

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

DL 132/2014: Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile. C. 2681 Governo, approvato dal Senato (*Seguito dell'esame e rinvio*).

22

SEDE REFERENTE

Martedì 28 ottobre 2014. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI. — Interviene il sottosegretario di Stato alla giustizia Cosimo Maria Ferri.

La seduta comincia alle 10.45.

DL 132/2014: Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile.

C. 2681 Governo, approvato dal Senato.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 27 ottobre 2014.

Donatella FERRANTI, *presidente*, avverte che, come stabilito nella riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, del 25 ottobre scorso, oggi prosegue l'esame preliminare. Ricorda che il termine per la presentazione di emendamenti è stato fissato alle ore 17 di oggi.

Alessandro PAGANO (NCD) preliminarmente sottolinea come il provvedimento in esame, salvo che in alcuni punti, non sembri assolutamente rispondere ai presupposti di necessità ed urgenza richiesti dalla Costituzione. Per quanto al Senato vi sia stato un dibattito che ha portato a delle mediazioni politiche su alcune questioni, ritiene importante che la Commissione giustizia della Camera ed il Governo riflettano su alcune disposizioni che hanno una vera e propria portata storica, così come quelle relative alla separazione ed al divorzio previste dagli articoli 6 e 12 del decreto legge. A tale proposito, osserva come, negli ultimi decenni, la famiglia in Italia non abbia vissuto momenti felici quanto a trattamento normativo o amministrativo. Ritiene che il bombardamento sistematico al quale si sta sottoponendo la famiglia da qualche mese sul piano della legislazione, dell'azione di governo, della giurisprudenza e degli atti degli enti territoriali non abbia precedenti. Ogni giorno, invece di provare a riparare le crepe e i crolli che hanno interessato l'edificio, si picconano le poche stanze rimaste in piedi e in grado di ospitare qualcuno. L'ultima picconata è stata la scorsa settimana dal Senato, che ha approvato — anche in questo caso con

voto di fiducia – la legge di conversione di un decreto legge al cui interno, col pretesto di snellire i carichi giudiziari, le due disposizioni sopra richiamate privatizzano la crisi del matrimonio e quindi indirettamente privatizzano lo stesso. Trovandoci dunque fin da ora di fronte a quello che molto probabilmente sarà il testo definitivo, ritiene opportuno spendere qualche parola sul merito, sul metodo e sulle prospettive.

Quanto al merito, le norme votate con la fiducia prevedono per separazione e divorzio, nel caso in cui i coniugi concordino sulle condizioni dell'una e dell'altra, due strade alternative: secondo la prima separazione e divorzio sono definite davanti ad almeno un avvocato per parte. Rispetto alla versione originaria, che si accontentava di un solo avvocato per entrambi, è un passo in avanti formale più che sostanziale, poiché, se tale previsione punta a tutelare la parte debole, quest'ultima difficilmente si potrà permettere un avvocato o comunque un avvocato capace. Nella procedura che si è seguita finora, il presidente del Tribunale aveva proprio la funzione di tutelare la parte debole, anche non difesa o difesa in modo inadeguato. Se i coniugi non hanno figli o hanno figli maggiorenni il verbale redatto dagli avvocati viene poi trasmesso al pubblico ministero per il « nulla osta »; non si precisa entro quali termini deve avvenire la trasmissione né entro quali termini il p.m. deve esprimersi, né che cosa accade se non si esprime: si può immaginare che l'esplicito rifiuto del nulla osta faccia redigere un nuovo verbale con clausole differenti. Se i coniugi hanno figli minori o figli maggiorenni disabili, il verbale viene trasmesso al p.m.: qui si precisa il termine, 10 giorni, anche se non si dice che cosa accade se il termine viene sfiorato. Il p.m. « autorizza » l'accordo se lo valuta conforme all'interesse dei figli; diversamente, lo invia nei cinque giorni successivi al presidente del Tribunale, che entro un mese fa comparire le parti davanti a sé. Il meccanismo, oltre a essere contorto, conferisce al p.m. un ruolo incoerente con la sua ordinaria funzione: per un verso gli

viene chiesto un vaglio « da giudice », per altro verso gli si impongono atti – il nulla osta, l'autorizzazione – che hanno natura amministrativa. È certo che gli viene attribuita una competenza che finora gli era estranea. Altrettanto certo è che egli dovrebbe valutare questioni di notevole delicatezza – l'interesse dei minori o dei disabili – sulla base di una carta, senza aver vagliato la situazione in concreto e di persona. Delle due l'una: o, non avendo elementi diretti di cognizione, si limiterà a siglare un nulla osta e quindi il potere che gli viene conferito è solo nominale, in quanto varrà solo l'accordo raggiunto dagli avvocati e l'effetto-privatizzazione trionferà; o attiverà le procedure di rifiuto del nulla osta o della trasmissione al giudice. Non ritiene ci sia alcuno snellimento visto che il tutto si traduce in un iter più complicato di quello attuale.

