

SENATO DELLA REPUBBLICA

360ª SEDUTA PUBBLICA RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 16 SETTEMBRE 2021

Presidenza del vice presidente TAVERNA,
indi del vice presidente CALDEROLI

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-IDEA e CAMBIAMO: Misto-IeC; Misto-Italexit-Partito Valore Umano: Misto-I-PVU; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-l'Alternativa c'è-Lista del Popolo per la Costituzione: Misto-l'A.c'è-LPC; Misto-Liberi e Uguali-Ecosolidali: Misto-LeU-Eco; Misto-Movimento associativo italiani all'estero: Misto-MAIE; Misto-+Europa - Azione: Misto-+Eu-Az; Misto-Potere al Popolo: Misto-PaP.

RESOCONTO STENOGRAFICO

Presidenza del vice presidente TAVERNA

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 9,33).

Si dia lettura del processo verbale.

Omissis

Discussione dei disegni di legge:

(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

(Votazione finale qualificata ai sensi dell'articolo 120, comma 3, del Regolamento) (Relazione orale)(ore 9,39)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione dei disegni di legge nn. 1662 e 311.

Le relatrici, senatrici Modena, Rossomando e Unterberger, hanno chiesto l'autorizzazione a svolgere la relazione orale. Non facendosi osservazioni la richiesta si intende accolta.

Pertanto, ha facoltà di parlare la relatrice, senatrice Modena.

MODENA, relatrice. Signor Presidente, rappresentanti del Governo, colleghi, signore relatrici, oggi arriviamo alla definizione di un percorso che è stato sicuramente molto lungo e complesso, che - ricordo - è iniziato addirittura nel marzo del 2020 e per il quale la Commissione ha svolto una serie notevole di audizioni.

È stato elaborato anche un testo, sotto un altro Governo e quindi anche sotto un altro Ministro (il ministro Bonafede), sul quale sono stati presentati emendamenti, il 16 giugno, da parte del Governo presieduto da Mario Draghi.

Mi rendo conto che si tratta di una discussione che ha delle caratteristiche molto tecniche. Vorrei tuttavia provare a rispondere a una prima domanda che i colleghi giustamente mi hanno fatto nelle giornate passate. Che tipo di obiettivo ci si è prefissati e che cosa si è ottenuto? Credo che questo sia importante ricordarlo a tutti noi.

Nel discorso con cui Draghi ha ottenuto la fiducia alle Camere, in circa quattordici righe, ha spiegato con chiarezza, con riferimento alla giustizia, che le azioni da svolgere dovevano essere quelle che si collocano nel contesto delle aspettative europee. Draghi disse anche che la

Commissione europea aveva comunque preso atto di miglioramenti da parte del Paese, ma che ci esortava a migliorare l'efficienza del civile, le funzioni tributarie, l'arretrato e la gestione dei carichi di lavoro, riducendo le differenze da tribunale a tribunale. In quelle linee, nella sostanza, ci si è mossi.

Noi abbiamo sempre pensato - qualcuno ha voluto addirittura svilirlo - che dovevamo correre a fare le benedette riforme del civile e del penale esclusivamente perché dovevano arrivare i soldi del *recovery fund*. Credo che questa sia l'occasione giusta per dare tre o quattro valutazioni e spiegazioni. Noi dobbiamo tenere conto di tre punti con riferimento al *recovery* e alle schede che sono ad oggi in possesso del Parlamento. La prima questione sono gli obiettivi di carattere generale: nel *recovery* si chiedono delle riforme ordinamentali, un potenziamento delle risorse e delle dotazioni e si chiede soprattutto una riduzione dell'arretrato, per quanto riguarda il processo civile, del 65 per cento in primo grado, del 55 per cento in appello entro la fine del 2024 e del 90 per cento in tutti i gradi di giudizio entro la metà del 2026, con una diminuzione complessiva del 40 per cento della durata dei processi.

Nelle schede, che sappiamo aver avuto il loro *iter* - prima il Parlamento ha dato delle indicazioni e poi abbiamo avuto ovviamente il *recovery* - è scritto chiaramente che vanno seguiti quattro filoni per raggiungere detti obiettivi: gli strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie, gli interventi selettivi sul processo, le esecuzioni e il diritto di famiglia. Con quali modalità? Concentrare la fase preparatoria, ridurre le decisioni assunte in composizione collegiale da parte dei magistrati e definire in modo più preciso la fase decisoria, e non solo. Nelle schede del *recovery* leggiamo chiaramente che, per fare questo, è anche importante implementare l'ufficio del processo e rafforzarne le capacità. Per fare ciò abbiamo a disposizione 2,3 miliardi. Vorrei peraltro ricordare, ai tanti che dicono che ciò viene fatto per i soldi del *recovery*, che si tratta di sovvenzioni e non di prestiti e potete esaminare anche le ultime schede del MEF. Sono 2,3 miliardi del cosiddetto fondo perduto e quindi vanno trattati con un certo rispetto. Ci sono poi le infrastrutture digitali, i cui fondi (pari a 140 milioni) sono a prestito, e c'è poi tutto il sistema delle strutture edilizie. La traduzione di tutto ciò in termini di personale significa 1.600 giovani, 750 specialisti, 300 diplomati, 1.650 laureati (i bandi per la prima metà sono già stati pubblicati e scadono a breve), 1.500 posizioni di coordinamenti esperti.

Il Parlamento, la Commissione, il Sottosegretario e il Ministro hanno lavorato tenendo conto di questo quadro generale. Ed è quello che in particolare - se posso permettermi di dirlo - ho cercato umilmente di tenere presente - sicuramente sbagliando, ma secondo le mie possibilità - perché era l'impegno preso nel momento in cui abbiamo votato il Presidente e nel momento in cui, sulla base di ciò, abbiamo deciso di fare questo lavoro.

Che tipo di testo abbiamo? Visto che non possiamo analizzare tutto o finiremmo tra due giorni, parlerò per titoli, affrontando alcune questioni di carattere fondamentale.

Il testo interviene, non a caso, sulle ADR (Alternative Dispute Resolution), vale a dire sulle soluzioni alternative delle controversie e qui c'è un primo punto, che è forse la parte più rilevante. La mediazione infatti - e chi opera nei tribunali lo sa perfettamente - ha la caratteristica di non essere molto spesso utilizzata, perché non ha dei vantaggi per le parti; mentre qui viene strutturata proprio per dare dei vantaggi per le parti, da un punto di vista di crediti di imposta, oltre che con riferimento all'imposta di registro.

Devo dire che la Commissione, anche grazie alle riformulazioni proposte da molti colleghi - consentitemi di citare, tra gli altri, il collega Dal Mas - ha giustamente deciso e individuato lo strumento del testo unico per dare un ordine a tutte le modalità con le quali si procede a una risoluzione alternativa delle controversie per la semplicissima ragione che non ci sono solo la mediazione, la negoziazione e l'arbitrato: per le bollette - ad esempio - c'è un sistema che funziona benissimo presso l'Adiconsum; c'è l'arbitrato bancario; ci sono tantissimi strumenti, per cui è bene che diventi una sorta di codice.

Sono stati fatti poi degli interventi, grazie anche agli emendamenti poi riformulati, rivisti e condivisi - ci sono stati emendamenti da parte di tutti i commissari, ma consentitemi di citare ancora una volta quelli dei colleghi Caliendo e Dal Mas - per la trasparenza nella nomina e nella scelta degli arbitri. Si è arrivati, infine, alle modifiche del processo.

Procedendo quindi per titoli, gli interventi hanno riguardato le soluzioni alternative da un punto di vista negoziale e l'arbitrato, in particolare, nonché le modifiche al processo (quindi primo grado, appello, cassazione e rito del lavoro). Si è intervenuti, ancora, sui consulenti tecnici con una norma molto importante e, permettetemi di dire, innovativa. Gli interventi hanno

riguardato anche le esecuzioni, l'ufficio del processo, il tribunale della famiglia e tutta la partita del cosiddetto processo telematico.

Ho voluto dare dei titoli perché, nel corso della discussione svolta in questi mesi, molto spesso il dibattito si è concentrato su alcuni aspetti: le preclusioni - ad esempio - oppure il giudice di pace. Io vorrei qui invece invitare a vedere il provvedimento nel suo complesso, perché ha delle logiche che seguono gli obiettivi che ricordavo prima e che hanno a che fare con il *recovery plan*.

Come ho già detto, gli interventi hanno riguardato, nello specifico, le soluzioni alternative delle controversie; le modifiche settoriali e specifiche del processo; le esecuzioni; l'ufficio del processo; il tribunale della famiglia, ma, soprattutto - non se ne è parlato mai, ma è importantissima - la parte riguardante il telematico, perché da questo c'è sicuramente una svolta notevole, e la parte che attiene al modo in cui vengono fatte le notifiche.

Ho letto questa mattina il parere del CSM - come sapete, si è espresso sul testo originario del Governo, e non su quello emendato dalla Commissione - che ripercorre alcune criticità che ci sono state. (*Richiami del Presidente*).

Presidente, cercherò di non dilungarmi troppo, ma vorrei ancora soffermarmi su alcune questioni.

Sulla base di concetti sostanziali, sono stati sottolineati alcuni aspetti: con questa riforma - lo dico perché l'Avvocatura è stata estremamente critica - si sono superati - a mio avviso - due preconcetti. Il primo è che la causa della lunghezza dei processi è che ci sono troppi avvocati. Dalla commissione Luiso è uscita con chiarezza un'indicazione, e cioè che il collo di bottiglia è la decisione: non ci sono abbastanza giudici per riuscire a decidere; la fase della decisione diventa il collo di bottiglia - questo è quanto testualmente scritto nei testi della Commissione - che deve essere superato.

