

SENATO DELLA REPUBBLICA

GIUSTIZIA (2ª)
MARTEDÌ 2 MARZO 2021
215ª Seduta

Presidenza del Presidente
[OSTELLARI](#)

Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Anna Macina.

La seduta inizia alle ore 15,50.

IN SEDE REFERENTE

(1662) Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie
(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 13 gennaio scorso.

Il [PRESIDENTE](#) informa i Commissari della nomina a correlatrice della senatrice Modena; al senatore [MIRABELLI](#) (PD) - che richiede al Governo se abbia sviluppato una posizione in ordine alla tempistica del provvedimento - replica poi che, nel corso della settimana prossima, potrebbe essere fissato il termine per la presentazione degli emendamenti, laddove la discussione generale si esaurisca.

Il senatore [CALIENDO](#) (FIBP-UDC) interviene in discussione generale, auspicando un clima di ritrovata concordia: essendo la nuova compagine governativa sostenuta da un'ampia maggioranza, auspica che si possa procedere più speditamente nell'esame del disegno di legge sulla riforma del processo civile, rispetto al quale denuncia una serie di criticità. Lamenta, per esempio, l'eccessivo ricorso al rito sommario ricordando come i tempi dei processi relativi si siano dilatati notevolmente negli ultimi anni: ritiene pertanto un errore basare la riforma del processo civile sulla centralità del rito sommario.

Interviene il senatore [DAL MAS](#) (FIBP-UDC) e suggerisce, tra le possibili soluzioni volte a snellire e semplificare rito civile, il ricorso alla sentenza in forma semplificata, come tra l'altro già accade nel processo amministrativo; ritorna poi sul tema del filtro in appello evidenziandone le criticità; infine ritiene che la soluzione dei problemi - per quanto riguarda l'atto introduttivo - non possa individuarsi semplicemente nella inversione della citazione con il ricorso.

Il senatore [BUCCARELLA](#) (Europeisti-MAIE-CD), associatosi al saluto alla nuova Sottosegretaria, replica brevemente ad alcune osservazioni del senatore Caliendo, relative alla durata media del processo sommario.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Omissis

La seduta termina alle ore 17,25.

GIUSTIZIA (2^a)
MERCOLEDÌ 10 MARZO 2021
217^a Seduta

Presidenza del Presidente
OSTELLARI

Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Sisto.

La seduta inizia alle ore 11,50.

IN SEDE REFERENTE

(1662) Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 2 marzo.

Il PRESIDENTE propone di concludere la discussione generale e di fissare un termine per la presentazione degli emendamenti al prossimo 20 aprile, il che consentirebbe ai Gruppi ed al Governo di definire le rispettive posizioni ai fini della successiva discussione degli articoli e relativi emendamenti.

Il sottosegretario SISTO ricorda che il Ministro della giustizia ha fissato per il 30 aprile la data finale per il processo di maturazione di una posizione condivisa del Governo, alla cui definizione potrà essere sicuramente utile il precedente deposito degli emendamenti da parte dei Gruppi.

Il senatore CALIENDO (FIBP-UDC) richiede l'adozione di un metodo condiviso da parte dei Gruppi, che si giovi di una reale discussione generale, foriera di soluzioni concordate da parte della Commissione nel suo complesso.

Il senatore PILLON (L-SP-PSd'Az) richiede una seduta appositamente dedicata alla discussione generale in modo che ogni Gruppo possa esprimere la sua posizione sul testo.

Il senatore MIRABELLI (PD) ricorda che il testo deriva dal precedente Governo e che la scansione procedurale proposta dal Presidente e condivisa dal sottosegretario, consentirebbe ai Gruppi una più funzionale metodologia di lavoro.

La senatrice D'ANGELO (M5S) concorda con la scansione proposta dal Presidente e dal Governo, dichiarando che la discussione degli emendamenti potrà comunque consentire ai Gruppi di pronunciarsi.

Il senatore BALBONI (FdI) prende atto dell'assenza di unanimità tra i Gruppi e, pertanto, invita il Presidente a mantenere aperta la discussione generale. Peraltro, che il testo del disegno di legge del precedente Governo sia da rimaneggiare lo si apprende dalla stampa, mentre il rappresentante del Governo non ha ancora riferito alla Commissione sui contenuti delle intese che si sarebbero raggiunte a via Arenula: è una metodologia assai discutibile, rispetto alla quale si richiede di salvaguardare la funzione istituzionale della Commissione, che non può limitarsi a ratificare decisioni assunte altrove.

Il PRESIDENTE avverte che sul metodo di lavoro si è pronunciato il SOTTOSEGRETARIO presente in seduta, mentre la posizione del Ministro, sulle linee programmatiche del suo Dicastero, sarà espressa in una seduta della prossima settimana. Se sulla proposta

procedurale non c'è accordo, dichiara che la discussione generale avrà luogo martedì prossimo, unitamente al parere sul "Piano nazionale di ripresa e resilienza": in tale seduta sarà fissato il termine per la presentazione degli emendamenti, per la quale la data oggi ipotizzata non ha registrato dissensi.

Non facendosi osservazioni così resta stabilito.

Alla relatrice [MODENA](#) (*FIBP-UDC*), che richiede dati statistici aggiornati, il sottosegretario SISTO dichiara la sua disponibilità, purché la richiesta pervenga mediante l'invio di un questionario scritto. Su richiesta della senatrice [ROSSOMANDO](#) (*PD*), il [PRESIDENTE](#) precisa che alla redazione della richiesta concorreranno tutte e tre le correlatrici.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Omissis

La seduta termina alle ore 12,20.

GIUSTIZIA (2ª)
MARTEDÌ 16 MARZO 2021
218ª Seduta

Presidenza del Presidente
[OSTELLARI](#)
indi della Vice Presidente
[EVANGELISTA](#)

Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Sisto.

La seduta inizia alle ore 14,40.

IN SEDE REFERENTE

(1662) Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 10 marzo.

Interviene il senatore [CALIENDO](#) (*FIBP-UDC*) che si sofferma su alcuni aspetti del disegno di legge, in particolare sulla disciplina relativa alla mediazione: ricorda di essere stato uno degli artefici della riforma della mediazione nel 2013, ricostruisce l'evoluzione storica dell'istituto e suggerisce di modificare la dicitura "mediazione obbligatoria". Un cambio di denominazione è auspicabile, facendo leva sul fatto che tecnicamente la mediazione non possa considerarsi integralmente obbligatoria e sul fatto che tale dicitura potrebbe suscitare perplessità negli operatori.

Esamina poi la questione relativa alla previsione dell'articolo 2, comma 1 lettera e) di cui contesta l'utilità anche alla luce di quanto emerso nel corso delle audizioni (in particolare dall'intervento del professor Claudio Consolo); soffermandosi sulle criticità dell'articolo 2, contesta l'utilità dell'istituto dell'istruzione extragiudiziale. Qualora sia fallito ogni tentativo di soluzione stragiudiziale della controversia, con il passaggio alla fase giudiziale vera e propria, allora si renderà necessario lo svolgimento di una nuova istruttoria, rendendo pertanto inutile la fase dell'istruttoria extragiudiziale precedentemente compiuta.