La seconda strada è quella della comparazione dei coniugi al comune, secondo quanto previsto dall'articolo 12. Nella versione originaria essi andavano all'ufficiale di stato civile, adesso si prevede che incontrino il sindaco: affinché l'accordo abbia efficacia la presentazione al sindaco deve avvenire due volte, con trenta giorni liberi in mezzo. Questa modifica, come quella – prima descritta – del passaggio dal p.m., ripristinerebbe il carattere pubblicistico di separazione e divorzio. Ora, è vero che il sindaco di Roma celebra di persona matrimoni fra persone dello stesso sesso, ma forse non è un parametro di riferimento, anche perché per separazione e divorzio i coniugi continuano a essere di sesso differente. Nelle città di una certa dimensione – e pure in quelle piccole – i sindaci non trascorreranno le giornate a ricevere coniugi che si separano o divorziano; delegheranno a un ufficio del Comune: che non potrà non essere quello dello stato civile. Si chiede che cosa cambi rispetto alla prima versione?

Quanto al metodo, la sequenza rappresentata da un cattivo decreto legge, seguito da una legge di conversione peggiorativa, poi dal voto di fiducia e dalla mera ratifica dell'altro ramo del Parlamento, sia diventata una prassi del Governo sui temi

eticamente sensibili. Sottolinea come quella sequenza sia stata seguita in materia di droga e ora per separazione e divorzio.

Daniele FARINA (SEL) ritiene che il provvedimento abbia un grave difetto originario, essendo il risultato di un bicameralismo alternato nell'ambito del quale, in questo caso, il Senato ha modificato il provvedimento prendendosi tempi troppo lunghi ed alla Camera rimane solo il tempo per ratificarlo. Esprime, inoltre, forti dubbi sulla sussistenza dei presupposti che dovrebbero essere alla base della decretazione d'urgenza, ricordando come il Ministro della giustizia ad agosto avesse assicurato alle forze politiche che non avrebbe fatto ricorso al decreto legge.

Dopo avere osservato come il provvedimento contenga norme molto eterogenee, dichiara che il suo gruppo, ove il decreto risultasse effettivamente immutabile, preferirebbe concentrare il proprio impegno soprattutto nella discussione in Assemblea, dinanzi ai cittadini.

Osserva come, in linea generale, il provvedimento contenga interventi che rischiano di essere del tutto inidonee rispetto allo scopo di deflazionare il carico di lavoro del giudice civile. Si riferisce, in particolare, all'ampliamento della possibilità di ricorrere all'arbitrato ed alla negoziazione assistita, misure in ordine alle quali anche il CSM ha colto elementi di criticità. Considera troppo rigide le disposizioni in tema di compensazione delle spese. Ritiene che i procedimenti abbreviati in materia di separazione e divorzio avrebbero avuto bisogno di maggiore riflessione, soprattutto quando sono coinvolti figli in situazioni di particolare debolezza.

Giuseppe BERRETTA (PD) si dichiara stupito della continua polemica sul ricorso alla decretazione d'urgenza, dal momento che tutti ben conoscono la grave situazione nella quale versa la giustizia civile, sottolineando come i dati in materia siano inequivocabili così come l'esigenza presente e concreta di intervenire.

Ritiene che il provvedimento in esame rappresenti sotto molti profili una vera e propria svolta, osservando come i suoi detrattori, oltre a non apprezzarne i profili di novità, non indichino quali dovrebbero essere le diverse misure, assertivamente più funzionali ed efficaci, che il Governo avrebbe dovuto adottare.

Osserva, infatti, come una delle cause che producono un carico eccessivo di lavoro per la giustizia civile sia rappresentata dall'inefficienza delle pubbliche amministrazioni e degli enti locali che, costringendo il cittadino a difendersi in giudizio, creano un enorme contenzioso. Il provvedimento in esame tiene conto di questo fattore e, inoltre, tiene conto dell'ulteriore fattore rappresentato dal numero esorbitante di avvocati. Considera quindi un elemento innovativo da valutare con estremo favore il coinvolgimento dell'avvocatura, con il consenso di quest'ultima, nel dare risposta alla crisi della giustizia civile.

Quanto alle modifiche apportate dal Senato, condivide il ripristino di alcuni uffici del Giudice di pace, in particolare quello di Ostia. Non condivide, invece, la soppressione dell'articolo 7 poiché, in base alla sua esperienza professionale, ritiene che anche in materia di lavoro sia molto più efficace una negoziazione assistita in presenza di un avvocato.

Donatella FERRANTI, *presidente*, dichiara di condividere l'intervento dell'onorevole Berretta. Osserva, inoltre, come non si debba commettere l'errore di considerare che il provvedimento sia composto dai soli articoli 6 e 12 in materia di separazione e divorzio i quali, peraltro, prevedono garanzie atte a scongiurare i timori sinora espressi. Si tratta, tra l'altro, di strumenti semplificati posti a disposizione dei cittadini, che coinvolgono l'avvocatura, deflazionano il carico giudiziario e riducono i costi a carico delle parti, che saranno attivati se e nella misura in cui nella coscienza della società civile saranno ritenuti utili.