La seconda questione è che questa riforma, a differenza di molte altre - quasi tutte le altre della giustizia - non è a costo zero, e i soldi non vengono dal *recovery fund* - come qualcuno, magari, potrebbe pensare - e servono per arrivare agli obiettivi. Ma su questa riforma il Ministero ha stanziato le risorse, tant'è che - secondo me - uno dei motivi per cui i meccanismi della Commissione bilancio sono poco chiari ai membri della Commissione giustizia è perché noi facciamo sempre riforme a costo zero, e quindi di bilancio non ci occupiamo mai. In realtà, in questo caso i soldi ci sono, e ce ne sono anche parecchi, tra la mediazione e i fondi per il tribunale della famiglia e tutto il resto.

La domanda è la seguente: siamo riusciti con questo tipo di lavoro a rispondere alle esigenze del Paese, da una parte, e soprattutto agli impegni assunti in termini non solo di *recovery* astratto, ma anche nei confronti del Governo? La mia risposta e la risposta che abbiamo cercato di dare, pur fra mille questioni sicuramente, difficoltà e problemi, è sì. È una risposta affermativa nel senso che abbiamo cercato di riadattare questi obiettivi alla realtà dei tribunali italiani, con una particolarità, con la quale concludo, e cioè che, nel momento in cui abbiamo fatto questo tipo di lavoro, abbiamo anche avuto la possibilità di recuperare.

Si tratta di un grande insegnamento che vorrei consegnare all'Assemblea alla fine di questo intervento; semmai, mi riservo di riprendere alcuni concetti in sede di replica.

In questo testo abbiamo una normativa di delega che non solo riguarda il tribunale della famiglia - che è importante - ma che soprattutto recupera tutto quello che di positivo c'è stato durante il periodo della pandemia.

Con la pandemia nel civile si è sperimentata una serie di forme nuove, diverse: le udienze a trattazione scritta, alcune udienze da remoto, il giuramento del CTU senza la necessità di venire in udienza, con conseguente perdita di tempo. Questo patrimonio, sul quale c'è stato un giudizio positivo unanime, viene recuperato. E anche questo è - a nostro avviso - un insegnamento rilevante.

Vorrei ringraziare moltissimo il Presidente della Commissione, il Governo, la sottosegretaria Macina, i miei colleghi e, in particolare, il nostro capogruppo Caliendo per lo sforzo che ha fatto per individuare un punto di caduta nella parte più contestata, quella delle decadenze. Ringrazio ancora le colleghe relatrici e dico con franchezza che, per quanto tutto è sempre perfezionabile, ringrazio perché questo lavoro per me è stato un onore che spero di avere assolto in modo degno di come merita. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare la relatrice, senatrice Unterberger.

[UNTERBERGER](#), *relatrice*. Signor Presidente, la parte più discussa e che ha più appassionato la Commissione è sicuramente stata la riforma del processo di famiglia. Ritengo sia questa la parte riuscita meglio con l'introduzione di novità molto importanti per una maggiore tutela di tutte le parti del processo. Finalmente si unificano le procedure per i figli nati dentro e fuori il matrimonio, recependo quanto previsto dall'articolo 30 della Costituzione che, fino a questo momento, non ha trovato piena attuazione a causa delle procedure molto più veloci e molto più protettive per i figli nati in costanza di matrimonio.

Una grande conquista è la nascita del tribunale della famiglia, dove finalmente giudici specializzati si occuperanno di tutta la materia, ponendo fine all'esistenza di due binari paralleli con un complicato sistema di attribuzione delle competenze.

È significativo che la proposta sia giunta da tutti i Gruppi parlamentari e che l'emendamento sia stato approvato all'unanimità.

Sono state poi previste importanti misure per le donne vittime di violenza che vanno dall'abbreviazione dei termini processuali al rafforzamento delle misure di protezione, ex articolo 342 del codice civile, fino al divieto di imporre la mediazione a chi allega episodi di violenza.

È nuova nel nostro ordinamento la disposizione che fa sì che gli episodi di violenza abbiano una ricaduta sui diritti di visita dei genitori violenti. In particolare, se il figlio rifiuta di incontrare il genitore violento, il giudice sarà tenuto ad ascoltarlo con urgenza per accertare che le ragioni del rifiuto stiano nell'aver assistito a episodi di violenza. Tengo a sottolineare con forza questa disposizione in una giurisprudenza che per troppo tempo è stata orientata dalla malsana idea che sia meglio un padre violento che nessun padre. Va dato merito al tenace impegno della collega Valente, presidente della Commissione d'inchiesta sul femminicidio.

C'è poi un'altra norma che rappresenta una rivoluzione copernicana rispetto all'orientamento prevalente della famiglia come isola che il mare del diritto deve solo lambire. D'ora in avanti, per risolvere una diatriba davanti a un giudice in costanza di matrimonio, non servirà più la richiesta di entrambi i coniugi, ma basterà quella di una parte sola. In particolare un coniuge potrà chiedere al giudice il riconoscimento di una quota del reddito del congiunto se, per occuparsi della famiglia, ha rinunciato al lavoro. Questa disposizione riguarda tutte quelle casalinghe in totale dipendenza economica dal coniuge e senza possibilità alcuna di reclamare una parte dei propri introiti se non nell'ambito di una separazione.

Sono previste importanti novità anche per i padri separati, su cui molto si è speso il collega Pillon. Per quelli che lamentano forme di preclusione nel rapporto con i figli è previsto un tempestivo intervento del giudice che, una volta accertato il fatto, potrà fissare sanzioni pecuniarie per ogni giorno di mancato rispetto della disposizione.

Prima di concludere, Presidente, vorrei ringraziare tutti i componenti della Commissione, il Presidente, le colleghe relatrici per le discussioni talvolta intense, ma quasi sempre costruttive. Ringrazio naturalmente i funzionari per l'impegno e la grande professionalità con cui hanno supportato i nostri lavori.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare la relatrice, senatrice Rossomando.

[ROSSOMANDO](#), *relatrice*. Signor Presidente, rappresentanti del Governo, onorevoli colleghi, vorrei fare alcune considerazioni, che sono facilitate dagli interventi delle colleghe correlatrici, per rendere partecipe l'Assemblea di un lavoro che è stato davvero molto intenso per la complessità della materia e anche perché sentiamo di trasferire un po' a tutti la grande responsabilità di portare a termine interventi di riforma sulla giustizia civile, che non sempre è così al centro delle cronache, mentre in realtà è un punto nevralgico del rapporto tra cittadino e Stato. E lo è ancora di più all'uscita da questa tremenda pandemia che sicuramente cambierà anche il modo di fare impresa e i rapporti economici.

C'è davvero bisogno di un sistema che funzioni per sostenere la ripresa e per la certezza del diritto nei rapporti economici, anche a proposito di tanti diritti soggettivi: lo dimentichiamo spesso, ma c'è una tutela dei diritti della persona che fortunatamente sta maggioritariamente nel processo civile e non nel processo penale, il quale giunge invece quando la situazione è ormai drammatizzata. Era dunque molto importante intervenire e sentiamo una grande responsabilità, anche perché questo tema si inserisce nel rapporto di fiducia con i *partner* europei per l'ottenimento dei fondi sui quali riponiamo molte speranze e tanti progetti in cui c'è uno sforzo di elaborazione innovativa.

Dobbiamo premettere che il grande lavoro - credo forse maggioritario - sarà in una innovazione organizzativa e degli uffici, in un grande impiego di risorse e in una modernizzazione del sistema giustizia, che in gran parte non può essere riposto - diciamo per chiarezza - nelle riforme della procedura civile. Questo ha guidato l'intervento sia del Governo sia della Commissione. Tali norme vanno quindi viste in questo processo di riorganizzazione.

Veniamo al dunque: ci sono tre assi fondamentali. Il primo consiste in un intervento mirato - come è stato esposto dalla collega Modena - sulla prima udienza del civile, che è uno snodo dello svolgimento del futuro del processo e che, nel lavoro della Commissione, ha subito importanti cambiamenti e innovazioni. E ciò avviene tenendo salva l'impostazione di rendere la prima udienza effettiva, utile e importante, mettendo il giudice nelle condizioni di determinare un celere sviluppo del procedimento e di avere a disposizione tutte le conoscenze in modo che sia anche il responsabile dello sviluppo del procedimento.

Avremmo voluto anche una scansione temporale più precisa e netta. Oggi abbiamo il calendario del processo, ma si introduce un principio su cui penso che avremo modo di lavorare anche in altri provvedimenti. Dobbiamo però precisare che non ci sono più le preclusioni e le sanzioni, e non c'è più la penalizzazione della non presenza (tecnicamente, la contumacia), che in processi di questo tipo rischiava di penalizzare le parti più inesperte. Parliamo di un processo con un livello di tecnicismo molto alto e vorrei dire che, anche insieme al Gruppo cui sono iscritta, mi sento particolarmente sensibile a un sistema che non sia discriminatorio per le parti più deboli, che possono esserlo perché economicamente più deboli ma non solo: chiunque, infatti, può trovarsi in una situazione di debolezza e il processo civile rischia, se non attenzionato, di avvantaggiare chi è economicamente più forte. E mi verrebbe da chiedere, all'uscita della pandemia, oggi chi sia più economicamente più forte.

Sul principio di rendere la prima udienza utile siamo molto intervenuti: l'abbiamo mantenuto insieme alla Commissione, ma abbiamo anche raccolto le critiche e le perplessità dando delle soluzioni che devono stare - com'è ovvio - nello spirito della riforma.