Passando poi alla disciplina prevista all'articolo 3, ritiene che linea generale i problemi del processo civile non possano risolversi attraverso la modifica dei diritti, ma solo attraverso un potenziamento sostanziale delle risorse degli organici; ritiene prematura la soppressione del rito sommario ed esprime criticità in merito alla proposta di eliminazione dell'atto di citazione. In merito, ricorda come fin dalle origini gli studiosi del processo civile hanno sempre evidenziato il carattere dispositivo del processo civile, espresso pienamente dall'atto di citazione. Al contrario l'utilizzazione come atto introduttivo del ricorso - con i connessi poteri officiosi riconosciuti in capo al giudice (per quanto riguarda per esempio i mezzi di prova) e le limitazioni che le parti incontrano (nei riti introdotti con il ricorso) - si traducono nell'implementazione del metodo acquisitivo, mortificando la libera iniziativa processuale delle parti e l'ispirazione liberale che sottende all'atto di citazione.

Rifacendosi poi a quanto emerso nel corso delle audizioni, ricorda come l'utilizzazione del ricorso, invece della citazione, consentirebbe al massimo di guadagnare 5-6 giorni nell'economia generale dello svolgimento del processo in primo grado. Pertanto ribadisce le proprie perplessità in merito a tali previsioni.

Ricorda l'importanza del ricorso al rito collegiale e la centralità della camera di consiglio; ritiene che tutte le volte in cui si sono incentivati riti monocratici non si è provocato uno snellimento o una velocizzazione del processo civile, ma al contrario si è assistito statisticamente a un abbassamento del livello qualitativo e della produttività dei magistrati medesimi.

Passando all'esame dell'articolo 10, condivide lo spirito della norma tuttavia suggerisce una formulazione in merito alla previsione contenuta nella lettera a) del comma 1; è importante valorizzare strumenti alternativi di soluzione delle controversie attraverso il ricorso, ad esempio, alle camere arbitrali dell'avvocatura.

Critica poi la scelta relativa all'assunzione della prova testimoniale da parte di un terzo ritenendo che tutto ciò possa pregiudicare l'acquisizione genuina della prova processuale; sottolinea l'importanza di un accesso universale al servizio giustizia, oggi precluso dai costi del contributo unificato non sempre accessibili a tutti.

Auspica quindi una discussione collaborativa tra le forze politiche finalizzata a rintracciare delle soluzioni che possano garantire un processo equo e funzionale, che passi - per esempio - attraverso l'introduzione di esenzioni fiscali legate al reddito delle parti, al fine di risolvere l'annosa questione dei costi del contributo unificato.

La relatrice [MODENA](#) (*FIBP-UDC*) - rifacendosi alle linee guida espresse dal Ministro all'omologa Commissione della Camera - ricorda l'importanza di alcuni istituti, quali la mediazione, rispetto alla quale nelle precedenti sedute aveva richiesto al Sottosegretario di depositare i relativi dati statistici sul funzionamento dell'Istituto. Suggerisce di reimpostare l'istituto della mediazione potenziando il ruolo del giudice, ricordando in proposito il progetto pilota avviato presso il tribunale di Firenze; del resto, una delle cause del mancato decollo dell'istituto della mediazione deve essere individuato nei costi della medesima procedura.

Auspica l'incentivazione di buone prassi di soluzione alternativa delle controversie quali il ricorso alla mediazione dell'arbitrato bancario finanziario, l'istituto che in questi anni ha dato maggior prova di efficienza e di vicinanza al cittadino, considerando altresì l'esiguità dei costi della procedura e la sua totale informatizzazione. Interessante è la conciliazione del rito del lavoro, con riferimento alle conciliazioni che si svolgono presso l'ispettorato del lavoro; ricorda anche gli strumenti di conciliazione introdotti dalla legge relativa alla disciplina della responsabilità dei medici (legge Gelli- Bianco) e le procedure conciliative che si svolgono dinanzi al Corecom (per quanto riguarda le controversie che oppongono i consumatori ai gestori dei servizi telefonici). Concorda con il senatore Caliendo sulle criticità che deriverebbero da un eccessivo ricorso al rito monocratico; in merito alla riforma dei riti processuali auspica migliorie volte ad eliminare per esempio le udienze ex articolo 183 c.p.c. Manifesta la propria contrarietà a stravolgimenti radicali, quali la prospettata eliminazione dell'atto di citazione: ricorda come tutte le volte in cui si sia tentata una "palingenesi" dei riti, il tentativo di riforma si sia rivelato fallimentare (come accaduto per esempio con la riforma del rito societario ai tempi del decreto legislativo n. 5 del 2003, rivelatosi fallimentare e successivamente abrogato dal legislatore). Infine auspica una rilettura del disegno di legge alla luce dei principi già esposti dal Ministro della giustizia.

Interviene il senatore [DAL MAS](#) (*FIBP-UDC*) che ringrazia il senatore Caliendo per il contributo di elevato pregio apportato al dibattito odierno; entrando nel merito della discussione ricorda come gli obiettivi dichiarati dal disegno di legge siano principalmente l'abbreviazione e la semplificazione del processo civile, causa di notevoli disfunzioni e rallentamenti alla competitività del sistema Paese. Ricorda come fino ad ora gli interventi sul processo civile, ma anche sul processo penale, siano sempre stati estemporanei e frettolosi, mai preceduti da una valida analisi di impatto normativo volta a verificare gli effetti concreti delle precedenti riforme. Ne è venuto fuori un sistema stratificato e contraddittorio.

Ricorda poi in particolare alcune criticità sull'istituto della mediazione, rispetto alla quale segnala come - soprattutto in materia di diritto di famiglia - gli obiettivi di semplificazione procedurale vengano vanificati: se la mediazione avente ad oggetto beni immobiliari passa per l'adempimento degli obblighi di trascrizione, ricorrendo all'atto pubblico notarile, si producono aggravii dei costi e complicazioni procedurali di non poco momento.

Sull'atto di citazione c'è la necessità di intervenire anche sulle norme connesse quali quelle relative alla nullità dell'atto di citazione. In merito all'introduzione della causa con ricorso, esprime perplessità derivanti dal fatto che a fronte di uno stravolgimento considerevole, che difficilmente sarebbe approvato dalla stragrande maggioranza degli avvocati, si otterrebbe un guadagno in termini di *performance* di pochi giorni.

In merito al giudice d'appello segnala come l'eliminazione dell'articolo 348-*bis* c.p.c. potrebbe - in qualche modo - ridurre l'ingorgo di giudizi pendenti in cassazione dovuto all'introduzione

di questa norma. Ritiene comunque complessivamente che il progetto di riforma non possa garantire margini di maggiore celerità al processo civile.

Ritorna poi sull'istituto della assunzione della prova da parte di un soggetto diverso dal giudice, esprimendo le proprie perplessità: a suo avviso, l'assunzione della prova è tipica manifestazione del potere giudiziale e pertanto deve essere riservata al magistrato, non potendo essere delegata all'avvocato.

Interviene il senatore [Emanuele PELLEGRINI](#) (*L-SP-PSd'Az*) condividendo l'intervento senatore Caliendo sul problema del mancato accesso alla giustizia da parte di larghe fasce della popolazione: quindi auspica interventi strutturali in termini di risorse volte a potenziare il sistema giustizia. Occorre l'adozione di emendamenti condivisi sul testo segnalando in particolare la necessità di intervenire con strumenti di miglioramento della mediazione. Non condivide l'adozione come atto introduttivo del ricorso; non condivide, come già segnalato dai colleghi precedentemente intervenuti, la riduzione delle ipotesi di trattazione collegiale. Segnala poi la necessità che non si elimini il tentativo di conciliazione dinanzi al giudice di pace ed auspica una riflessione più approfondita in merito a quelle parti del disegno di legge dedicate al processo esecutivo, in particolare suggerendo una differenziazione delle modalità di esecuzione in base alla tipologia dei beni da aggredire. Occorre una riflessione anche in merito alle previsioni contenute dall'articolo 12.

