



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

Resoconti

Allegati

n. 280
Supplemento

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di martedì 23 settembre 2014

INDICE**Commissioni permanenti**2^a - Giustizia:*Plenaria (notturna)* Pag. 3

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà: GAL; Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Nuovo Centrodestra: NCD; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Per l'Italia: PI; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Misto: Misto; Misto-Italia Lavori in Corso: Misto-ILC; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.

GIUSTIZIA (2^a)

Martedì 23 settembre 2014

Plenaria**145^a Seduta (notturna)***Presidenza del Vice Presidente*
BUCCARELLA*Interviene il vice ministro della giustizia Costa.**La seduta inizia alle ore 20,45.***IN SEDE REFERENTE****(1612) Conversione in legge del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, recante misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile**

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta pomeridiana.

La senatrice FILIPPIN (PD) si sofferma preliminarmente sugli articoli 6 e 12 del decreto-legge in conversione. La disciplina relativa alle modalità di dissoluzione del vincolo matrimoniale e ai procedimenti di separazione tra i coniugi si caratterizza per sicuri e rilevanti elementi di novità. Condivide tuttavia il fatto che prescindere dall'intervento del giudice, devolvendo dunque la cessazione degli effetti civili ad un atto di volontà di natura privatistica, si pone in parziale antinomia col principio per cui l'ordinamento ammette il divorzio quale conseguenza dell'intollerabilità del prosieguo della convivenza. Ne discende, pertanto, l'alternativa tra rivedere nei fondamenti l'impianto generale della legge n. 898 del 1970 o confermarne l'impostazione generale. Quanto poi all'eventualità di far confluire nel testo del decreto-legge alcune delle disposizioni sulle quali la Commissione aveva già svolto un esame istruttorio approfondito in materia di cosiddetto «divorzio breve», ritiene che si tratti di una strada praticabile. Si dovrà tuttavia tener conto della coerenza sistematica di norme

che, da un lato, rinviano alla negoziazione assistita per pervenire al divorzio demandando all'autonoma volontà delle parti lo scioglimento del vincolo matrimoniale, dall'altro, tendono a elidere o ridurre il termine minimo di separazione quale condizione pregiudiziale per giungere alla cessazione degli effetti civili del matrimonio o al suo scioglimento. In definitiva, invita la Commissione a concentrare la propria attenzione sulle conseguenze che si determinerebbero qualora si prescindesse del tutto ogni accertamento giudiziale quale presupposto per porre fine al vincolo matrimoniale.

Secondo il presidente BUCCARELLA (*M5S*) il disegno di legge tende a convertire un provvedimento d'urgenza che presenta poche e timide luci, ma molte e rilevanti ombre. Con riguardo ai forti dubbi sulla sussistenza dei presupposti per il ricorso alla decretazione d'urgenza – elemento questo su cui il proprio Gruppo di appartenenza ha cercato di far valere i rimedi di cui all'articolo 78, comma 3, del Regolamento del Senato – ritiene che l'entrata in vigore differita di alcune disposizioni previste dal decreto-legge costituisca prova lampante della mancanza dei requisiti di urgenza del provvedere.