Il secondo pilastro è rappresentato dalle soluzioni alternative, le *alternative dispute resolution* (ADR). Anche a questo riguardo credo sia stata imboccata un'importante direzione, non punitiva, non premiale per chi è già forte, ma di incentivazione. Pertanto, per esempio sulla mediazione, su cui il Governo ha sicuramente scelto di investire di più, (ci sono gli incentivi fiscali), si è pensato di incoraggiare questa scelta dando la possibilità di accedervi. Nella Commissione ci siamo battuti e abbiamo lavorato anche sulle altre due parti: sulla negoziazione assistita con un incremento degli incentivi per gli operatori di giustizia e sull'arbitrato, facendo progetti anche per il futuro (sono stati presentati disegni di legge, e anche il collega Caliendo su questo argomento ha dato importanti contributi) per renderlo meno costoso. Si deve ricorrere all'arbitrato, non perché si appartiene a un circuito privilegiato ed elitario, ma perché si sceglie questo strumento anche per l'abbattimento dei costi. Per ora siamo sicuramente riusciti a disciplinarlo meglio stabilendo incompatibilità, garanzie di imparzialità e una disciplina più dettagliata.

Un altro importantissimo pilastro è costituito dall'ufficio del processo, che sarà veramente una grande innovazione, una misura strutturale. Non è semplicemente una squadra di supporto al giudice, ma proprio una rivoluzione nell'organizzazione, cioè la giurisdizione intesa come un *pool* che supporta il giudice con competenze innovative, non solo giuridiche; soprattutto se parliamo di processo civile, sarà sicuramente molto importante avere il supporto di esperti in economia, in scienze sociali, in organizzazione, che entrano nella squadra del giudice, intesa anche come sezione e come collegio. Noi sappiamo che è già stato varato dal Consiglio dei ministri un intervento immediato straordinario con 16.500 unità, per 8.100 dei quali già ora è stato indetto un bando, ma sono misure strutturali che devono cambiare nel senso proprio di un'organizzazione diversa e di un diverso modo di arrivare a un provvedimento.

In Commissione si è poi lavorato molto sul processo di esecuzione, sulle aste giudiziarie, a tutela dei soggetti più deboli e più esposti, ma soprattutto della legalità, con l'introduzione della banca dati digitale. Al riguardo vorrei sottolineare che c'è un altro protagonista importante, cioè la tecnologia, la digitalizzazione, che è una linea portante del PNRR. Tale aspetto è fondamentale nel servizio giustizia, non semplicemente come strumento più moderno, bensì perché permette di organizzarsi in modo diverso. Al riguardo c'è ancora molta strada da fare, ma siccome le risorse maggiori e l'accesso a tali risorse insiste sul nodo della digitalizzazione, questo intervento ha senso. Ciò vale per gli appalti e quant'altro; gli strumenti moderni, avanzati, del presente e del futuro possono aiutare ad esercitare un migliore controllo di legalità, che deve cessare di essere visto, più o meno dichiaratamente, come un ostacolo,

un imbrigliamento. C'è una strada per avere un buon controllo di legalità senza burocratizzarsi e riempiendo il percorso di inciampi. Questo ovviamente avviene se si ha la testa e vi si pone attenzione.

Vi è infine la questione del tribunale di famiglia, su cui è intervenuta puntualmente e con stile teutonico la collega Unterberger, sinteticamente ma molto incisivamente.

Anche in questo caso si pongono varie questioni. In primo luogo c'è stata una grande innovazione che, non a caso, essendo un argomento già molto discusso negli anni scorsi, ha riscosso una generale condivisione, sicuramente unanime da parte della Commissione, con il coinvolgimento sin dall'inizio anche dell'opposizione, che su questo punto ringrazio, ma anche fuori da queste Aule. Viene infatti finalmente istituito il tribunale della famiglia, che assume in sé anche il tribunale dei minori e che non rappresenta solo una semplificazione, ma qualcosa di molto di più, perché significa mettere in un comparto, che non soltanto è specializzato, ma ha una sua completezza, una materia che è necessariamente interdisciplinare, che ha bisogno di molte competenze e per cui deve cessare la divisione tra tribunale ordinario civile e tribunale dei minori. Qui c'erano delle discriminazioni tra figli nati nel matrimonio e figli nati fuori dal matrimonio, che dovevano assolutamente essere cancellate, ma non solo, perché c'era e c'è ancora una sovrapposizione di provvedimenti, a rischio di duplicazione. Inoltre, collegandomi agli argomenti che adesso tratterò molto brevemente, spesso si riscontra anche una minore incisività, a causa della moltiplicazione degli interventi.

Vengo dunque all'ultima questione, che è stata un'importante sfida per la Commissione, perché riguarda il tema di come si affronta la tutela. Il diritto di famiglia deve essere fondamentalmente una tutela, perché quando lo Stato entra in questo tipo di rapporti, la questione diventa delicata. Sicuramente lo Stato deve entrare in punta di piedi, per quanto riguarda le relazioni personali, ma altrettanto sicuramente c'è un tema di tutela, adeguato anche al cambiamento della società, perché questo è il tema dei temi. C'è dunque una questione, che reputo molto importante e che è frutto del lavoro della Commissione giustizia, in collegamento molto stretto con la Commissione di inchiesta sul femminicidio e ogni forma di violenza di genere. Mi riferisco al fatto che la violenza familiare entra nell'attenzione del diritto di famiglia e nel processo che riguarda la famiglia. Sottolineo che esso entra «nell'attenzione» e non «nel processo». Purtroppo sappiamo - in questi ultimi giorni ci è stato ricordato tragicamente - che è proprio in quei momenti che si sviluppano ed esplodono le tensioni e le violenze e dunque riteniamo che la protezione e la tutela non possano essere delegate solo e completamente al processo penale. C'è infatti un momento delicato di rilevamento, di attenzione e di intervento.

Questo è ciò che abbiamo fatto, come Commissione, discutendo molto, dando al giudice tutti gli strumenti per essere attento, per prendere immediatamente dei provvedimenti e per organizzare una serie di provvedimenti. Questo punto è contenuto in specifici articoli della delega: abbiamo soprattutto collegato esplicitamente e più volte la disciplina che ne scaturirà alla Convenzione di Istanbul, che è molto chiara su questo punto. Abbiamo infatti stabilito, come prevede la Convenzione di Istanbul, che non si possono fare tentativi di conciliazione o di mediazione in tutti i casi in cui c'è violenza, che bisogna fermarsi e che bisogna coordinarsi con tutti gli operatori di giustizia.

Volendo poi essere consequenziali con l'esigenza di mettere davvero il minore al centro - quello che ci guida e ci deve sempre guidare non è infatti la tensione tra i diritti dei due genitori, ma la necessità di mettere il minore al centro - abbiamo ad esempio stabilito che, in tutti i casi in cui il minore rifiuta di vedere uno o entrambi i genitori e in cui ci sono casi di violenza, il minore deve essere ascoltato direttamente dal giudice. Anche in questo caso, quindi, mettiamo la giurisdizione al centro e questa - si badi bene - è la scelta che si iscrive nella cultura delle garanzie di cui parliamo molto spesso, dimenticando però talvolta che cosa vuol dire, agitando questo termine senza associarvi dei complementi oggetto. La cultura delle garanzie è, appunto, mettere il momento dell'esercizio della giurisdizione al centro. È una fase molto delicata, nella quale intervengono, giustamente, molti consulenti e molti ausiliari e bisogna definire qual è l'intervento di questi ausiliari, che deve essere effettivamente un intervento di ausilio e non di delega di altre funzioni, proprio perché il giudice ha dei doveri e ha un certo tipo di formazione. La formazione specifica sulla violenza nelle relazioni familiari è assolutamente centrale all'interno di questo provvedimento.

Inoltre, scriviamo che laddove si facciano valutazioni di un certo tipo, escludiamo esplicitamente tutte quelle teorie che non hanno un riconoscimento nei protocolli riconosciuti dalla comunità scientifica. Parallelamente, valorizziamo questo ausilio, iscrivendolo però in una

guida, in garanzie. Credo quindi che la scelta giusta, che premia ciascuna impostazione - perché ovviamente non possiamo nascondere che ci siamo confrontati su questo partendo anche da impostazioni molto diverse - sia quella di stabilire criteri il più oggettivi possibile nell'esercizio di queste funzioni e di eliminare tutte quelle ambiguità dietro alle quali le garanzie impallidiscono. Ci siamo ovviamente occupati anche di un tema a questo collegato, che è quello dell'esecuzione dei provvedimenti che riguardano i minori nei rapporti con i genitori, introducendo tutele molto strette e stringenti e in particolar modo escludendo una serie di questioni, quando c'è una violenza, dando anche la possibilità al giudice di fare una serie di accertamenti, come già detto dalla senatrice Unterberger, allo stesso tempo riconoscendo il problema di dare tutela alle decisioni del giudice sulla questione delle visite e dei rapporti dei figli con entrambi i genitori. Abbiamo valorizzato non il conflitto, ma il fatto che il conflitto può non esserci se c'è una disciplina che garantisce. Il fatto che una serie di provvedimenti o scelte possano essere presi solo - questa è la novità - se c'è una concorde richiesta delle parti, vuol dire che è stata fatta la scelta di non esasperare un conflitto per decidere chi soccombe e chi vince, ma di tutelare le parti perché il conflitto non venga esasperato, con tutti i sostegni e con tutte le garanzie. Anche relativamente al ruolo dei servizi sociali, abbiamo preteso che siano distinti i fatti accertati dalle valutazioni.