La relatrice [ROSSOMANDO](#) (*PD*) invita a valorizzare l'apporto del Parlamento rispetto al testo iniziale del Governo, espresso dal precedente esecutivo; la questione della mediazione e della negoziazione assistita può essere affrontata in funzione della deflazione di tipo stragiudiziale; anche la scelta tra citazione e ricorso, quella in ordine alle camere arbitrali ed in generale il miglior impiego della procedura, per conseguire l'accelerazione dei giudizi, sono tematiche suscettibili di un proficuo confronto tra Governo e Parlamento.

Il senatore [PILLON](#) (*L-SP-PSd'Az*) lamenta che il Governo ha nominato i componenti della commissione ministeriale sul processo civile senza accedere alla richiesta di una rappresentanza politico-parlamentare: se tale organo, il 30 aprile, produrrà decisioni in totale autonomia, si avrebbe un *modus operandi* foriero di difficoltà nella trattazione parlamentare dei testi che il Governo dovesse proporre.

Va difeso il principio dispositivo ad impulso di parte, che rientra nella tradizione giuridica del nostro Paese; sulla mediazione - e sulle ricadute economiche del freno rappresentato dalla lunghezza dei processi - vi sono proposte in campo, che attingono anche dall'esperienza anglosassone. Il diritto di famiglia, del resto, rappresenta un modello di celerità processuale che non può essere ignorato. Lamenta che l'articolo 8 pone ulteriori appesantimenti all'unica esecuzione forzata che tuttora funziona, quella presso i terzi. L'assunzione di magistrati, l'utilizzo delle tecnologie informatiche e la sanzione nei confronti del diniego di giustizia sono ulteriori strumenti, che possono conseguire i risultati proclamati dal Governo.

Il senatore [BALBONI](#) (*FdI*) non si appassiona all'alternativa citazione-ricorso: quanto il giudice fissa l'udienza dopo un anno, la cosa è indipendente dall'atto introduttivo e risale, piuttosto, a differenziazioni organizzative presenti da tribunale a tribunale. C'è un problema manageriale, di carenza di autorevolezza dei magistrati investiti del coordinamento dei carichi di lavoro, mentre tecnici chiusi nella torre d'avorio ministeriale pontificano senza conoscere la realtà delle sedi giudiziali. Se i ritardi della giustizia hanno un costo grave per l'economia, come proclama il Governo, allora è contraddittorio che nel *recovery plan* sia dedicato alla giustizia un ammontare marginale delle risorse di fonte europea.

Dissente dalla scelte di mettere in discussione la collegialità degli organi giurisdizionali; è contrario ad ampliare strumenti come la negoziazione assistita, ritenendo preferibile riprendere modelli esistenti in cui conciliazione ed arbitrato non sono obbligatori. Censura poi vibrantemente l'ipotesi di attribuire ad un avvocato una parcella maggiorata, se risolve la controversia in sede diversa da quella giudiziaria: la perdita di credibilità che la giurisdizione soffrirebbe, da questa ipotesi, sarebbe devastante.

La senatrice [EVANGELISTA](#) (*M5S*) lamenta che gli operatori del diritto soffrano pesantemente del susseguirsi, negli ultimi anni, di interventi legislativi di natura processuale a costo zero:

molto meglio interventi sul diritto sostanziale che riducano le aporie del processo, come ad esempio le cause divorzili che al momento richiedono un doppio accertamento pressoché identico. Dissente dalla proliferazione dei riti processuali, esprimendo preferenza per il ricorso del rito lavoristico. Il calendario delle udienze dovrebbe essere immediatamente collegato con l'assunzione delle prove; concorda con la necessità di dare autorevolezza al magistrato, a fronte della scarsa accettazione nella coscienza collettiva degli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie, ma rileva che il disegno di legge in titolo non si connota per una posizione estremista in tema di mediazione obbligatoria.

Il sottosegretario SISTO apprezza il tenore del dibattito sin qui svoltosi, ravvisando una diffusa volontà di ripartire con obiettivi intelligenti e conseguibili: del resto, i tavoli tecnici istituiti presso il suo Dicastero sono sedi di approfondimento, i cui risultati potranno essere discussi come contributo anche prima della fase emendativa.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Omissis

La seduta termina alle ore 16,55.

GIUSTIZIA (2ª)
MERCLEDÌ 17 MARZO 2021
219ª Seduta

Presidenza della Vice Presidente
[EVANGELISTA](#)
indi del Presidente
[OSTELLARI](#)

Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Sisto.

La seduta inizia alle ore 15,10.

IN SEDE REFERENTE

[\(1662\)](#) *Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie*

[\(311\)](#) *CALIENDO ed altri. - Istituzione e funzionamento delle camere arbitrali dell'avvocatura*

(Seguito dell'esame del disegno di legge n. 1662, congiunzione con il seguito dell'esame del disegno di legge n. 311 e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta di ieri.

Il [PRESIDENTE](#), non facendosi osservazioni, dichiara la congiunzione del disegno di legge n. 311 con il disegno di legge del governo sulla riforma del processo civile.

Stante l'apprezzamento unanime dell'Ufficio di Presidenza integrato, si dà pertanto per superata la richiesta di audizioni sul disegno di legge n. 311, sostanzialmente sovrapponibili come oggetto con quelle effettivamente svolte in rapporto al disegno di legge n. 1662, e si dà acquisito l'*iter* già svolto.

Non facendosi osservazioni, così resta stabilito.

Nessuno chiedendo di intervenire, è dichiarata chiusa la discussione generale.

Il [PRESIDENTE](#) propone che il disegno di legge n. 1662 sia assunto come testo base per la presentazione degli emendamenti.

La Commissione concorda.

Il [PRESIDENTE](#) propone, come termine di scadenza per la presentazione degli emendamenti, il giorno 16 aprile 2021 alle 12.

La Commissione concorda.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 17,30.

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAI RELATORI SUL DOC. XXVII, N. 18

La Commissione, esaminato il provvedimento in titolo,

condivisa la scelta di realizzare un corposo investimento che mutuando le *best practices* sperimentate in altri Paesi e già in diverse realtà nazionali provveda all'istituzione dell'"Ufficio per il processo". L'Ufficio per il processo rappresenta un modello di collaborazione integrata mediante il quale i giudici hanno possibilità di interagire con personale tecnico di supporto: come ben specificato nella proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza *"agli addetti all'ufficio del processo competerà la specifica mansione di coadiuvare all'esame della controversia e della giurisprudenza inerente, di imbastire le bozze di provvedimenti, di collaborare alla raccolta della prova dichiarativa nell'ambito del processo civile. Le figure in questione dovranno essere inserite in uno specifico progetto organizzativo così da potenziare la collaborazione col magistrato, per una progressiva riduzione dell'arretrato e di acceleramento della trattazione dei procedimenti in corso."*

per quanto di propria competenza, esprime parere favorevole, osservando altresì che:
I) sull'amministrazione:

L'amministrazione della giustizia civile in Italia evidenzia una geografia giudiziaria a macchia di leopardo con esiti sconcertanti in merito alla durata dei procedimenti tra i diversi uffici e ciò a parità di risorse. Tale constatazione evidentemente non dipende dalle norme processuali, che sono uguali in tutta Italia, ma da fattori operativi e organizzativi. Le stime sulla durata dei processi preparate dal CEPEJ (European Commission for the Efficiency of Justice) del Consiglio d'Europa indicano la durata media di un processo medio in 527 giorni in primo grado, 863 giorni per il secondo grado e in 1265 giorni per il terzo grado (più o meno 7 anni e tre mesi), nonostante il fatto che oltre 40 uffici giudiziari registrino tempi di definizione delle cause con sentenza o altre modalità inferiori e in linea con il precetto costituzionale della ragionevole durata. Si rileva inoltre come a fronte di una struttura delle circoscrizioni giudiziarie risalente di quasi 10 anni si rende necessaria una riflessione e una valutazione della positività o meno delle scelte operate, anche in base a nuovi elementi evidenziatesi nel frattempo. Certamente, invece, incidono sui tempi dei processi le scoperture degli organici dei magistrati e del personale amministrativo che non si ripercuotono con la stessa percentuale nazionale nei singoli uffici, incidendo così sulla performance dell'ufficio che registra un maggiore numero di vacanze.

