



SEGRETERIA DI STATO
AFFARI INTERNI E GIUSTIZIA

UFFICIO SEGRETERIA ISTITUZIONALE

Depositato in Data 14-04-2015

P. IL DIRIGENTE

Relazione al progetto di legge
"Disposizioni in materia di procedura e di diritto civile
e di procedura amministrativa"

Ecc.mi Capitani Reggenti,

On.li Consiglieri,

il progetto di legge che si sottopone al Consiglio Grande e Generale reca disposizioni modificative ed integrative in materia di procedura e di diritto civile e di procedura amministrativa afferenti agli istituti di seguito esposti in risposta alla duplice esigenza di speditezza dei procedimenti giudiziari e di diminuzione dei costi della giustizia.

Il progetto di legge è stato maturato a seguito degli incontri svolti dal Gruppo Tecnico di Lavoro per la riforma della procedura civile che hanno portato alla formazione di un testo condiviso realizzato anche per risolvere alcune delle problematiche e delle criticità emerse nell'applicazione concreta della normativa vigente in materia.

Inoltre il progetto di legge tiene conto delle considerazioni e delle riflessioni svolte dal Magistrato Dirigente nell'ambito delle relazioni annuali sullo stato della giustizia.

Nello specifico gli istituti che il progetto di legge intende modificare abbracciano i seguenti argomenti: la procedura civile, la procedura concorsuale, il diritto civile, il gratuito patrocinio, il controllo preventivo di legittimità e la procedura amministrativa.

Il Capo I del progetto di legge intitolato "*Norme in materia di procedura civile*" contiene disposizioni finalizzate a determinare la maggiore speditezza delle cause civili nel rispetto del principio dispositivo e del principio del contraddittorio. Per raggiungere tale obiettivo si è deciso di apportare modifiche alla fase istruttoria del giudizio civile e alla disciplina delle impugnazioni mediante gli interventi di seguito esposti:

- assunzione di prove tramite commissione rogatoria (articolo 2). Con l'introduzione di tale articolo si è voluto ovviare alla eventualità, in concreto più volte verificatasi, che l'assunzione per le vie diplomatiche di prove in Stati con i quali non esistono Convenzioni internazionali bilaterali o multilaterali che autorizzino le Autorità Giudiziarie a dialogare direttamente, si protragga di fatto *sine die*. Si è quindi previsto che se la risposta alla commissione rogatoria non pervenga entro il termine di sei mesi dalla richiesta da parte



SEGRETERIA DI STATO
AFFARI INTERNI E GIUSTIZIA

della Segreteria di Stato per gli Affari Esteri, su istanza di parte, il Giudice potrà disporre l'apertura del successivo termine di prova. La prova pervenuta in data successiva a tale termine, ma prima dell'apertura del termine ad allegare, potrà essere utilizzata nel medesimo grado di giudizio. In caso contrario, potrà essere presa in considerazione in appello. La soluzione normativa proposta consente di conciliare l'esigenza di speditezza del procedimento con l'esigenza del rispetto del principio dispositivo il quale, infatti, verrebbe meno nell'ipotesi in cui non venisse data alla parte la possibilità di richiedere, nel prosieguo del giudizio, l'ammissione agli atti di causa delle prove assunte tramite commissione rogatoria e pervenute dopo il termine fissato di sei mesi;

- modifiche alla disciplina delle perizie (articolo 3). Ad oggi la legge non prevede un termine entro il quale la parte richiedente la perizia debba depositare la somma richiesta dal perito. L'attuale vuoto normativo può comportare un enorme dilatamento dei tempi processuali ogni qualvolta il pagamento della perizia sia tardivo, in ragione del fatto che, fino a quando la parte istante non abbia depositato la somma dovuta al perito, la perizia non può essere allegata agli atti di causa e non è possibile proseguire il giudizio. Per ovviare alle criticità esposte, si è stabilito che, qualora la parte che abbia richiesto la perizia non depositi la somma dovuta al professionista incaricato nel termine di sessanta giorni successivi alla intimazione fatta dal Giudice, la perizia è ugualmente allegata agli atti di causa mentre il perito, spirato tale termine, ha la possibilità di vedere soddisfatte le proprie ragioni creditorie promuovendo la procedura esecutiva nei confronti della parte che ha richiesto la prova;