Vi ringrazio per l'attenzione e la pazienza, Presidente, colleghi, come avrete visto in questo caso mi sono un po' dilungata in esempi concreti, perché penso che quando discutiamo di tutele e di garanzie bisogna avere la pazienza, l'onestà intellettuale e anche la resistenza per entrare in un merito scevro ovviamente da pregiudizi, ma con la disponibilità a guardare fino in fondo le questioni e le realtà. Sappiamo che ce n'è molto bisogno e che c'è bisogno di un intervento dello Stato su questo argomento, che sia prudente ma molto attento. Non vogliamo mai più sentire che c'è stata disattenzione o sottovalutazione.

A noi il compito di dare gli strumenti e anche l'indirizzo, perché il giudice applica la legge, ma nelle leggi c'è una scelta di campo, c'è un indirizzo. Non è vero che le leggi sono neutre, perché dando delle priorità, ovviamente si fanno delle scelte.

Ringrazio anch'io i colleghi, sicuramente i membri della Commissione, le colleghe correlatrici, il Governo, che, nella persona della sottosegretaria Macina, è stata sempre presente e penso che siamo in dirittura d'arrivo per un intervento davvero importante. *(Applausi)*.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Emanuele Pellegrini. Ne ha facoltà

PELLEGRINI Emanuele (*L-SP-PSd'Az*). Signor Presidente, anche se l'argomento che trattiamo oggi magari non è da prime pagine dei quotidiani, devo essere sincero: tremano un po' i polsi. Per chi opera giornalmente nelle aule di tribunale, infatti, che siano avvocati, magistrati o operatori giuridici di vario tipo, andare ad approntare la riforma del processo civile fa un po' tremare i polsi, dal momento che questo tipo di riforma andrà ad incidere in maniera importante sulla vita quotidiana di tutti noi, di tutti i cittadini che hanno necessità e diritto di adire le vie di giustizia e quindi di rivolgersi a un magistrato o a un qualsiasi altro organo giudiziario per vedere rispettati i propri diritti. Noi, dunque, oggi andiamo ad operare un intervento veramente importante per il vivere quotidiano di ogni cittadino e di ogni persona che vive sul nostro territorio.

La storia di questo provvedimento la conosciamo bene. È un provvedimento articolato, complicato, che si è abbastanza dilungato nel tempo e che parte dalla famosa legge delega Bonafede, che conteneva alcuni elementi che oserei definire addirittura incomprensibili per molte categorie del settore. Parlo in particolare delle camere civili, degli stessi magistrati e di tutti coloro che operano nel mondo della giustizia. Fortunatamente, il cambio della compagine di Governo ha portato il ministro Cartabia e, ovviamente, il sottosegretario Macina, che non posso dimenticare e che, come è già stato detto dalle relatrici, è stata presente minuto per minuto nella discussione.

L'avvento del ministro Cartabia ha portato a una rimodulazione pesante di quello che era il testo di legge delega inizialmente depositato. Fortunatamente, aggiungo io, perché siamo andati a eliminare dei problemi che, se posti in essere concretamente, avrebbero creato veramente delle disfunzioni nell'apparato giudiziario. Da questo punto di vista, quindi, non posso che ringraziare il Ministro che, grazie alla sua presenza, sicuramente ha portato un cambio di rotta importantissimo.

Detto questo, va posta e considerata anche la preparazione e l'impostazione, fatta anche in funzione del PNRR, cioè degli obiettivi che il PNRR ha posto in essere.

Come già è stato detto, però, non è solo quello l'obiettivo, perché noi questa riforma probabilmente avremmo già dovuto farla anni e anni fa. Siamo però arrivati a questo punto e, quindi, ci siamo messi a lavorare tutti insieme. Devo infatti dare atto del fatto che in Commissione, al di là delle distanze, più o meno ideologiche, abbiamo lavorato tutti insieme per cercare di raggiungere l'obiettivo di rendere concrete delle norme realmente fruibili, per tutti gli operatori giudiziari ma, in fin dei conti, per tutti i cittadini.

Come detto, appunto, di fatto si è rifondato il provvedimento. Si è cercato di dare ascolto a tutte le categorie, in particolare a quella degli avvocati. Le camere civili, in particolare, hanno lanciato più volte degli appelli all'ascolto, perché alla fine sono gli avvocati civilisti quelli che calcano il suolo delle aule giudiziarie, che poi hanno a che fare con i propri clienti, con i propri concittadini, che hanno dei diritti che devono essere salvaguardati. Sicuramente si è cercato di dare ascolto a tutte le lamentele, a tutte le richieste e a tutte le osservazioni che arrivano dall'*agorà* giuridica.

Bisognerebbe probabilmente spendere ore per parlare nello specifico di questo provvedimento e delle norme in esso contenute; si dovrebbero spendere ore in questa sede, oltre a quelle che abbiamo speso in Commissione. Ovviamente non possiamo che delineare solo alcune istantanee, perché i tempi che abbiamo per la discussione in Assemblea non sono consoni e non sono allineati alla complessità di questo provvedimento. Lanciamo quindi solo due istantanee, come peraltro è stato fatto anche dalle relatrici, che ringrazio.

A me interessa, in particolare, soffermarmi su due punti: il primo riguarda la mediazione. Giustamente le relatrici hanno detto che elementi importanti sono gli ADR, cioè gli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie, in particolare la mediazione. Noi come Gruppo - e io in particolare - abbiamo depositato molti emendamenti sul tema, perché crediamo fortemente che la mediazione sia uno degli strumenti fondamentali per evitare che si arrivi, poi, davanti al giudice, occupando l'organo giudiziario magari per questioni che possono tranquillamente essere gestite e trattate in ambito privatistico. L'obiettivo quindi è lasciare nell'ambito delle parti la gestione stessa del contenzioso, tramite, come è ovvio, l'ausilio di un mediatore.

Abbiamo cercato, attraverso gli emendamenti e attraverso la discussione, di portare dei suggerimenti, per ampliare l'applicazione della mediazione, proprio perché crediamo fortemente nel principio di libertà che sta alla base di tale istituto: la libertà di autodeterminarsi, di autogestire addirittura il contenzioso e di entrare in una logica che negli ambienti anglosassoni è presente da decenni, da sempre, cioè l'ottica del *win-win*. Quando c'è un contenzioso, quando c'è una discussione, entrambe le parti devono uscire vincenti. Non bisogna partire dal presupposto - che è tipicamente italiano - che, quando c'è un processo, c'è una parte che vince e ce n'è una che perde. All'interno del mondo del diritto civile, del diritto commerciale, ma non solo, dobbiamo agire - e lo deve fare il Ministero, anche attraverso un'opera di convincimento di tutte le categorie professionali - sul piano culturale; dobbiamo tornare a parlare con i cittadini per far capire che andare in tribunale non assicura una vittoria e non assicura che vincere una causa consenta poi di avere davvero ragione. Purtroppo è così. L'ottica della mediazione, invece, è diversa; è un'ottica cui noi crediamo fortemente. Chiediamo davvero che, nei provvedimenti che il Governo dovrà adottare successivamente, si incida particolarmente sulla base delle indicazioni che abbiamo fissato tramite la fase emendativa e la fase di discussione.

Arriviamo al punto nevralgico, quello che ci ha occupato per più tempo: il processo civile ordinario. Durante una seduta in Commissione ho avuto modo di intervenire proprio su questo punto, rivolgendomi al Governo - in particolare al sottosegretario Macina - e sollevando non dubbi ma alcune osservazioni. Credo che questa norma non sia sicuramente la migliore; lo dico tranquillamente: secondo me non è la migliore. Tuttavia parto dal presupposto contenuto in una frase che il ministro Cartabia aveva formulato in una riunione che era stata fatta: il processo civile, che è un momento centrale della vita sociale ed economica di questo Paese, oggi è un malato grave e, come tale, deve essere curato con una terapia importante. Probabilmente il testo oggi in approvazione è quella necessaria cura importante.

Come ho già detto, mi auguro che nel prosieguo non si debba tornare su riformulazioni e rimodulazioni di norme che magari, nel concreto, non riescono ad ottenere un'efficacia reale; comunque ci credo, perché ci abbiamo lavorato assieme.

Il lavoro che cercheremo di fare porterà avanti il dialogo e la discussione che abbiamo iniziato in Commissione. Proseguirà il lavoro in particolare sul processo e ricordo un principio che è stato richiamato, rifacendomi all'Unione delle camere civili: non dobbiamo barattare il diritto con la celerità e l'economicità perché ce lo chiede l'Europa. Noi dobbiamo ribadire il principio secondo cui i diritti che si salvaguardano con queste riforme sono un baluardo da tutelare.

Ci sarebbero molte altre cose da dire perché il provvedimento è complesso. Penso, come è stato già detto, al tribunale della famiglia e alla parte relativa all'esecuzione. Mi limito a ringraziare ancora le relatrici, tutti i membri della Commissione e il presidente Ostellari perché è anche grazie a lui se siamo riusciti a dare una direzione.

Ringrazio davvero tutti coloro che nella fase emendativa, che è stata molto complessa e articolata, ci hanno aiutato fornendoci un elemento in più di discussione e confronto che magari non è stato accolto, però se ne è discusso. Sono stati approvati degli ordini del giorno che, secondo me, contribuiranno a dare una svolta alla giustizia civile. Dobbiamo però continuare a lavorare e questo è solo il punto di partenza. Il nostro Gruppo è qui, pronto a monitorare, controllare e rimboccare le maniche quando necessario. *(Applausi)*.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Pagano. Ne ha facoltà.