L'impiego delle risorse stanziate deve essere finalizzato all'incremento di forza lavoro qualificata e stabile al servizio dell'Amministrazione della Giustizia. Occorre assumere tutti gli idonei degli ultimi concorsi per il personale e nel contempo assicurare le effettuazioni di ulteriori concorsi con modalità acceleratorie.

Va eliminata, con norma di rango primario, la discrezionalità dei capi degli uffici giudiziari e dei presidenti di sezione nell'adozione di protocolli para-processuali;

Occorre incentivare la preparazione specifica e la valutazione delle capacità organizzative di chi aspira alla dirigenza di uffici giudiziari e favorire l'introduzione di criteri e figure manageriali nella organizzazione del lavoro dei magistrati, nella gestione degli uffici giudiziari, nella definizione dell'arretrato civile tramite giudici togati;

E' necessario riformare l'assetto dell'ordinamento giudiziario con un maggiore coinvolgimento dell'Avvocatura e della dirigenza pubblica nell'amministrazione centrale della giustizia e nei consigli giudiziari, i cui componenti non togati sono tuttora incomprensibilmente deficitari di compensi mentre di converso operano importanti sgravi del carico lavorativo ordinario per i componenti togati. L'attuale grave penalizzazione economica, unita alla non ammissione dei componenti forensi all'esame della documentazione istituzionale sulla piattaforma COSMAP, costituisce una differenziazione non comprensibile all'interno del medesimo collegio;

Occorre introdurre la figura del *court manager*, prevedendo una costante attività di rilevazione statistica dei procedimenti, delineando un team tarato sull'organizzazione e sulla gestione dei procedimenti e del loro flusso, individuando incentivi e forme indipendenti di controllo dell'operato svolto.

Occorre che il Consiglio Superiore della Magistratura nelle nomine proceda secondo criteri rigorosi, prevedendo che la valutazione dei magistrati sia fondata solo sulle funzioni svolte e sull'attività espletata, Inoltre, è necessario che i procedimenti siano avviati, istruiti e

definiti secondo l'ordine temporale con cui i posti degli uffici direttivi si sono resi vacanti. Al fine del conferimento di incarichi direttivi o semidirettivi appare convincente l'esplicita indicazione di criteri di valutazione specificamente attinenti al livello della *performance* dell'ufficio di provenienza, sotto il profilo delle capacità relazionali e della capacità di coinvolgimento dei Magistrati nell'attività organizzativa.

E' necessario prevedere l'effettiva sincronizzazione tra ingressi e uscite del personale di magistratura con la relativa osmosi delle conoscenze e delle competenze, come avviene in altre amministrazioni.

Appare apprezzabile l'idea di prevedere, nei Tribunali gravati da arretrato nel settore civile, "l'innesto straordinario di professionalità già strutturate e, quindi, in grado di operare da subito a pieno regime, con la finalità di collaborare con il magistrato nell'adozione della decisione e nella redazione della sentenza", modalità già sperimentata in altri Paesi, purché la definizione di tali procedimenti sia del giudice togato come sopra indicato.

Per quanto concerne il contenzioso tributario pendente presso la Corte di cassazione che appare superiore a quello delle altre quattro sezioni civili, si osserva che trattasi di un esito previsto sin dall'istituzione tabellare della sezione tributaria, ossia da quando il Consiglio della Presidenza della Giustizia Tributaria rappresentò alla fine degli anni '90 del secolo scorso la necessità di istituire tale sezione per legge dotandola di 40 magistrati come era avvenuto per la sezione lavoro dopo la riforma degli anni settanta. L'arretrato che si è formato è proprio dovuto all'impossibilità di far fronte, nonostante l'encomiabile impegno profusa dai magistrati assegnati alla sezione, alle sopravvenienze che erano prevedibili dopo la soppressione della commissione tributaria centrale. Si deve tenere conto che dal 1997 ad oggi le commissioni tributarie hanno deciso con il nuovo rito circa 15 milioni di cause e in tutti gli anni considerati la percentuale delle impugnazioni in appello e in Cassazione è sempre stata uguale o inferiore alla percentuale delle impugnazioni nel processo civile. Per tale ragione non appare risolutiva la prevista assegnazione di magistrati onorari ausiliari, peraltro, già prevista circa tre anni fa. Ciò non toglie che se ne potrebbe prevedere la conferma unitamente alla indicata previsione per legge della sezione tributaria, perché è urgente l'eliminazione dell'arretrato che non deve più ricrearsi, in quanto la funzione di nomofilachia della Corte in materia tributaria, può esplicarsi solo se le relative sentenze hanno come oggetto le stesse imposte e le stesse norme considerate dalle commissioni, tenuto conto continue modifiche della legislazione tributaria.

II) sulla giurisdizione:

Occorre riconfermare e valorizzare il principio dispositivo del processo civile, nonché garantire il principio del contraddittorio inteso sia in senso formale, che sostanziale e garantire il diritto di difesa delle parti assicurando, soprattutto alle parti convenute, un ragionevole termine per predisporre le proprie difese.

Occorre ripristinare, nel giudizio di cassazione, in luogo del rito camerale non partecipato – che è in contrasto con il disposto dell'articolo 6 della CEDU – l'udienza di discussione, con partecipazione dei difensori; ovvero, quantomeno, prevedere l'obbligo della comunicazione della relazione scritta alle parti;

Si deve valutare approfonditamente l'unificazione dei riti secondo il principio di proporzionalità riferito alle esigenze istruttorie (graduate e/o graduabili), anche mediante previsione di diversi percorsi processuali, prevedendo però che la regolamentazione sia disciplinata per legge, nel rispetto del principio di predeterminazione *ex lege* del rito. Appare, inoltre, opportuno tenere nella dovuta considerazione le opinioni contrarie alla eliminazione dell'atto di citazione, raccolte nel corso delle audizioni svolte nel corso dell'esame del disegno di legge delega di riforma del processo civile (A.S. 1662), non solo per le necessarie modifiche di numerosi articoli del codice di procedura civile, ma anche perché la riduzione dei tempi prospettata non sarebbe particolarmente significativa.

E' opportuno valorizzare il principio di collaborazione tra le parti ed il giudice, che ora trova piena consacrazione nell'articolo 101, comma 2, del codice di procedura penale attraverso l'elaborazione del *thema decidendum* e del *thema probandum* quale risultato dell'agire congiunto delle parti con il giudice, anche mediante un sistema progressivo di preclusioni correlate alle attività difensive delle parti che consentano la cristallizzazione del *thema decidendum* e del *thema probandum* in due termini processuali diversi.