- chiamata in causa del terzo (articolo 5). Nell'attuale normativa il termine per la chiamata in causa del terzo è limitato temporalmente con sbarramento ai termini reprobatori sicché in caso di chiamata in causa tardiva rispetto al termine predetto, il terzo è costretto a radicare un nuovo giudizio con aggravio di spese e di tempo. La modifica attuata prevede che il soggetto chiamato in causa dopo l'apertura di detto termine possa difendersi in quel medesimo giudizio senza dovere richiedere la separazione dei processi, qualora una parte lo richieda espressamente per motivi di economia processuale o in presenza di altre gravi ragioni;

- disposizioni sulla perenzione d'istanza (articolo 7). Mediante l'introduzione di tale norma si intende abrogare il rescritto di sanatoria, istituto di origine statutaria che consente alle parti di proseguire il giudizio nonostante la perenzione della causa; tale intervento è volto a sanzionare l'inattività dell'attore costringendolo a promuovere una



SEGRETERIA DI STATO
AFFARI INTERNI E GIUSTIZIA

nuova causa sulla medesima questione. Inoltre, per motivi di economia processuale, qualora la causa sia dichiarata perenta, è data all'attore la possibilità di riproporre l'azione utilizzando anche le risultanze probatorie validamente assunte nella causa perenta, previo pagamento delle spese processuali della medesima causa;

- definizione delle eccezioni preliminari di procedibilità sollevate in corso di causa (articolo 8). Lo scopo della norma è quello di giungere in corso di causa alla definizione di tutte le eccezioni preliminari di procedibilità e di nullità della citazione mediante l'apertura di un procedimento incidentale di breve durata, quindi senza dovere attendere la sentenza definitiva - come ad esempio oggi accade nel caso in cui sia sollevata eccezione di difetto di legittimazione della parte o di difetto di litisconsorzio necessario. Tale disposizione, chiaramente orientata a conseguire l'economia processuale, impedisce che il procedimento prosegua sino a sentenza in presenza di elementi ostativi concernenti il rito che comunque precluderebbero l'esame del merito della vertenza;

- impugnazione dei decreti e dei provvedimenti interlocutori emessi in corso di causa (articolo 9). La norma introduce il principio secondo cui i provvedimenti emessi in corso di causa possano essere impugnati soltanto per questioni di diritto; corollario di tale assunto è l'introduzione del divieto di assumere mezzi di prova nell'ambito di tale gravame. Anche questa previsione ha la finalità di impedire che la durata dei procedimenti di impugnazione incidentali si protragga oltremisura senza che ve ne sia necessità;

- modifiche alla disciplina dell'appello (articolo 10). Il progetto di legge introduce alcune significative modifiche procedurali in riforma alla disciplina dell'appello attualmente vigente con lo scopo di disincentivare gli appelli meramente dilatori e di rendere più celere la definizione del secondo grado di giudizio. La novità più significativa consiste nell'introduzione dell'esecutività della sentenza di primo grado qualora abbia esclusivamente ad oggetto la condanna al pagamento di una somma di denaro. L'immediata corresponsione di quanto spettante alla parte vincitrice dovrebbe dissuadere la parte soccombente dal proporre appelli pretestuosi tesi unicamente a ritardare l'esborso di denaro. E' fatta comunque salva la possibilità di chiedere la sospensione dell'esecutività della sentenza, in presenza di gravi e fondati motivi che saranno valutati in concreto dal Giudice d'Appello. Sono state apportate modifiche anche alla fase istruttoria dell'appello. Al riguardo, si evidenzia come al Giudice d'Appello siano state sottratte le decisioni sulle questioni emerse nel corso dell'istruttoria e l'assunzione di



SEGRETERIA DI STATO
AFFARI INTERNI E GIUSTIZIA

mezzi di prova richiesti dalle parti – affidati al Giudice Istruttore salva diversa determinazione da parte del Giudice d'Appello- e come invece rimanga di sua competenza la decisione definitiva su tali aspetti nell'ambito della sentenza che definisce l'intero grado di giudizio. Inoltre, si è voluto evitare che in appello possano essere assunte prove identiche a quelle già assunte in primo grado per provare le medesime circostanze in fatto e in diritto, vietandolo espressamente.