[PAGANO](#) *(FIBP-UDC)*. Signor Presidente, la ringrazio per avermi consentito di posporre il mio intervento per partecipare alla conferenza stampa del collega Ferro su una questione molto importante riguardante i tumori testa-collo, motivo per cui ci tenevo a essere presente.

Stiamo discutendo della riforma del processo civile e, come mia consuetudine, desidero rivolgere un ringraziamento a chi ci ha messo la faccia, l'impegno, il sudore, il cervello e il cuore, lavorando tanto nei mesi passati.

Partiamo da lontano perché tutto inizia nel gennaio 2020, per poi proseguire con un'accelerazione imposta in modo forte dal ministro Cartabia attraverso l'istituzione della cosiddetta Commissione Luiso presso l'ufficio legislativo del suo Ministero, che - è inutile dirlo - ha contribuito fortemente a dare un impulso chiaro, forte ed evidente al fine di ottenere nel più breve tempo possibile un risultato.

Quel lavoro si è inserito in una prima proposta iniziale del Governo precedente, ma anche nel disegno di legge sottoscritto, insieme ad altri, dal collega Caliendo, seduto al mio fianco e di cui mi onoro di essere amico e collega, che aveva introdotto, insieme ad altri firmatari, la questione.

Da allora sono passati alcuni mesi. Abbiamo approvato il Piano nazionale di ripresa e resilienza e questa riforma risponde certamente a una delle questioni più volte sollecitate dal Consiglio d'Europa all'Italia che, con la realizzazione, la messa in opera e l'attuazione del Piano è diventato non urgente, ma necessario adottare nel più breve tempo possibile.

Ringrazio quindi i componenti della Commissione giustizia e, in particolare, le tre relatrici. Mi perdonino le altre signore, ma rivolgo un affettuoso ringraziamento alla mia amica e collega Modena per il cuore, la volontà e l'impegno che ci ha messo.

Diciamocelo francamente: eravamo indietro. Parlo da avvocato civilista, pentito per una ragione semplice. Quando mi laureai, mio padre (che era un penalista e quindi io sono figlio d'arte) mi disse di fare ciò che desideravo. Io ritenni che non ero idoneo per fare l'avvocato penalista e scelsi il civile. Sbagliai, perché dovevo scegliere l'amministrativo. Lo dico adesso perché dovevo fare l'amministrativista: non solo perché mi piaceva tutto ciò che riguarda la pubblica amministrazione, ma perché le procedure legate al diritto amministrativo, quindi tutto ciò che comporta la giustizia amministrativa, funzionano, e devo ammettere che anche nel periodo di pandemia hanno funzionato bene, meglio della giustizia civile e di quella penale.

Perché sono "pentito" di aver scelto di fare l'avvocato civilista? A parte che non paga nessuno (questo è un altro problema del civile), ma il punto è un altro: purtroppo la lentezza incredibile del nostro processo civile di fatto nega la giustizia, non dà la possibilità di dare risposte chiare, forti e impegnative ai clienti e non c'è la possibilità di dire che da noi chi ha bisogno di giustizia la trova, perché non è così. È questo il motivo per il quale molte imprese, che magari verrebbero ad investire nel nostro Paese, non lo fanno, perché il sistema della giustizia civile non funziona. Ed è questa la ragione per la quale il Consiglio europeo ha più volte sollecitato il nostro Paese a ridurre i tempi della giustizia, a renderli più spediti, più efficaci e più efficienti, in ogni grado di giudizio. Quindi, non solo nel primo grado, che è il vero problema della giustizia civile italiana, ma anche nel secondo e nel terzo.

È chiaro che dei passi in avanti nei mesi passati ci sono stati. Come ha detto bene la collega Fiammetta Modena, anche l'esperienza del funzionamento della giustizia civile in epoca pandemica è stata utile ad acquisire alcuni elementi, che possono essere traslati. Quell'esperienza con questa riforma non viene perduta, ma viene ripresa e alcune delle cose che hanno funzionato meglio in quel periodo sono state assunte e calate in questa riforma. È una riforma che, prendendo lo spunto dalla necessità di dare velocità, rapidità ed efficienza alla nostra giustizia civile, è direttamente collegata anche alla possibilità di spendere i soldi che ci arrivano dall'Unione europea. A questo punto è divenuta duplice l'esigenza: non solo rendere più civile il nostro Paese e consentire agli investitori stranieri di credere nel nostro sistema giudiziario, ma anche mettere in atto tutto ciò che è contenuto nel Piano di ripresa e resilienza, che necessariamente, in tempi brevi, deve essere realizzato. Altrimenti c'è il fallimento di questa impresa, quella in cui tutti noi crediamo, soprattutto con una maggioranza così ampia ed estesa.

Sappiamo bene, infatti, che la crescita del nostro Paese, la crescita economica, in un Paese straordinariamente forte ed importante, che ha una storia di cui andiamo orgogliosi, non può impantanarsi nella burocrazia e nelle lentezze, in un approccio ottocentesco che purtroppo esiste ancora in alcuni sistemi, in particolare nella giustizia, perché il problema riguarda anche il processo penale. Com'è noto, però, del civile si è occupato il Senato, mentre del penale si è occupata la Camera. Noi ce ne siamo occupati attraverso una Commissione giustizia che ha funzionato benissimo in tutte le sue componenti (ho ascoltato poco fa il collega Pellegrini e, intervengono altri), perché tutti avevano il chiaro ed evidente intento di arrivare ad una soluzione, perché siamo tutti consapevoli che non si può più andare avanti così.

Si parla della riduzione - lo accennava la collega Modena - di almeno il 40 per cento dei tempi attuali: parliamo di una percentuale incredibile. È evidente che qualcosa si dovesse fare. Sono stati individuate delle carenze e delle problematiche da risolvere per ottenere la riduzione dei tempi processuali, soprattutto nella fase introduttiva del giudizio civile e nella fase decisoria. Per quanto riguarda la fase introduttiva, se non ho capito male, si tende a cercare di avvicinarsi a quello che è sempre stato il processo del diritto del lavoro, che concentra tutte le attività istruttorie (i mezzi di prova, documentali e per testi, e non solo) nonché il giuramento dei CTU cui prima si faceva cenno e tutte le altre nella prima fase. Così come diventa importante, anche nella fase decisoria, cercare di ridurre i tempi. Mi sembra che dal prodotto che è venuto fuori dalla commissione Luiso siano state ricavate alcune indicazioni, mentre altre sono state aggiunte grazie all'ottimo lavoro svolto dalla 2ª Commissione giustizia.

C'è poi la questione delle procedure alternative per la risoluzione delle controversie (ne parlava il collega Pellegrini e io condivido i contenuti del suo intervento), cioè la mediazione e la negoziazione. Bisogna utilizzare di più e meglio questi strumenti. La mediazione in questi anni purtroppo non ha funzionato; paradossalmente è stato un fallimento totale. Nel giudizio civile io l'ho vista addirittura come un'ulteriore lentezza, cioè come un'occasione per allungare i tempi di un giudizio civile, invece che per ridurli. Sono pochissime le controversie che in questi anni sono state definite in mediazione.

Concludo dicendo che anche nel settore delle esecuzioni civili molto è stato fatto. Penso che si debba dire che questo Parlamento ha fatto una buona cosa. È un provvedimento che certo va sperimentato e va messo alla prova; verificiamo che effettivamente funzioni. Ringrazio tutti i colleghi, in particolare i miei amici di Forza Italia, che hanno collaborato a questo lavoro. Mi auguro con tutto il cuore che questa maggioranza riesca davvero una volta per tutte a risolvere un problema che ormai è storico e che non è mai stato risolto negli anni passati, nonostante i vari tentativi. (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Piarulli. Ne ha facoltà.

[PIARULLI](#) (M5S). Signor Presidente, onorevoli colleghi e colleghe, il disegno di legge delega oggi in discussione è il frutto di un lungo lavoro svolto in Commissione giustizia al Senato. Si tratta di un disegno di legge presentato dal precedente Governo, il Conte *bis*, nato dall'esigenza di adeguare il nostro quadro normativo in ambito civilistico alle continue modifiche della realtà socio-economica con le quali giorno dopo giorno siamo chiamati a confrontarci.

Il PNRR rappresenta una fondamentale occasione per adottare le riforme strutturali di cui il nostro Paese ha urgente necessità. Dall'approvazione di questo disegno di legge delega deriva infatti l'erogazione dei fondi previsti per contribuire al rilancio complessivo del Paese e della sua economia. La soddisfazione rispetto ai servizi è rappresentata anche da un indicatore

nazionale riferito alla durata dei procedimenti civili, essenziali per identificare l'efficienza del sistema giudiziario, mediante l'adozione di procedure telematiche che accelerano la tempistica del processo e gli stessi adempimenti amministrativi, sperimentate durante il periodo del *lockdown*.

Digitalizzazione e innovazione sono le parole chiave. La stretta connessione tra la competitività del Paese, come percepita dagli investitori internazionali, e i tempi della giustizia civile rende infatti non più procrastinabile questo intervento sul rito civile, in modo da renderlo più snello e celere. Una giustizia più veloce e più snella infatti non potrà che arrecare benefici sul piano sociale ed economico. Pertanto risulta fondamentale, per poter raggiungere i risultati prefissati, cercare di ridurre al minimo i contenziosi, incentivando i riti alternativi al processo e favorendo le procedure stragiudiziali di risoluzione delle controversie (come mediazione, negoziazione assistita e arbitrato), prevedendo anche benefici fiscali. L'ufficio del processo è una rivoluzione nell'organizzazione, proprio perché il giudice non sarà più solo, ma potrà avvalersi di uno staff che supporterà le sue decisioni nei vari ambiti.