Si valuti l'eliminazione dell'udienza di precisazione delle conclusioni e dell'udienza ex articolo 184 del codice di procedura civile, sostituendo le stesse con l'assegnazione di un termine per

il deposito telematico del foglio di conclusioni scritte e di successivi termini per il deposito telematico di memorie conclusionali e repliche.

L'introduzione di filtri e di preclusioni processuali rischia di rendere selettivo l'accesso alla giustizia sulla base di questioni formali/processuali, senza risolvere i problemi dei cittadini che vogliono una risposta, nel merito, alle loro domande di giustizia. L'accesso alla giustizia può invece efficacemente essere ridotto rendendo prevedibili le decisioni. La prevedibilità delle decisioni mediante algoritmi e intelligenza artificiale scoraggerebbe la proposizione di giudizi con scarsa possibilità di successo, potenziando, e non sostituendo, la capacità dell'avvocato di consigliare al meglio il cliente. Del resto, proprio la digitalizzazione nella giustizia con modalità omogenee - anche attraverso un'unica piattaforma per i processi telematici - può favorire l'applicazione al mondo della giustizia dei più avanzati esiti della ricerca nel campo dell'apprendimento automatico e dell'intelligenza artificiale. Si tenga conto che, anche a prescindere da algoritmi ed intelligenza artificiale, la funzione di nomofilachia della Corte di Cassazione, come previsto dal nostro paese, consente di prevedere che i giudizi si muoveranno sulla scia del precedente.

La rivisitazione, con estensione e potenziamento dell'istituto della negoziazione assistita, passa per la possibilità di estenderne l'ambito di applicazione anche alle cause di lavoro e previdenza. Dovrebbero inoltre essere attribuite agli avvocati, all'interno della fase di negoziazione assistita, più ampie e rilevanti prerogative, in particolare la possibilità di svolgere, nel rispetto del principio del contraddittorio e con la necessaria partecipazione di tutti gli avvocati che assistono le parti coinvolte, alcune attività istruttorie. Ulteriori interventi per la riduzione del contenzioso giudiziario in cui è coinvolta una P.A., possono essere realizzati creando sinergie tra avvocati privati e pubblici sotto l'egida degli Ordini e degli Organismi dell'Avvocatura, favorendo le condizioni per il successo dei tentativi di conciliazione presso le Strutture pubbliche e gli studi degli Avvocati. Occorre anche armonizzare in un testo unico tutti gli strumenti di risoluzione alternative delle controversie e riordinare i rispettivi ambiti di operatività.

Nel processo penale occorre introdurre termini di natura perentoria, con particolare riguardo al delicato potere del P.M. di esercitare l'azione penale entro un termine prefissato, prevedendo espressamente delle sanzioni processuali in caso di mancata osservanza. Si deve rimodulare, non solo il profilo tecnologico ma tutta la normativa di attuazione in ordine alla tenuta e gestione dei registri relativi alle notizie di reato, custoditi presso le Procure, al fine di prevenire la diffusa e disinvolta prassi di eludere il termine di durata complessiva della fase delle indagini preliminari. Si eviti, in tema di notificazioni, il trasferimento di competenze e obblighi, proprie della Polizia Giudiziaria e degli ufficiali giudiziari, in capo al difensore di fiducia e di ufficio.

Quanto al regime delle impugnazioni penali, non si condivide il giudizio monocratico di appello che, comunque, andrebbe rivisto alla luce della probabilità che la riforma del mandato ad impugnare porti benefici e sia sufficiente senza ulteriori restrizioni. Si preservi anche l'attuale regola di giudizio prevista per il GUP di cui all'art. 425 del codice di procedura penale, con particolare riguardo alla funzione di filtro previsto dal comma 3.

Occorre disincentivare attraverso l'adozione di adeguate misure il ricorso in giudizio e la lite temeraria.

Alla lentezza del processo civile si aggiunge la lunghezza e l'inefficienza dei procedimenti esecutivi. Pertanto, ai fini di una maggiore celerità ed efficienza dei procedimenti di esecuzione sia in sede civile che fallimentare andrebbe ulteriormente esteso il ricorso alle aste on-line.

III) sulle infrastrutture telematiche, giudiziarie e carcerarie:

I fondi per la transizione digitale destinati alla giustizia andrebbero finalizzati in parte anche alla interoperabilità delle reti a livello comunitario. Occorre anche una visione omogenea nel sistema giustizia uniformando il processo telematico e i sistemi di accesso ed identificazione (SPID), oggi differenti per ogni giurisdizione - civile, penale, contabile, amministrativa, tributaria, militare, con regole diverse, piattaforme diverse, modalità di accesso differenti, standard di identificazione e protocolli diversi, infrastrutture telematiche diverse, e semplificando le regole e i protocolli che oggi sono differenti addirittura all'interno della stessa giurisdizione ordinaria a seconda che si tratti del sistema civile e o di quello penale, per la Cassazione (ancora in via sperimentale), per il Giudice di Pace (ancora non digitalizzato). La reale digitalizzazione della giustizia dovrebbe passare attraverso: il superamento del sistema delle pec per il deposito di atti e documenti, sostituito da un

sistema di upload e di piattaforme per il professionisti, con metodo di identificazione unitario (Spid); implementazione del processo telematico in tutti i settore di tutte le giurisdizioni; potenziamento delle infrastrutture digitali; rafforzamento dell'attività telematica (e delle dotazioni informatiche) nel settore amministrativo della giustizia, che consentano anche l'efficace lavoro da remoto del personale, con implementazione adeguata delle misure di sicurezza, estese alle reti ed ai data center ; formazione adeguata del personale e della dirigenza amministrativa, con estensione della dotazione della firma digitale; formazione della magistratura. Occorre assicurare che tutto il comparto giustizia (le amministrazioni centrali, le strutture carcerarie, gli uffici periferici,) operi in modalità digitale nel rispetto delle norme in materia di *privacy*.

Occorre ripensare completamente l'attuale processo civile telematico (PCT), che risente della scelta di realizzare *in house* il sistema informatico. Occorre un PCT che corra su *cloud*, con sistemi di autenticazione da remoto e non invece su supporto magnetico come l'attuale. Si deve completare la telematizzazione del processo civile, sino alla Corte di Cassazione, nonché dei processi di tutte le giurisdizioni, introducendo il processo telematico anche negli uffici del Giudice di Pace; si deve valutare l'opportunità di estendere l'obbligatorietà del "telematico" a tutti i provvedimenti dei magistrati.

Si dia attuazione alla "doppia dirigenza" già prevista per legge (al magistrato capo dell'ufficio è infatti affidato il compito di "gestire" i magistrati e di organizzare l'attività giudiziaria, mentre al dirigente amministrativo è affidato il compito di gestire il personale amministrativo e le risorse materiali dell'ufficio), rendendo concretamente "possibile" - con possibilità di utilizzo autonomo di risorse - la estrinsecazione di quelle capacità manageriali che si richiedono ai capi degli uffici giudiziari. Occorre completare, con personale qualificato e con modelli manageriali di lavoro, la costituzione delle 10 direzioni territoriali dedicate alla gestione di beni, servizi ed uffici del comparto giustizia, prevista dalla legge di bilancio del 2020.