Per prevenire comportamenti lesivi del principio di lealtà processuale si è inteso apportare modifiche anche alla disciplina dei termini probatori (articolo 1) e alla disciplina delle notifiche (articolo 6).

Il Capo II del progetto di legge intitolato "*Norme in materia di procedura concorsuale*" introduce, quale presupposto per l'apertura del giudiziale concorso dei creditori, la soglia minima di € 30.000,00 all'ammontare complessivo dei debiti scaduti.

In base alla normativa attualmente in vigore, a differenza di quanto previsto in altri ordinamenti come quello italiano, possono fallire oltre agli imprenditori anche i soggetti, persone fisiche o giuridiche, che non esercitano attività d'impresa senza che siano previsti né limiti dimensionali né limiti economici. Ad oggi gli unici presupposti sono l'esistenza di debiti scaduti, la pluralità di creditori e l'insolvenza del debitore. La norma proposta risponde ad una duplice esigenza: in primo luogo si vuole evitare che sia aperta la procedura concorsuale per debiti dal valore esiguo in ragione del fatto che questa procedura è di lunga durata ed ha costi molto elevati; in secondo luogo si vuole evitare che il creditore promuova strumentalmente istanza di fallimento per debiti di esigua entità al solo fine di indurre il proprio debitore a pagare nelle more della fase istruttoria del procedimento, utilizzando, in tal modo, impropriamente, la macchina della giustizia per fini impropri. Con l'entrata in vigore della norma, chi vanterà crediti scaduti di ammontare pari o superiore ad € 30.000,00 potrà continuare a fare valere le sue ragioni promuovendo la procedura esecutiva.

Il Capo III intitolato "*Norme in materia di diritto civile*" modifica i termini della prescrizione civile e disciplina la recezione dei principi Unidroit nei contratti e nei rapporti contrattuali insorti tra imprenditori sammarinesi e stranieri. Si tratta di interventi normativi significativi.

La previsione della diminuzione dei termini della prescrizione civile – vent'anni per i diritti reali e dieci anni per i diritti di credito in riforma dei trent'anni attualmente previsti – risponde all'esigenza di certezza del diritto. Un termine lungo come quello



SEGRETERIA DI STATO
AFFARI INTERNI E GIUSTIZIA

attuale fa sì che il soggetto passivo di un rapporto rimanga di fatto obbligato all'adempimento per un periodo di tempo estremamente lungo. La previsione di un termine più breve tutela anche chi ha effettivamente adempiuto la propria obbligazione, atteso che a distanza di anni non è sempre facile provare il proprio adempimento. Rimane comunque invariata l'esistenza di termini di prescrizione differenti rispetto a quelli tipizzati nella norma in quanto sono espressamente fatti salvi i casi in cui norme speciali, anche di diritto comune, dispongano diversamente.

La recezione, nell'ordinamento sammarinese, dei principi dei contratti commerciali internazionali elaborati dall'Istituto Unidroit, consentirà sia agli imprenditori sammarinesi che stranieri, qualora siano loro stessi a convenirlo espressamente, di potere fare affidamento su regole uniformi nelle contrattazioni transnazionali, evitando il rischio di vedere risolte eventuali controversie che dovessero insorgere da una legge nazionale non prevista al momento della conclusione del contratto, ovvero di dovere convenzionalmente stabilire, oltre alla elezione del foro, la legge regolatrice del contratto, che comunque comporterebbe la individuazione della stessa alla stregua delle norme di diritto internazionale privato nazionale. La recezione non intacca le caratteristiche sostanziali del nostro diritto, realizzando il migliore temperamento possibile tra sovranità, intesa come identità statale, e la necessità dell'uniformità delle regole applicabili ai traffici commerciali.