Infine, in qualità di Presidente della Commissione bicamerale d'inchiesta sui fatti accaduti presso la comunità "Il Forteto", ritengo doveroso porre l'attenzione su un emendamento approvato all'unanimità in Commissione giustizia, che prevede l'istituzione del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie, il quale sarà competente su tutte le materie che riguardano separazione, divorzio, affido e diritto penale minorile.

Il sistema di protezione dell'infanzia presenta nel nostro Paese svariate criticità che le istituzioni e la società non possono più ignorare, soprattutto alla luce delle innumerevoli vicende drammatiche verificatesi nel corso degli anni e che continuano a rappresentare fatti di cronaca. Nel corso dell'attività della Commissione d'inchiesta sui fatti accaduti presso la comunità "Il Forteto" sono emerse queste gravissime lacune del sistema di affidamento dei minori nel nostro Paese. Sebbene sia ancora in corso la ricostruzione dei fatti e delle specifiche responsabilità, è evidente l'esigenza di un intervento normativo in ordine al sistema degli affidamenti che abbia come perno principale l'interesse superiore del minore.

Le audizioni svolte dalla Commissione hanno fatto emergere il profilo problematico afferente al rapporto tra l'autorità giudiziaria minorile e i servizi sociali, ai quali in molti casi viene affidata la decisione finale sulla sorte del minore che versi in condizioni di disagio socio-familiare o psicologico senza avere, tuttavia, dati oggettivi e senza effettuare un monitoraggio costante da parte degli stessi o della procura minorile.

È quindi estremamente importante che tutte le decisioni e le risultanze degli assistenti sociali siano fondate su dati oggettivi.

La mancanza di adeguati accertamenti non può essere giustificata dalla carenza di organico all'interno dei tribunali. È necessario per questi motivi trovare il giusto equilibrio tra tutti i profili in gioco, quelli giuridici, esistenziali, valoriali, umani ed economici, che in tali situazioni possono essere in conflitto tra loro.

La funzione della legge n. 184 del 1983 non era quella di togliere i bambini ai genitori, ma di tutelare i bambini da una situazione di difficoltà e, al tempo stesso, di sostenere quei genitori nell'adempimento dei loro doveri genitoriali per consentire il ritorno dei minori nella famiglia di origine. L'elemento importante era quindi la temporaneità ed ecco che non sarà più un affido temporaneo, ma un affido senza tempo, se il bambino non farà più ritorno nella famiglia di origine.

Per questi motivi occorre il monitoraggio costante, l'aiuto alla famiglia d'origine, salvo i casi di violenza in cui, invece, deve esserci una rottura definitiva.

Affinché non vi siano distorsioni all'interno del sistema e l'affido sia uno strumento idoneo di tutela dei minori, si rende necessario eseguire controlli e verifiche in tutte le direzioni, vale a dire, non solo nei confronti dei minori, ma anche dei soggetti affidatari, delle famiglie di origine e delle comunità.

Con l'istituzione di questo nuovo tribunale specializzato, nato dalla fusione dell'esperienza dei tribunali per i minorenni e di quelli ordinari, si individueranno, non solo luoghi dedicati e protetti per i minori, ma si accorperanno tutte le competenze nel tribunale della famiglia, in modo da affrontare le stesse questioni che fino ad oggi erano divise tra il tribunale per i minorenni e il tribunale civile, così da far funzionare meglio il sistema ed evitare la duplicazione di controversie e provvedimenti.

Se è vero che è necessario specializzare il sistema con l'istituzione del tribunale per la famiglia, è altrettanto vero che occorre comunque introdurre chiare e precise disposizioni che regolino le funzioni e le competenze di tutti coloro che ruoteranno in questo tribunale.

Colleghi, con questa riforma si compie oggi un passo sostanziale verso quel piano di rilancio che il nostro Paese richiede a gran voce da anni. Oggi abbiamo quindi la necessità e l'obbligo di tralasciare le divergenze per raggiungere un fine più alto che è, appunto, quello dell'Italia.

Un ringraziamento va quindi a tutti i componenti della Commissione giustizia e al Governo per il lavoro su questo provvedimento. (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Valente. Ne ha facoltà.

VALENTE (PD). Signor Presidente, rivolgo innanzitutto un ringraziamento alle relatrici e al Governo per l'importante e prezioso lavoro che pure è già stato ricordato.

Personalmente, in qualità di Presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, concentrerò il mio intervento su questa parte, che è stata già ampiamente richiamata da tanti altri, a partire dalle relatrici, che sentitamente ringrazio per il lavoro di raccordo non semplice e abbastanza faticoso, dato il contesto e i tempi nel quale è maturato.

Come Commissione di inchiesta abbiamo lavorato insieme per presentare un pacchetto di emendamenti che provavano sostanzialmente a far vivere parte di quella drammatica realtà che vivono le donne all'interno di una discussione parlamentare. Credo che anche questo sia il senso della buona politica: legare, avvicinare la discussione delle Aule parlamentari e l'impegno istituzionale di tutti quanti noi alla realtà vera, concreta di sofferenze che, purtroppo, continuiamo a registrare in fasi e tempi complicati.

Non posso che partire dai drammatici dati di cronaca di questi giorni: è di ieri la notizia dell'ultima donna ammazzata, Alessandra Zorzin, ventun anni, parrucchiera; mi preme sottolineare madre di un bambino di due anni: una donna ancora una volta uccisa per mano di un uomo che conosceva, probabilmente un amico, un conoscente in ogni caso. Una donna ammazzata perché era una donna.

Le indagini ovviamente proseguiranno e cercheranno di capire le ragioni, il movente che ha spinto a un atto simile l'uomo, che braccato si è poi tolto la vita. In ogni caso, si tratta dell'ennesimo episodio in una settimana, nella quale abbiamo sostanzialmente registrato un omicidio al giorno, e lo voglio sottolineare.

La politica tutta, tutte le parti istituzionali e le forze politiche si affannano ogni giorno - parlamentari e amministratori territoriali rispetto a quanto accade nei loro territori - a commentare e a indignarsi, a dire che è accettabile, che è necessario un cambio di marcia, che non ce la facciamo. Lo registriamo anche perché - diciamo - in un contesto nel quale tutti gli omicidi e i reati violenti diminuiscono in questo Paese, gli unici che sembrano veramente resistere, come se nulla potesse scalfire questo fenomeno, sono esattamente i reati di violenza contro le donne, in modo particolare le uccisioni di donne in quanto donne. Lo sottolineo con forza: le donne vengono ammazzate non per altre ragioni, ma perché sono donne. Questo credo debba interrogare tutti noi, le nostre coscienze e soprattutto le Aule parlamentari. Lo dico partendo da me stessa.

Molto spesso mi viene chiesto un commento, ma cosa devo commentare: un'altra uccisione? Che cosa può fare la politica? Può mai limitarsi a commentare ogni giorno tristemente la morte di una donna? Dovremmo pretendere da tutti quanti noi qualcosa in più.

Abbiamo visto questa riforma come un'occasione, per provare a rispondere, a dare quella risposta in più. Noi l'abbiamo vista così. La nostra Commissione ha lavorato in questo senso; abbiamo costruito un pacchetto di emendamenti che provassero a dare questo tipo di risposta. Lo dico subito in premessa: è stato un lavoro non semplice, anche perché - ce lo dobbiamo dire - in questo Parlamento, all'interno della stessa maggioranza, abbiamo visioni molto diverse.

Io personalmente - e credo di interpretare il sentire della stragrande maggioranza della Commissione che ho l'onore e l'onere di presiedere - penso che dentro il processo civile oggi la violenza contro le donne risenta ancora - come anche nel procedimento penale e nella società - di una profonda sperequazione di potere tra gli uomini e le donne, di una relazione ancora profondamente asimmetrica, al di là di quanto scritto nella Costituzione, nelle leggi, in un impianto normativo adeguato forte che non ha nulla da invidiare agli altri Paesi. È ancora

purtroppo profondamente asimmetrica nel lavoro, nella società, lo è nelle relazioni. Quindi, quella sperequazione di potere vive anche nelle aule di giustizia.

So che in quest'Aula qualcuno non la pensa così e ritiene che avremmo dovuto riequilibrare anche nella direzione opposta. Noi crediamo invece che quella sperequazione esponga le donne a una vulnerabilità.

Non mi sentirete mai dire che le donne sono un soggetto fragile: non lo penso, non lo sono e non ci sentiamo di essere un soggetto fragile, ma vulnerabile sì, esposto a più rischi sì, per il contesto sociale nel quale viviamo, perché i dati ci raccontano questo, perché, nonostante tante leggi, non riusciamo a scalfire una dinamica culturale e sociale, che fa fatica a essere debellata; altrimenti non ci spiegheremmo perché, a fronte di norme tanto significative, le donne continuano a essere ammazzate e a subire tante forme di violenza.

Cosa ci siamo dette? Quello della riforma del processo civile è un treno. Perché? Lo dico a quest'Assemblea, mi rivolgo a tutti noi ricordando il nostro impegno ad essere coerenti. Cosa c'entra la violenza nel procedimento civile? Come hanno detto alcuni e io mi permetto soltanto di fare una precisazione riportando all'Assemblea un racconto tipo. Molto spesso mi viene detto anche dai miei colleghi che sono troppo appassionata e troppo determinata, che devo capire che ci sono anche altri punti di vista.

Allora oggi mi permetto di utilizzare i dieci minuti a mia disposizione per raccontare quello che vivo in qualità di Presidente della Commissione d'inchiesta sul femminicidio, quanti casi mi vengono riportati ogni giorno e quanto mi sento responsabile, da madre e da donna, di dover provare a dare qualche risposta.