Venendo ai profili sui quali non ritiene di muovere particolari critiche di merito, evidenzia come siano condivisibili la nuova disciplina in punto di snellimento delle procedure d'esecuzione; la modifica, recata dall'articolo 17, del tasso di interesse moratorio ed il suo adeguamento a quello dovuto per le transazioni commerciali; la riformulazione dell'articolo 92 del codice di procedura civile in tema di compensazione delle spese di lite; le novità in materia di procedura esecutiva presso terzi, volte, tra l'altro, ad evitare la celebrazione dell'udienza dedicata alle dichiarazioni del terzo medesimo. Con riguardo invece alle norme più discutibili e dagli effetti più incerti, si sofferma sull'articolo 19 del decreto-legge che determina un potenziale accrescimento del contenuto unificato per l'istanza di ricerca dei beni da pignorare, con parziale e possibile contrazione delle effettive aspettative di realizzazione per il creditore che agisce in esecuzione. Quanto al massiccio ricorso all'arbitrato, avanza riserve sull'implicito obbligo di ricorso alla composizione collegiale con esclusione dell'arbitrato monocratico; si tratta di una scelta discutibile perchè, lungi dall'assicurare maggiori garanzie alle parti, determina un sicuro incremento degli oneri finanziari derivanti dalla compromissione ad arbitri. Ulteriori dubbi sorgono sulla non chiara previsione circa i presupposti di incompatibilità degli arbitri medesimi; inoltre, appare opportuno prevedere sin da ora un regime di agevolazioni fiscali per chi ricorra ai cosiddetti procedimenti speciali di degiurisdizionalizzazione. Prosegue rilevando la sussistenza di non pochi dubbi sul rapporto tra la nuova disciplina della negoziazione assistita e quella, già assai discussa, della mediazione. I due istituti appaiono alternativi e comunque non possono essere certamente sovrapposti alla stregua di una duplice condizione di procedibilità per ricorrere in giudizio. Inoltre, con particolare riferimento alle disposizioni in materia di separazione e divorzio, condivide i rilievi già svolti circa i rischi di indebo-

lire i diritti del coniuge debole, per via dell'esclusione del potere di accertamento giudiziale; se ne potrebbe prescindere, forse, a condizione di predisporre apposite garanzie compensative. In particolare, poi, ritiene migliorabile la formulazione prevista dall'articolo 12, comma 3, del decreto-legge, laddove si fa riferimento al divieto di patti di trasferimento patrimoniale; si tratta di una formula in parte ellittica giacchè, solo a titolo di esempio, non si comprende se vi rientri la *datio una tantum* di quote di immobili, per adempiere alle obbligazioni conseguenti alla separazione o alla cessazione del vincolo matrimoniale. Si sofferma da ultimo sulla nuova disciplina delle dichiarazioni che possono essere utilizzate in giudizio, così da introdurre nel rito civile una sorta di testimonianza indiretta che non si forma avanti al giudice e che dovrebbe quanto meno essere corredata del richiamo ai casi ordinari di incompatibilità con l'ufficio di testimone. Con riguardo alla modifica dei termini di sospensione feriale, ritiene che sul piano degli effetti la norma si rivelerà priva di efficacia deflativa e di trascurabile impatto sullo smaltimento dell'arretrato, mentre arrecherà non pochi problemi all'attività degli studi legali, specialmente quelli di dimensioni e volume di trattazione di cause più ridotti, con relativo indebolimento della difesa professionale dei meno abbienti. Conclude osservando che nessuna riforma strutturale che aspiri a sortire impatti effettivi e rilevanti sullo stato del contenzioso civile può prescindere dal rinvenimento di risorse volte al reclutamento di nuovi magistrati e del personale amministrativo che presta servizio presso gli uffici giudiziari. Tale ineludibile esigenza dovrebbe costituire il perno dell'azione del Governo e delle Camere per garantire un'offerta di giustizia dai tempi ragionevoli e circondata da idonee garanzie processuali.

Il senatore PAGLIARI (PD) premette che l'azione del Governo e delle Camere nel quadro dell'attuale, drammatica situazione in cui versa il contenzioso civile è chiamata ad affrontare autentici paradossi di sistema. Il metodo per contrastare la lentezza dei tempi di definizione delle controversie civili dovrebbe risiedere nell'adozione di scelte coraggiose e innovative. Si limita a citare l'ipotesi di garantire personale di *staff* alle dirette dipendenze degli appartenenti all'ordine giudiziario; l'introduzione di un ruolo di dirigenza amministrativa dotata di cultura manageriale anche nell'ambito dei singoli uffici giudiziari. Cruciale è comprendere, tuttavia, che le soluzioni temporanee ed estranee all'impianto generale del processo civile non possono sortire effetti apprezzabili. Già muovendo dal solo titolo del decreto-legge, tale rilievo merita di essere tenuto a mente.