Occorre riformare l'attuale inefficiente sistema di recupero dei crediti dello Stato per le spese di giustizia. Lo Stato risulta oggi recuperare (al netto degli sgravi) non oltre il 6% dei propri crediti per spese di giustizia, in tempi lunghissimi e con una procedura onerosa che coinvolge tre diversi soggetti. Con esclusione dei crediti aventi titolo in provvedimenti giurisdizionali penali (per la speciale disciplina delle pene pecuniarie e per la natura di sanzione economica accessoria alla pena riconosciuta alle spese processuali), potrebbe introdursi una sorta di *factoring*, prevedendo la cessione *pro soluto* del credito a società privata esterna "accreditata" che, dopo aver quantificato il credito sulla base degli atti trasmessi dalle cancellerie, riconosca al Ministero della Giustizia una percentuale del credito, in misura non inferiore a quella media del recupero attuale.

Occorre digitalizzare gli archivi degli uffici giudiziari eliminando così i costi diretti - locazioni - ed i costi indiretti - personale e tempo - connessi agli attuali archivi cartacei. Si tratta di un investimento che consentirebbe risparmi a medio- lungo termine ed efficienza, oltre a consentire la ricerca del patrimonio storico insito alle pronunce giudiziarie degli scorsi decenni, attualmente limitato ad alcune singole iniziative. Si devono completare i processi di gestione e conservazione digitale degli atti.

Appare necessario investire somme adeguate al fine di garantire l'adozione di tecniche di raccolta, gestione ed analisi delle informazioni sui flussi all'interno degli uffici giudiziari, indispensabili per il monitoraggio dell'attuazione delle riforme introdotte o da introdurre, per la precoce identificazione dei casi più complessi, per l'elaborazione di *best practices* e per l'orientamento delle future scelte legislative e organizzative.

Ineludibile è la necessità di una riforma organica dell'ordinamento penitenziario in modo da superare definitivamente le censure della Corte Europea dei Diritti Dell'Uomo, mediante: incremento dei rapporti familiari, ivi incluso l'esercizio del diritto all'affettività; adeguamento dello standard tecnologico della vita detentiva per prevenire "l'analfabetismo informatico" nell'ottica di utilizzare lo strumento informatico a fini di studio, svago ed intensificazione dei rapporti affettivi; diritto dell'ergastolano alla camera di sicurezza singola per umanizzare la pena perpetua; valorizzazione del volontariato in carcere al fine di favorire la partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa.

Occorre rafforzare la pena alternativa al carcere con modalità che siano, ove possibile, socialmente inclusive e di tipo riparativo. A tal fine sarebbe opportuno intervenire contestualmente sul sistema sanzionatorio modificando anche il codice penale, in modo da

ridurre significativamente i casi di espiazione della pena in carcere, introducendo pene principali diverse da quelle detentive (artt. 22 e ss. c.p.). L'introduzione di sanzioni penali diverse da quella detentiva ha il notevole pregio di risparmiare risorse economiche che potrebbero più utilmente essere investite nel settore esecuzione penale esterna; modalità di espiazione della pena, questa, che garantisce livelli di sicurezza sociale più alti in quanto, favorendo il reinserimento sociale attraverso il preventivo studio scientifico della personalità. Il potenziamento degli organici della Magistratura di Sorveglianza e degli Uffici UEPE rappresenta l'obiettivo strategico e nevralgico della riforma necessaria; tale sarebbe anche la previsione di una giurisdizione specializzata in esecuzione penale per i minorenni.

Occorre che le spese di investimento siano volte all'edilizia giudiziaria, infatti, appare necessario promuovere la realizzazione di nuovi poli giudiziari (c.d. cittadelle) che concentrino gli uffici giudiziari in un'area unica, facilmente accessibile e dotata di servizi, nonché la messa in sicurezza e ristrutturazione degli uffici giudiziari già esistenti che si presentino in condizioni fatiscenti adeguandole dal punto di vista dell'efficienza energetica e della legislazione antisismica.

Le spese di investimento previste per il settore della Giustizia, dovranno riguardare anche con priorità l'edilizia penitenziaria, anche minorile, attraverso la creazione di nuove strutture, la ristrutturazione delle strutture già esistenti che si presentano in condizione di ammaloramento, includendo interventi di efficientamento energetico e antisismici e l'implementazione di impianti di compostaggio; da promuovere, inoltre, l'adozione di ulteriori sistemi di sicurezza che impediscono l'introduzione dell'utilizzo dei microcellulari. Sarà, importante, con l'occasione, verificare e garantire che i detenuti per reati associativi, e in regime di alta sicurezza e di art. 41bis O.P., vengano custoditi in ambienti effettivamente ed efficacemente separati rispetto ai detenuti per crimini comuni, in modo da evitare ogni possibile contatto; inoltre dovranno essere realizzati poli detentivi di alto profilo tecnologico e sanitario, destinati alla custodia, al trattamento ed eventualmente alla diagnosi e cura dei soggetti detenuti in alta sicurezza o in regime di 41bis, anche con gravi patologie, al fine di poter contemperare il diritto alla salute del detenuto ed esigenza di sicurezza pubblica che precluderebbero qualsivoglia attenuazione del regime inframurario.

La rieducazione dei detenuti attraverso il potenziamento delle misure alternative alla detenzione e l'implementazione dei progetti di formazione, nonché di lavoro intramurario ed extra murario con finalità di reinserimento sociale e contrasto alla recidiva, nonché attraverso il perfezionamento dell'offerta trattamentale con l'introduzione in ogni istituto penitenziario, in particolare negli istituti minorili e non solo, di attività culturali (ad. esempio laboratori teatrali) artistiche ed espressive che favoriscano il percorso di maturazione e crescita personale dei ristretti con sicure ricadute in termini di inclusione sociale.

La necessità dello stabile inserimento all'interno degli istituti penitenziari e dei REMS di figure professionali, quali psichiatri, psicologi e psicoterapeuti con la specifica finalità di gestire le situazioni di criticità, di incrementare il tempo di ascolto da dedicare alla popolazione ristretta, di attivare programmi di supporto psicologico per il personale della polizia penitenziaria per contenere ed attenuare gli effetti logoranti connessi alla delicata funzione svolta e all'ambiente in cui l'attività lavorativa viene esplicata. In questo senso, è importante l'avviamento di corsi di formazione sul disagio psicologico e disturbi psichiatrici per il personale di polizia penitenziaria, chiamato ad accogliere, quale più prossimo osservatore del detenuto, i segnali di conflittualità, turbamento e malessere psicofisico, che spesso sfociano in drammatici episodi di autolesionismo sino al suicidio e a volte sfociano in violenze verso gli altri e degli stessi appartenenti alla polizia penitenziaria.

Occorre aumentare i posti nelle REMS e realizzare una rete socio sanitaria che faciliti la comunicazione e la collaborazione tra gli istituti penitenziari e le REMS da una parte, e le ASL e i Dipartimenti di salute mentale e i Centri di salute mentale dall'altra parte, in modo da garantire in maniera tempestiva ed agevole, le prestazioni socio-sanitarie spettanti alla popolazione detenuta.

Appare necessario l'investimento di risorse adeguate al fine di potenziare le banche dati delle procure e dei corpi di polizia e i sistemi di comunicazione tra le stesse, nonché rendere obbligatorie le comunicazioni tra le procure.

Occorre, inoltre, garantire l'investimento di risorse per favorire il riutilizzo dei beni confiscati alle mafie e, in particolare per sostenere aziende confiscate in grado di mantenere occupazione e quote di mercato. Infine, appare opportuno, incrementare ulteriormente il fondo, istituito presso il Ministero dell'interno, per le spese di manutenzione ordinaria e

straordinaria dei beni di cui all'articolo 48, comma 3, lettera c) del decreto legislativo 6 giugno 2011, n. 159.