Il racconto tipo è il seguente. Una donna subisce violenza per tanti anni; violenza psicologica, sessuale, fisica ed economica e decide, per tante ragioni, indipendentemente dalla vicenda penale perché l'uomo che le usa violenza è anche il padre dei suoi figli, cresciuti dentro una famiglia violenta, di voler mettere fine alla relazione. Tante volte lo fa dovendo trovare il coraggio, dovendo superare il senso di colpa, dovendo mettersi in discussione perché quelle scelte le ha fatte lei e pensa di essere lei la responsabile. Deve quindi superare un travaglio interno cercando aiuti spesso difficili. Decide pertanto di mettere fine a quella situazione e va in un'aula civile per dire semplicemente di voler chiudere quella relazione. Ebbene, è lì che compare tutta la storia della sperequazione di potere. Un uomo infatti che si sente messo in discussione nella sua identità - perché alcuni uomini, non tutti, hanno costruito la loro identità anche una dinamica di relazione di forza così sperequata - si sente attaccato, messo sotto accusa e reagisce con lo strumento più grande che ha: l'utilizzo dei figli. Qualsiasi donna di fronte alla minaccia di perdere dei figli, rischia in qualche modo di mettere in discussione anche se stessa e di fare un passo indietro. È questo che accade oggi nelle aule di giustizia. I figli, dopo aver assistito per anni a scene di violenza, dicono che quel padre non lo vogliono vedere. Di fronte a questo rifiuto, il padre, molto spesso su suggerimento di avvocati che hanno visto tale realtà esistere, accusa la donna della cosiddetta alienazione parentale, di essere cioè una madre che condiziona il minore per cui è lei a determinare il rifiuto espresso dal minore. In ragione di questo - e chiudo su questo racconto comune a tanti casi - alle donne vengono sottratti i figli, vengono presi addirittura con l'uso della forza, come ho segnalato recentemente alla ministra Lamorgese e alla ministra Cartabia. Le donne riferiscono di aver visto la forza pubblica intervenire con dieci poliziotti in casa; un figlio che dice di voler rimanere con la madre, preso con la forza pubblica e sottratto all'amore della madre, alla donna che aveva provato a chiudere una relazione violenta, messo in una casa famiglia. Quella donna addirittura non saprà per mesi e settimane dove è il figlio, che fine ha fatto, non potrà avere sue notizie e parlargli. Questo è il dramma che vivono tante donne. (*Applausi*). Questo è il dramma che vivono e io ho il dovere di raccontarvelo perché ogni giorno ci vengono segnalate sofferenze di questo tipo.

A tutto questo abbiamo provato a dare delle risposte. I nostri emendamenti sono stati accolti in parte. Riconosco che è stato fatto un lavoro importante. La violenza viene finalmente letta nel procedimento civile. Nella nostra ultima relazione come Commissione d'inchiesta abbiamo fotografato che la formazione e la specializzazione dei magistrati nel procedimento civile è ancora inadeguata. Lo abbiamo denunciato davanti al presidente Curzio, al presidente Salvi, lo abbiamo detto ai vertici della magistratura e al presidente Ermini. Abbiamo detto che sono necessari maggiori investimenti e che non è accettabile che un giudice - ad esempio quello di Aci Trezza - abbia detto che non si poteva usare il bracciale elettronico quando invece si poteva; non è accettabile che si dica «Lo Stato nulla poteva» (*Applausi*); non è accettabile che si dica che quella donna con il suo comportamento ha determinato poca chiarezza. Non si può accettare.

Chiediamo allora formazione. Abbiamo chiesto più potere ai giudici e meno deleghe ai consulenti, che molto spesso non sono formati e si richiamano a tesi ascientifiche non riconosciute dalla comunità internazionale. Abbiamo rilevato la necessità di ascolto del minore: se un minore dice di non voler stare con il padre, è semplice, partiamo dall'indagare la sua volontà. (*Applausi*). Perché quel minore non vuole stare con il padre? Non è complicato. Partiamo dalla sua volontà. Tutto ciò l'abbiamo ottenuto con la riforma al nostro esame e crediamo che sia importante.

Da ultimo abbiamo detto di porre attenzione all'esecuzione della modalità forzata; l'uso della forza verso un minore che dice di non voler stare con il padre dovrebbe essere veramente l'estrema *ratio*. Abbiamo provato quindi a stringere quel procedimento.

Le misure accolte sono tante; altre non lo sono state, per altre abbiamo dovuto mediare con forze politiche che la pensavano diversamente da noi.

Ci tenevo a esprimere il nostro punto di vista, a nome delle tante senatrici che hanno firmato - quasi l'intera Commissione - questi emendamenti. Credo che si sia avviato un lavoro. Guardo al bicchiere mezzo vuoto e mezzo pieno e confido che la ministra Cartabia e tutto il Governo, in quanto legislatore delegato, possano dare piena e più concreta attuazione ai principi della Convenzione di Istanbul, che sono per la prima volta ritmati anche dentro questo procedimento e ai quali va data piena attuazione come una norma sovranazionale che trova immediata e diretta applicazione in Italia; purtroppo ancora oggi, come ci segnalano il Grevio e tutti gli organismi internazionali, tale norma resta in gran parte inattuata nel nostro Paese.

Per noi, la sperequazione di potere che rende oggi tante donne vittime di violenza si combatte anche così. Credo che da queste Aule sia necessario non esprimere ogni giorno il cordoglio a una donna che viene ammazzata, ma ribadire l'impegno a proseguire un lavoro che noi, con fatica, umiltà e determinazione, stiamo portando avanti. (*Applausi*).

[PAPATHEU](#) (*FIBP-UDC*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

[PAPATHEU](#) (*FIBP-UDC*). Signor Presidente, la volevo ringraziare per la sua sensibilità, perché ci ha concesso dei minuti in più su un argomento così importante che oggi tristemente sembra interessare solo le donne.

PRESIDENTE. Era dovuto.

È iscritto a parlare il senatore Urraro. Ne ha facoltà.

[URRARO](#) (*L-SP-PSd'Az*). Signor Presidente, rappresentanti del Governo, colleghi, stiamo discutendo di un argomento sicuramente decisivo e importante. Tra l'altro, la Commissione europea subordina l'erogazione delle somme nel sistema giustizia all'approvazione di riforme di sistema, per cui il tema è davvero centrale e i suoi riflessi sono ad ampio raggio nel settore non solo civile, ma nelle varie declinazioni: penso all'economia, alla famiglia, al lavoro, a tanti temi all'ordine del giorno del dibattito, non solo nostro, sulle difficoltà del Paese.

Il testo prevede una serie di deleghe al Governo che dovranno essere esercitate entro un anno dall'entrata in vigore. Si potenziano gli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie (la cosiddetta ADR) da esperire anche con modalità telematiche, che abbiamo visto implementate soprattutto in questa fase pandemica, incentivando la mediazione sia civile che commerciale. Si interviene altresì sulla disciplina dell'arbitrato prevedendo, tra le altre cose, anche l'inserimento di norme in tema di arbitrato societario all'interno del codice di procedura civile. Il testo reca una serie di modifiche al processo civile di primo grado, al fine di migliorare l'efficienza della giustizia civile e interviene sulla disciplina del giudizio di appello, potenziando il filtro di ammissibilità e semplificando la fase istruttoria del procedimento.

Si introduce la possibilità per il giudice di proporre il cosiddetto rinvio pregiudiziale, ossia di sottoporre direttamente alla Corte la risoluzione di una questione di mero diritto su cui il giudice abbia già sollevato il contraddittorio delle parti, purché sia questione del tutto nuova, di particolare importanza, suscettibile di presentarsi in numerosi giudizi, fonte di gravi difficoltà interpretative. Si modifica la disciplina del processo esecutivo valorizzando le misure di coercizione indiretta e di cui all'articolo 614-*bis* del codice di procedura civile. Viene prevista, con riguardo alle espropriazioni immobiliari, la possibilità per il debitore di vendere

direttamente immobile pignorato ad un prezzo non inferiore a quello indicato nella perizia di stima.

Il testo introduce altresì misure di riordino e implementazione delle disposizioni sul processo civile telematico; in proposito, una delle principali missioni del PNRR riguarda proprio la digitalizzazione e l'informatizzazione, con un notevole impegno di spesa. Si interviene sulla disciplina dell'ufficio del processo, prevedendo anche l'istituzione di strutture organizzative analoghe ad esso anche presso la Corte di cassazione e presso la sua procura generale. Si introduce un rito unico applicabile a tutti i procedimenti relativi allo stato delle persone, ai minorenni e alle famiglie. Si prevede l'istituzione del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie.

Nel settore giustizia il Consiglio europeo nelle sue raccomandazioni ha costantemente sollecitato il nostro Paese a ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio, nonché ad aumentare l'efficacia della prevenzione e repressione della corruzione.

La Commissione europea, in particolare nella relazione relativa all'Italia 2020 (Country report 2020), rileva come l'Italia abbia compiuto progressi solo molto limitati nel dare attuazione alle diverse raccomandazioni che si sono susseguite nel tempo. In particolare, nel settore civile viene contestato al nostro Paese la perdurante e scarsa efficienza del sistema giudiziario civile, con particolare riguardo all'utilizzo, tuttora limitato, del filtro di ammissibilità per gli appelli, che incide non poco sulla durata dei processi; alla necessità di potenziare i sottodimensionamenti degli organici dei magistrati e anche dei funzionari amministrativi, alle differenze tra i tribunali per quanto riguarda la gestione dei procedimenti.