D'altra parte, l'eccessiva dilatazione dei tempi processuali implica una aperta violazione dell'articolo 24 della Costituzione che può persino aggravarsi se si imbocca troppo disinvoltamente la strada dell'indebolimento delle sedi giudiziarie e quindi del principio del diritto al giudice naturale preconstituito per legge, previsto all'articolo 25 della Carta fondamentale. Nè peraltro il massiccio ricorso alla giustizia privata arbitrale rimessa all'autonomia decisoria delle parti a scapito della professionalità

garantita dall'ordine giudiziario può mettere al riparo l'ordinamento dal proliferare dell'arretrato, anzi, al contrario, si finisce per porre in collisione il processo civile con i principi statuiti dall'articolo 102 della Costituzione. Peraltro, i costi connessi con il ricorso obbligatorio al compromesso ad arbitri finiscono con indebolire l'ulteriore precetto costituente secondo il quale l'accesso all'azione e alla difesa davanti ad ogni giurisdizione è assicurato ai non abbienti. Di qui l'esigenza di prevedere esplicite disposizioni che possano calmierare i compensi e i costi derivanti dal ricorso su larga scala all'arbitrato. Occorre poi ricordare che negli arbitri, specie se vi si ricorre per vincolo di legge e per colmare ritardi connessi con la grave situazione emergenziale, mancano per definizione le garanzie di terzietà e di indipendenza che circondano invece il ruolo del giudice. Al riguardo, non sembra offrire idonea compensazione la previsione che demanda ai Consigli dell'ordine l'individuazione dei potenziali arbitri.

Inoltre, la tutela disciplinare derivante dall'appartenenza degli arbitri all'ordine degli avvocati, che in certa misura potrebbe offrire parziale compensazione, non sembra adeguatamente regolata nelle norme del decreto-legge. Solleva anche perplessità l'istituto che prevede, nel caso di mancato successo o di tempi prolungati nel pervenire al lodo arbitrale, l'onere di prosecuzione del processo in grado di appello, con potenziale sua estinzione nel caso di mancata riassunzione. Anche circa l'istituto della negoziazione assistita, certo scetticismo appare giustificato, dato che non si comprende come due parti che si siano ormai decise a percorrere la via della tutela giurisdizionale, trovino effettivamente la via per una sorta di composizione bonaria della controversia. Tutte riserve, queste, amplificate dalla previsione che impone tale istituto quale condizione di procedibilità per l'esercizio del diritto d'azione. Ancora maggiori perplessità sorgono dalla ipotesi che il giudice possa valutare, a vari fini, il rifiuto del ricorso alla negoziazione assistita. Sembra qui affiorare una sorta di lite temeraria implicita. Con riguardo, infine, alle nuove disposizioni in materia di procedimenti di separazione e divorzio, si associa a chi ha fatto rilevare le difficoltà di comporre gli istituti previsti dagli articoli 6 e 12 del decreto-legge e i rischi di affievolire l'effettività della tutela giurisdizionale delle parti meno protette in tali procedimenti; un indebolimento determinato dall'eclissi del ruolo del giudice e dall'elisione del suo potere garantista di accertamento dell'impossibilità di proseguire nella convivenza coniugale. Il ruolo dell'autorità giudiziaria in tale delicata materia è infatti presidio dei diritti sostanziali e della posizione processuale della parte meno forte a livello economico e patrimoniale, nell'ambito dei rapporti di famiglia.

Non essendo presenti altri senatori iscritti in discussione generale, si intende che vi abbiano rinunciato. Il presidente BUCCARELLA (*M5S*) dichiara quindi chiusa la discussione generale e, sulla base delle determinazioni assunte nel corso dell'Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi che ha avuto luogo nella giornata odierna, fissa il termine

per la presentazione degli emendamenti alle ore 11 di martedì 30 settembre.

Prende atto la Commissione.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

SCONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il PRESIDENTE avverte che le sedute già convocate per domani alle ore 20,30 e giovedì 25 settembre alle ore 14, non avranno più luogo.

CONVOCAZIONE DI UN UFFICIO DI PRESIDENZA

Il PRESIDENTE avverte altresì che nella giornata di giovedì, alle ore 14, avrà luogo un'ulteriore riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi per il seguito delle audizioni nell'ambito dell'esame del provvedimento in titolo.

La seduta termina alle ore 21,20.