Il progetto di legge contiene anche interventi normativi significativi con finalità di tipo sociale.

Nello specifico il Capo IV innova la disciplina del patrocinio gratuito rendendone più equo l'accesso pur rimanendo inalterato l'impianto della legge sino ad oggi vigente.

La modifica attuata prevede che lo stato di povertà sia valutato dal Comitato di Gestione e Valutazione in base ai parametri previsti agli articoli 3 e 4 del decreto delegato 12 marzo 2014 n. 23 che definiscono il tetto massimo di reddito che il soggetto richiedente il patrocinio gratuito debba avere; mentre la valutazione sull'ammissibilità della richiesta è demandata alla Commissione Nazionale delle Libere Professioni, la quale, decide, dopo che sia stata valutata la presumibile fondatezza della pretesa che si vuole fare valere in giudizio da parte di un relatore scelto dalla Reggenza tra gli avvocati iscritti in apposito elenco predisposto annualmente dall'Ordine degli Avvocati.



SEGRETERIA DI STATO
AFFARI INTERNI E GIUSTIZIA

Restano inalterati i presupposti per l'ammissione al gratuito patrocinio individuati, nello "stato di povertà" e nel "buon diritto nella controversia per cui [si] domanda l'assistenza giudiziaria". Al contrario, con la novella contenuta nel progetto di legge sono stati modificati, come sopra già evidenziato, gli organi competenti ad accertare la sussistenza dei predetti requisiti. Tali requisiti erano sino ad oggi accertati, anche in considerazione della vetustà della normativa, in maniera ampiamente discrezionale in quanto era sufficiente che lo stato di povertà fosse dichiarato per mezzo di un atto di notorietà. Il buon diritto, ossia la probabile vittoria della causa, era riconosciuto dal Consiglio dei XII.

L'intervento di modifica tende, quindi, ad attribuire il potere di accertamento dell'esistenza dei presupposti per l'ammissione al gratuito patrocinio ad organi che assumono le proprie deliberazioni secondo valutazioni fondate su criteri maggiormente tecnici ed oggettivi.

Inoltre si evidenzia come l'articolo 4 contenga disposizioni tese a rendere meno costosa la giustizia per i soggetti coinvolti in un procedimento giudiziario. Si è infatti previsto che il Congresso di Stato abbia facoltà di stabilire mediante propria delibera e sentiti gli ordini e collegi professionali, riduzioni sugli onorari delle perizie da applicarsi sul tariffario professionale al quale appartiene il professionista che l'ha svolta. Tale disposizione è finalizzata a garantire una piena tutela giurisdizionale superando l'eventuale elemento ostativo rappresentato dall'eccessivo costo che la parte richiedente la perizia d'ufficio potrebbe essere tenuta a sostenere.

Si intende dare contezza anche di alcune disposizioni contenute nel Capo V del progetto di legge relative alla procedura amministrativa.

Al riguardo si segnala l'articolo 16 che estende la sospensione estiva anche per i termini relativi alla trattazione ed alla decisione dei ricorsi giurisdizionali amministrativi, armonizzando le disposizioni relative al suddetto settore della giustizia a quelle già in vigore per gli altri settori.

Inoltre, al fine di garantire appieno la tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi in materia di pubblico impiego e di uniformarsi a quanto statuito dal Collegio Garante con sentenza del 4 ottobre 2013 n. 4, si è previsto che nelle controversie in materia di pubblico impiego devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo siano ammessi mezzi di prova orali per l'accertamento di fatti non altrimenti dimostrabili (articolo 18).



SEGRETERIA DI STATO
AFFARI INTERNI E GIUSTIZIA

Per il contenuto e le finalità che il progetto di legge allegato si prefigge, si confida in un suo favorevole accoglimento da parte del Consiglio Grande e Generale.

Il Segretario di Stato per gli
Affari Interni e Giustizia

Gian Carlo Venturini