Nel replicare al collega Pagano, ricorda come il provvedimento sia frutto di un

intenso dibattito svoltosi al Senato, nel quale vi è stata una significativa partecipazione del gruppo NCD, con dichiarazioni di forte apprezzamento da parte del senatore Giovanardi.

Sottolinea quindi come, oltre agli articoli 6 e 12, vi siano moltissime altre misure apprezzabili ed efficaci. Cita, a titolo esemplificativo, gli interventi in tema di processo esecutivo, che prevedono strumenti nuovi e più agevoli, prevedendo anche incisivi poteri in capo all'ufficiale giudiziario per la ricerca dei beni da aggredire.

Ritiene, in conclusione, che il complesso degli interventi costituisca, correttamente, l'oggetto di un provvedimento urgente.

Alessandro PAGANO (NCD) condivide in linea generale l'intervento della Presidente, poiché il provvedimento contiene molte misure che rispondono ad esigenze reali della società civile. Conferma, tuttavia, le proprie fortissime perplessità sugli articoli 6 e 12, che sembrano due corpi estranei, ritenendo che la dialettica svoltasi al Senato, anche con la partecipazione del NCD, non abbia condotto ad un buon risultato.

Alfonso BONAFEDE (M5S) ritiene che le disposizioni del provvedimento in materia di separazione e divorzio siano indifendibili, rappresentando una delle pagine più buie nella tutela dei soggetti deboli e, segnatamente delle donne. A differenza del collega Pagano, tuttavia, in queste norme non vede un attacco all'istituto della famiglia.

Ritiene inoltre che né l'ampliamento del ricorso all'arbitrato né la negoziazione assistita consentiranno di concludere i processi in un anno, come invece affermato dal Presidente del Consiglio.

Per quanto riguarda le disposizioni in materia di esecuzione, condivide che nel pignoramento presso terzi il foro competente sia radicato nel luogo di residenza del debitore anziché del terzo. Esprime invece forti perplessità sulle concrete possibilità, anche tecniche, di attuazione della

norma che attribuisce all'ufficiale giudiziario il potere di consultare banche dati per la ricerca di beni da pignorare.

Donatella FERRANTI, *presidente*, fa presente come la legge di stabilità preveda uno specifico fondo per la realizzazione del processo telematico che certamente renderà realizzabile anche la disposizione alla quale faceva riferimento, da ultimo, il collega Bonafede.

Il sottosegretario Cosimo Maria FERRI rassicura l'onorevole Bonafede che il Ministero è già al lavoro per mettere in atto le misure amministrative che consentiranno di dare attuazione alle disposizioni del decreto.

Franco VAZIO (PD), *relatore*, come il collega Berretta, avrebbe preferito che il Senato avesse mantenuto l'articolo 7. Sottolinea quindi come il provvedimento contenga molti interventi interessanti, ragionevoli ed efficaci, in grado di accelerare realmente il processo civile. Cita a titolo esemplificativo, gli interventi in tema di processo esecutivo; l'articolo 14 sul passaggio dal rito ordinario al rito sommario di cognizione, che permette il passaggio di rito anche d'ufficio, e l'articolo 6 che differenzia la partecipazione del PM a seconda che vi siano o meno figlio minori.

Alfonso BONAFEDE (M5S) ribadisce le ragioni per le quali, a suo giudizio, l'articolo 14 è formulato in modo erroneo, senza tenere conto delle regole e dei tempi del processo civile. Ribadisce altresì come le nuove disposizioni in materia di separazione e divorzio non tutelino adeguatamente la donna, che di regola in questi procedimenti è il soggetto debole.

Michela MARZANO (PD) invita i colleghi a desistere da affermazioni paternalistiche nei confronti delle donne, ritenendo tale comportamento intollerabile.

Alessandro PAGANO (NCD) ritiene che la collega Marzano esprima la posizione di un tipo di donna particolarmente evoluta,

ma concorda con il collega Bonafede quando afferma che purtroppo vi sono ancora molte donne in condizione di debolezza.

Alfonso BONAFEDE (M5S) precisa di non essere né paternalista né moralista, a differenza della politica portata avanti negli ultimi anni da parte del PD. Ritiene di essere, piuttosto, realista e sottolinea come, nei fatti, siano pochissime le donne che pagano l'assegno di mantenimento agli uomini e ciò proprio perché in genere

l'uomo è ancora economicamente più forte.

Donatella FERRANTI, *presidente*, non ritiene che le disposizioni in questione pongano i problemi prospettati dal collega Bonafede. Nessun altro chiedendo di intervenire, dichiara chiuso l'esame preliminare e ricorda che il termine per la presentazione di emendamenti è stato fissato alle ore 17 di oggi. Rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 12.35.