IV) sulle professioni:

per un intervento di riforma dell'assetto organizzativo e strutturale delle libere professioni occorre: qualificare i redditi prodotti dalla società tra avvocati quali redditi di lavoro autonomo anche ai fini previdenziali, ai sensi del capo V del titolo I del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al DPR 22.12.1986, n. 917, e successive modificazioni; stabilire che l'esercizio della professione forense in forma societaria non costituisce attività d'impresa e che, conseguentemente, la società tra avvocati non è soggetta al fallimento e alle procedure concorsuali diverse da quelle di composizione delle crisi da sovra indebitamento; introdurre agevolazioni fiscali e misure favorevoli di tassazione al fine di agevolare tutte le forme di aggregazione professionale, la costituzione di società tra avvocati, la costituzione di società multidisciplinari;

va superata l'impossibilità di costituzione di reti "pure", cioè costituite solo da professionisti che, non essendo iscritti al registro delle imprese, non possono godere della forma di pubblicità invece prevista per le reti "miste" (professionista + impresa). occorre inserire: nel corpo della L. 81/2017, un'espressa disposizione volta a disciplinare l'effetto costitutivo del contratto di rete "pura" tra soli professionisti, dal quale far discendere la soggettività giuridica oggi prevista esclusivamente per i contratti di rete "misti" (professionista e impresa); dopo l'art. 4-bis della legge 31 dicembre 2012, n. 247, con riferimento alla professione di avvocato, un articolo che riconosca loro la possibilità di costituire contratti di rete "puri" e "misti". Inoltre un riferimento espresso dovrebbe riguardare l'avvocato in regime di mono-committenza e le collaborazioni tra avvocati: nel primo caso prevedendo che, nel contratto di lavoro, siano previsti l'obbligo per il datore di lavoro di assicurare la piena indipendenza e l'autonomia di giudizio intellettuale e tecnica dell'avvocato e un trattamento economico adeguato alla funzione professionale svolta; nel secondo caso, che per i contratti di collaborazione tra un avvocato e altro avvocato, singolo o associazione professionale o società tra avvocati, operi un "Accordo Collettivo Nazionale Forense sulla disciplina del lavoro autonomo";

va assicurata la libertà di formazione e la natura facoltativa delle scuole forensi; negli esami di avvocato si può prevedere un atto scritto a scelta del candidato tra (per esempio, tre) tracce messe a disposizione dalla Commissione, la discussione orale di un caso pratico (per esempio, nella materia indicata dal candidato all'atto della domanda, scelta tra quelle indicate dalla legge – non solo civile, penale o amministrativo quindi –, discussione in sede giudiziale o illustrazione di un parere, completato dalla illustrazione degli istituti giuridici sottostanti).

GIUSTIZIA (2^a)
MARTEDÌ 11 MAGGIO 2021
232^a Seduta

Presidenza del Presidente
[OSTELLARI](#)

Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Sisto.

La seduta inizia alle ore 15,10.

IN SEDE REFERENTE

[\(1662\)](#) Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie
[\(311\)](#) CALIENDO ed altri. - Istituzione e funzionamento delle camere arbitrali dell'avvocatura

(Rinvio del seguito dell'esame congiunto)

Prima di proseguire l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 17 marzo, il [PRESIDENTE](#) chiede al Governo lo stato dell'iniziativa emendatizia preannunciata dalla Ministra; infatti, dal Dipartimento per i rapporti con il Parlamento è pervenuta l'informazione secondo cui l'autorizzazione alla presentazione di testi è *in itinere*, per cui solo dopo di essa potrà essere fissato il termine per subemendamenti.

Il sottosegretario SISTO conferma la richiesta del Governo di soprassedere alla prosecuzione dell'*iter* fino al completamento della procedura autorizzativa in corso.

Il seguito della discussione è quindi rinviato.

Omissis

La seduta termina alle ore 16,45.

GIUSTIZIA (2^a)
MARTEDÌ 25 MAGGIO 2021
235^a Seduta

Presidenza del Presidente
[OSTELLARI](#)

Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Sisto.

La seduta inizia alle ore 14,40.

IN SEDE REFERENTE

[\(1662\)](#) *Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie*

[\(311\)](#) *CALIENDO ed altri. - Istituzione e funzionamento delle camere arbitrali dell'avvocatura*

(Rinvio del seguito dell'esame congiunto)

Stante il mancato deposito degli emendamenti preannunciati dal Governo (sui quale brevemente opinano i senatori [CALIENDO](#) (FIBP-UDC), [BALBONI](#) (FdI), la relatrice [MODENA](#) (FIBP-UDC), il sottosegretario SISTO ed il [PRESIDENTE](#)), il seguito dell'esame congiunto, sospeso nella seduta del 17 marzo scorso, è ulteriormente rinviato.

[\(1078\)](#) *PERILLI ed altri. - Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e al codice civile, nonché altre disposizioni in materia di tutela degli animali*

[\(76\)](#) *Loredana DE PETRIS ed altri. - Modifiche al codice civile e ulteriori disposizioni per la tutela degli animali*

[\(81\)](#) *Loredana DE PETRIS. - Nuove disposizioni in materia di delitti contro specie protette di fauna e flora*

[\(298\)](#) *Gabriella GIAMMANCO ed altri. - Introduzione del titolo XIV-bis del libro primo del codice civile e altre disposizioni per la tutela degli animali*

[\(845\)](#) *URSO ed altri. - Modifica al codice penale recante l'introduzione del divieto di consumo alimentare di carne di cane e di gatto*

[\(1030\)](#) *Rosellina SBRANA. - Modifiche al codice penale e alle altre norme a tutela degli animali*

[\(1344\)](#) *Julia UNTERBERGER ed altri. - Disposizioni in materia di tutela degli animali*

[\(1356\)](#) *BRUZZONE ed altri. - Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, nonché ad altre disposizioni in materia di tutela degli animali domestici e di affezione*

- e delle petizioni nn. 406 e 622 ad essi attinenti

(Rinvio del seguito dell'esame congiunto)

Il seguito dell'esame congiunto, sospeso nella seduta del 18 novembre 2020, è ulteriormente rinviato.

[\(2005\)](#) *Deputato Laura BOLDRINI e SPERANZA. - Misure di prevenzione e contrasto della discriminazione e della violenza per motivi fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere e sulla disabilità,*

approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge dei deputati Laura Boldrini e Speranza; Zan ed altri; Scalfarotto ed altri; Perantoni ed altri; Giusi Bartolozzi

(2205) Licia RONZULLI ed altri. - Modifiche al codice penale in materia di circostanze aggravanti nei casi di violenza commessa in ragione dell'origine etnica, credo religioso, nazionalità, sesso, orientamento sessuale, età e disabilità della persona offesa, e delle petizioni nn. 623, 816 e 819 e del voto regionale n. 44 ad essi attinenti

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 18 maggio.

Il **PRESIDENTE** dà conto della selezione effettuata, rispetto alle audizioni proposte dai Gruppi, nonché dell'inizio della relativa procedura conoscitiva, che avrà luogo giovedì prossimo dopo i lavori pomeridiani dell'Assemblea.

Dichiara quindi aperta la discussione generale, precisando che l'emergere di fatti nuovi o di argomenti non trattati, dal corso delle previste audizioni, potrà legittimare la richiesta di un supplemento di intervento.

