.

5.2. Sospensione dei processi.

La sospensione dei processi relativamente ai quali è richiesto il regolamento di competenza si verifica **di diritto**. Oltre a disporre in questo senso, l'art. 48 precisa il momento dal quale la sospensione si verifica. Due sono le situazioni contemplate: quella riguardante la proposizione del regolamento a richiesta di parte; e quella della richiesta del regolamento ad opera dell'ufficio.

Nel primo caso la norma citata ricollegava il momento iniziale della sospensione all'atto della **presentazione dell'istanza** al cancelliere. L'indicazione era in relazione alla disposizione dell'art. 47 per la quale la parte doveva chiedere al cancelliere la trasmissione dei fascicoli alla cancelleria della Corte di cassazione. Questo onere per la parte è stato soppresso e dunque si è dovuto stabilire in altro modo il termine di decorrenza della sospensione. Esso è

attualmente fissato nella data in cui innanzi al giudice davanti al quale pende la causa è **depositata**, a cura di parte, la copia del ricorso notificato. Il secondo caso non ha subito mutamenti: la sospensione si produce quando è pronunciata l'ordinanza che richiede il regolamento.

Nella disciplina originaria la parte aveva l'onere di chiedere a tutti gli uffici davanti ai quali pendevano i processi che i relativi fascicoli venissero rimessi alla cancelleria della Corte di cassazione. Dopo l'intervento di riforma la parte ha un onere di più semplice adempimento. Essa deve **soltanto depositare** davanti al giudice una copia del ricorso notificato. Il deposito configura una comunicazione formale avente diretta efficacia sospensiva del processo: esso fornisce notizia al giudice e alla controparte di un evento che incide sul giudizio pendente come procedimento incidentale dall'effetto preclusivo di ogni attività ulteriore che non sia autorizzata dal giudice come urgente.

La sospensione di cui all'art. 48 nel testo ante modifica non necessitava di una istanza apposita, nell'interesse di parte; e una sollecitazione al giudice non è richiesta neppure dal testo innovato di questa disposizione. Ma, in difetto del deposito della copia del ricorso per regolamento, innanzi al giudice della **causa pendente**, non si verifica il presupposto in fatto perché la sospensione abbia inizio. Dunque, questa sospensione necessita ancora oggi di un atto di parte per operare, pur essendo dovuta e non dipendendo da una domanda formale.

5.3. Ordinanza di regolamento di competenza.

Il primo comma dell'art. 49 è stato abrogato perché superfluo. Già l'art. 375 specificava che la Corte di cassazione pronuncia con ordinanza in camera di consiglio quando decide sulle istanze di regolamento di competenza e di giurisdizione. La disposizione non è stata, sul punto, modificata. E già il procedimento di decisione in camera di consiglio trovava, e trova, completa e generale disciplina nelle disposizioni successive, in gran parte innovate.

6. Cause nelle quali il tribunale giudica in composizione collegiale.

La riforma ha soppresso i commi 5 e 6 dell'art. 50-bis. Le disposizioni espunte riguardavano:

- le cause di **impugnazione delle deliberazioni** dell'assemblea e del consiglio di amministrazione; le cause di responsabilità da chiunque promosse contro gli organi amministrativi e di controllo, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari e i liquidatori delle società, delle mutue assicuratrici e società cooperative, delle associazioni in partecipazione e dei consorzi;

- le cause di **impugnazione dei testamenti** e di riduzione per lesione di legittima.

La legge delega n. 206/2021 mandava al futuro decreto legislativo di ridurre i casi assegnati al tribunale in composizione collegiale. L'attuazione di questa indicazione si è concretata nella modifica di cui sopra.

7. Curatore speciale.

La legge 26 novembre 2021, n. 206, in un vasto quadro di progetto di riforma alla normativa del processo civile demandata ai successivi decreti delegati, ha anticipato ai 180 giorni successivi alla sua entrata in vigore l'**efficacia di alcune disposizioni** recanti modifiche considerate non più differibili. Tra esse sono comprese norme modificatrici del testo degli artt. 78 e 80 c.p.c. a proposito dell'istituto della curatela speciale applicato a soggetti minorenni. La legge citata ha accolto istanze provenienti da larga parte degli operatori e sul punto ha dilatato l'ambito di esercizio d'ufficio dei poteri spettanti al giudice. Con le norme citate si è provveduto in questo senso a indicare alcune fattispecie nelle quali al giudice è attribuita una **iniziativa officiosa**, indipendentemente dalle istanze di soggetti interessati, per la nomina del curatore speciale al soggetto minorenne. Il provvedimento successivo, di attuazione della delega, ha soppresso le modifiche introdotte al testo degli artt. 78 (terzo e quarto comma, riguardanti i casi di nomina d'ufficio) e 80 (terzo comma, riguardante i poteri e i doveri del curatore speciale), i quali sono tornati per il resto al loro dettato originario per i procedimenti instaurati successivamente all'entrata in vigore della riforma. La materia che ha costituito oggetto di innovazione ha trovato una nuova disciplina nell'ambito della riforma dedicata alla famiglia, alle persone ed ai minorenni (artt. 473-bis.2 e seguenti). Le modifiche apportate agli artt. 78 e 80 rimangono in vigore tra il 22 giugno 2022 e il 30 giugno 2023.