Il senatore **CALIENDO** (*FIBP-UDC*) elogia la grande conquista della scienza penale consacrata dall'articolo 115 del codice Rocco, in ordine all'irrelevanza penale. Quando il codice punisce l'istigazione a delinquere, ai sensi dell'articolo 414, lo fa nel presupposto della pubblicità: si tratta di una precondizione che superò otto diverse formulazioni, quando si trattò di omofobia nella scorsa legislatura. Pertanto, abbandonare questo cardine di politica legislativa, come fa l'articolo 1, comma 1, lettera d) del disegno di legge n. 2005, potrebbe rivelarsi senz'altro pernicioso: come può manifestarsi l'identità di genere, nel disegno approvato dalla Camera? È evidente che la punibilità, che si propone con quel testo, si fonda su un errore tecnico giuridico, del quale è riprova la scelta di fare capo alla norma sulla discriminazione. È assai preferibile, pertanto, operare con il meccanismo delle aggravanti, come fa il disegno di legge n. 2205.

Il senatore **BALBONI** (*FdI*) sottolinea come il disegno di legge n. 2005 sia dettato da ragioni esclusivamente ideologiche, che ne impediscono un esame sereno e quella più attenta e pacata analisi del testo - dal punto di vista giuridico - che consentirebbe di far emergere le sue tante incongruenze. Esse appaiono palesi a chiunque abbia un minimo di formazione giuridica: il fatto che si sia ritenuto necessario dover precisare la clausola di non punibilità per la manifestazione del pensiero, nonostante la previsione dell'articolo 21 della Costituzione, dimostra in realtà la concretezza del rischio che i cittadini, solo per aver manifestato le loro opinioni, possano finire nella macchina del procedimento penale (con tutto quanto ne può conseguire in termini di spese legali, stress personale e familiare). Le criticità relative all'applicazione dell'articolo 4 del disegno di legge n. 2005, in particolare, sono riscontrabili laddove tale articolo consente al giudice di valutare la sussistenza del pericolo in concreto che l'opinione, seppur liberamente manifestata, possa tradursi nel rischio di una istigazione alla discriminazione, in tal caso facendo venir meno la stessa applicazione della clausola di non punibilità riconosciuta. Paventa dubbi sulla futura applicazione ed interpretazione giurisprudenziale dell'articolo 4, che potrebbe fornire l'occasione alla magistratura per sostituirsi, con interpretazioni discutibili, al ruolo del legislatore. Manifesta la propria disponibilità all'approvazione di un disegno di legge che intervenga contrastando la violenza o l'istigazione alla violenza, come proposto dal disegno di legge n. 2205 cui egli ricorda di aver dato disponibilità all'aggiunta di firma nella scorsa settimana; evidenzia invece le criticità del disegno di legge approvato dalla Camera, da ricollegare al fatto che si punisce non solo la discriminazione, concetto di per sé indeterminato, ma anche l'istigazione alla discriminazione.

Altro aspetto che, a suo dire, si presenta di particolare problematicità è il concetto di identità di genere: esso risulterebbe indefinito ed impalpabile, visto che il disegno di legge lo fa dipendere da una sorta di autocertificazione a prescindere, invece, da un necessario accertamento medico come previsto, per citare un'esperienza legislativa analoga, dalla legge sul mutamento del sesso del 1982. Invita quindi a riflettere anche in chiave comparatistica sulle esperienze degli altri paesi che hanno recepito un sistema legislativo ispirato alla filosofia *gender*, come accaduto in California: una serie di esempi - tratti dalle esperienze

nordamericane e nordeuropee - dimostra le patologie che questa filosofia legislativa ha prodotto, nei sistemi giudiziari dei paesi che hanno adottato una legislazione analoga. Paventa il rischio di proliferazione di azioni penali, nei confronti di cittadini che si siano limitati a manifestare la propria opinione; denuncia il rischio che tale disegno di legge possa essere inteso come il cavallo di Troia per conseguire, in un secondo momento, in favore del mondo LGBT obiettivi non condivisibili - quali lo sdoganamento dell'utero in affitto - che sarebbero inammissibili ed irraggiungibili a legislazione vigente. Denuncia le pressioni mediatiche messe in atto da coloro che non accettano l'idea che tale disegno di legge possa essere semplicemente migliorato, perché ritengono che debba essere approvato così come proposto; ribadisce la sua disponibilità ad una discussione che sia finalizzata all'approvazione di una legge che si traduca in maggiori tutele per le persone esposte alla violenza, ma a patto che la legge rimanga entro questo perimetro e non debordi verso la legittimazione di pericolose ideologie.

Le tendenze liberticide e censorie - che si nascondono dietro la filosofia di tale disegno di legge - emergono anche laddove esso consente l'introduzione della cultura *gender* all'interno delle scuole; occorrerebbe essere coerenti nel lasciare alle famiglie il ruolo di assolvere agli obblighi di educazione sessuale primaria dei propri figli, mentre è contraddittorio consentire che sia la scuola ad introdurre i fondamenti di educazione sessuale attraverso la cultura *gender*; auspica quindi che prevalga il buon senso e la logica del confronto dialettico, non la legge dei numeri. Ritiene che tale disegno di legge - almeno per quanto riguarda le criticità che egli ha denunciato - non trovi il favore dell'opinione della maggior parte degli italiani; preannuncia che si batterà in sede emendativa, nei limiti del possibile, per migliorare tale testo di legge.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

Omissis

La seduta termina alle ore 16,10.

GIUSTIZIA (2^a)
MARTEDÌ 15 GIUGNO 2021
237^a Seduta

Presidenza del Presidente
[OSTELLARI](#)

Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Anna Macina.

La seduta inizia alle ore 15,30.

IN SEDE REFERENTE

(1662) Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie

(311) CALIENDO ed altri. - Istituzione e funzionamento delle camere arbitrali dell'avvocatura

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto sospeso nella seduta dell'8 giugno.

Il sottosegretario MACINA rappresenta che a breve verranno presentati gli emendamenti del Governo al testo base: di essi manca soltanto la "bollinatura" da parte della Ragioneria generale dello Stato.

La relatrice MODENA (*FIBP-UDC*) chiede chiarimenti in merito ai problemi ed ai ritardi nell'ottenimento del visto di regolarità contabile da parte della Ragioneria generale dello Stato.

Il sottosegretario MACINA chiarisce che alcuni emendamenti si sono rivelati onerosi e quindi, soprattutto per quelli relativi alla materia della mediazione civile, è stata necessaria una verifica più accorta circa l'adeguatezza delle coperture finanziarie.

Il PRESIDENTE, preso atto dell'informazione resa dal Sottosegretario, ipotizza che si possa fissare un termine per i subemendamenti al giorno 2 luglio 2021, con successiva trattazione in Commissione nella settimana del 13 luglio e con possibile ed auspicabile trattazione in Assemblea intorno al 20 luglio.

Il senatore CUCCA (*IV-PSI*) auspica che si faccia uno sforzo di contenimento dei tempi per quanto concerne la redazione dei subemendamenti alle proposte del governo.

La relatrice ROSSOMANDO (*PD*) si associa all'auspicio di un lavoro di condivisione che consenta di giungere in Aula con un testo: esso dovrebbe aver già affrontato e risolto buona parte delle questioni più spinose, dal punto di vista tecnico, che il disegno di legge presenta.

Il seguito dell'esame congiunto è, quindi, rinviato.

Omissis

La seduta termina alle ore 16,30.