Nelle raccomandazioni specifiche del 20 luglio 2020 il Consiglio europeo ha nuovamente invitato l'Italia ad adottare provvedimenti volti a migliorare l'efficienza del sistema giudiziario. Sono pertanto delle scelte non più rinviabili in tal senso.

Il PNRR, presentato dal Governo alla Commissione europea il 30 aprile 2021, individua nella lentezza della realizzazione di alcune riforme strutturali un limite al potenziale di crescita dell'Italia e contiene alcune specifiche misure che intervengono sul sistema giudiziario, non afferenti alle principali sei missioni, ma incidentalmente richiamate in diverse di esse.

La riforma del sistema, incentrata sull'obiettivo di ridurre il tempo del giudizio, dove il fattore tempo diventa prioritario, è inserita dal PNRR tra le riforme cosiddette orizzontali o di contesto, che consistono in innovazioni strutturali dell'ordinamento, tali da interessare in modo trasversale tutti i settori di intervento del Piano. Per realizzare questa finalità, oltre alle riforme ordinamentali da realizzare ricorrendo allo strumento della delega, si prevede anche il potenziamento delle risorse, delle risorse umane, delle dotazioni strumentali e tecnologiche dell'intero sistema giudiziario, a cui sono destinati specifici investimenti.

Per ridurre la durata dei giudizi, obiettivo prioritario e primario, il Piano si prefigge diversi obiettivi: portare a piena attuazione l'ufficio del processo, che già era stato introdotto in via sperimentale nel 2014 con decreto-legge; rafforzare la capacità amministrativa del sistema per valorizzare le risorse umane non sempre valorizzate a pieno; integrare il personale delle cancellerie, sopperire alla carenza di professionalità tecniche diverse da quelle di natura squisitamente giuridica, essenziali per attuare e monitorare i risultati dell'innovazione organizzativa sempre più incessante; potenziare le infrastrutture digitali (abbiamo visto le criticità che si sono rivelate in alcuni casi, soprattutto in questo momento pandemico) con la revisione e diffusione dei sistemi telematici di gestione delle attività processuali e di trasmissione di atti e provvedimenti; garantire al sistema giustizia strutture edilizie efficienti e moderne. Questo è un altro tema che riguarda quello che noi definiamo l'ecosistema giustizia, che prescinde dai riti su cui si sta intervenendo in questo momento, ma che riguarda un tema molto più ampio e significativo. Si prevede inoltre di contrastare la recidiva dei reati potenziando gli strumenti di rieducazione e di reinserimento sociale dei detenuti.

Per raggiungere questi obiettivi il Governo individua una serie di ambiti di intervento prioritari, di cui abbiamo discusso in Commissione; rivolgo pertanto il mio apprezzamento e ringraziamento a tutti i colleghi, alle relatrici in particolare. Il PNRR prevede tre filoni di intervento in tal senso, tra cui il potenziamento degli strumenti alternativi al processo per la risoluzione delle controversie. Dopo una prima fase critica, che anche l'avvocatura ha avuto modo di contrastare, pian piano un processo culturale innovativo ha fatto sì che si potenziasse questo strumento, rafforzando le garanzie di imparzialità per quanto concerne anche l'arbitrato, estendendo l'ambito di applicazione della negoziazione assistita ed estendendo l'applicabilità dell'istituto della mediazione. Si tratta, quindi, di un intervento selettivo sul processo civile, volto a concentrare maggiormente, per quanto possibile, le attività tipiche della

fase preparatoria ed introduttiva, a sopprimere le udienze potenzialmente superflue e a ridurre i casi nei quali il tribunale è chiamato a giudicare in composizione collegiale, a ridefinire meglio la fase decisoria (uno snodo essenziale) con riferimento a tutti i gradi di giudizio. Sono stati svolti interventi sul processo esecutivo e sui procedimenti speciali volti a garantire semplificazione di forme e tempi del processo esecutivo, con particolare riguardo al settore delle esecuzioni immobiliari, dell'espropriazione presso terzi e delle misure di coercizione indiretta.

La riforma è tesa ad apportare rilevanti modifiche alla disciplina del processo e degli strumenti di risoluzione alternativa, incidendo significativamente in uno dei settori pregnanti del sistema giuridico e giudiziario. Si tende a realizzare una razionalizzazione delle materie ed un efficientamento dei servizi; lo faremo con le risorse utili e necessarie, allo scopo di rendere decisamente più snelli e veloci i riti mediante un intervento sistematico sul corpo normativo delle disposizioni che regolano attualmente lo svolgimento dei processi in materia civile, con l'obiettivo di semplificare le procedure, improntandole a criteri di maggiore celerità ed efficienza.

Chiaramente si prevedrà un'analitica estensione o esclusione delle materie interessate dall'esperimento obbligatorio degli istituti della mediazione e della negoziazione, la riduzione dei riti speciali, l'abrogazione del procedimento sommario di cognizione, introducendo nell'ambito del secondo libro del codice di procedura un rito ordinario davanti al tribunale in composizione monocratica. Si tratta di un rito semplificato, mutuato sullo schema procedimentale del rito sommario di cognizione, in parte integrato sul modello del rito lavoristico.

Un sistema di amministrazione della giustizia civile efficiente e di qualità è parte integrante delle tutele che lo Stato offre ai cittadini, crea le condizioni per lo svolgimento ordinato e pacifico della vita sociale associata ed è inoltre cruciale per il funzionamento e lo sviluppo del sistema economico. Sono da tempo note le relazioni molteplici che legano giustizia ed economia: una giustizia che funziona, garantendo attuazione dei contratti e protezioni dei diritti, facilita le attività di scambio, incoraggia gli investimenti, rende più agevole l'accesso al mercato del credito, favorisce la concorrenza e aumenta l'attrattività del Paese nei confronti degli investitori esteri. Sono tutti temi a cui puntiamo in via prioritaria. *(Applausi)*.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Pesco. Ne ha facoltà.

[PESCO](#) (M5S). Signor Presidente, sono certo che si può fare del bene stando qui, in Parlamento. Abbiamo iniziato nella scorsa legislatura, depositando una proposta di legge sul reddito di cittadinanza, sia alla Camera dei deputati, sia al Senato, e in questa legislatura tale proposta è diventata realtà, facendo del bene per moltissime famiglie. Poi abbiamo continuato, sull'onda della necessità di fare del bene e ci siamo occupati, con molti altri colleghi, con associazioni sparse in tutta Italia e con molte realtà dedicate proprio ad aiutare le famiglie, a migliorare le leggi, per aiutare le persone che stanno perdendo tutto, che magari hanno perso il lavoro, che hanno avuto disavventure riguardanti la propria salute o che stanno perdendo la casa.

Abbiamo dunque cercato di migliorare quelle norme, introdotte ad esempio nel 2015 dal Governo Renzi, che andavano ad accelerare in modo eccessivo il processo delle esecuzioni forzate e delle case all'asta. Siamo riusciti a mettere un freno nel 2018, poi abbiamo dovuto ritoccare la normativa, perché c'è stata la solita "manina" ministeriale, che aveva a sua volta ritoccato la norma e, man mano, siamo riusciti a far approvare l'articolo 560 del codice di procedura civile, utile per rispettare i diritti delle persone indebitate. Questa necessità di accelerare le aste, sicuramente è finalizzata a fare in modo che le persone creditrici siano remunerate. Accelerare così tanto le aste, alla fine, soprattutto attraverso lo strumento introdotto nel 2015 dal Governo Renzi del ribasso automatico di ogni asta del 20 per cento, fa però in modo di svilire il valore degli immobili, tanto che chi è creditore non riesce a essere ripagato e chi è debitore continua ad essere debitore a vita, perché i soldi non bastano per pagare il debito.

Capiamo quindi che, come spesso accade, se si vuole accelerare troppo, si fa del male. Lo abbiamo visto anche in Parlamento che accelerare troppo spesso non conviene ed è meglio seguire le regole: ce ne siamo accorti anche vedendo cosa è successo in Commissione, ma ne parlerò in seguito. Il citato articolo 560 va bene così com'è, ma purtroppo abbiamo visto che, nella proposta del Governo e soprattutto nell'emendamento, sempre del Governo, esso, pur non essendo nominato, viene ritoccato in alcune parti, sempre per accelerare l'iter, tant'è che

si proponeva di sloggiare la famiglia dall'immobile nel momento dell'aggiudicazione e non in quello del trasferimento. Ricordo a tutti i colleghi che, quando vi è un'aggiudicazione in un'asta, non è detto che essa si trasformi in un trasferimento e in una vera vendita dell'immobile, perché magari chi si è aggiudicato l'immobile ha versato l'anticipo, ma non versa il conguaglio e quindi si rischia che la casa continui a rimanere vuota. È un vantaggio avere una casa vuota, con una famiglia sloggiata che non sa dove andare? Secondo me no, anche perché la famiglia continua ad essere proprietaria di quell'immobile. Fortunatamente siamo riusciti a convincere tutti i Gruppi e il Governo a fare in modo di mantenere lo soggio della famiglia dall'immobile solo dopo il trasferimento e questa secondo me è una grande conquista, che spero venga confermata con il voto dell'Assemblea.

Non voglio fare l'uccello del malaugurio, ma su tutte le misure che abbiamo citato qui in Aula fino ad oggi sappiamo bene che non c'è ancora l'ok definitivo della Ragioneria e quindi non è detto che tutte le misure che avete citato possano entrare nel testo definitivo che verrà votato in Aula, ma di questo parleremo in seguito.

Oltre a questo, Presidente, sempre nell'ottica di cercare di fare il minimo indispensabile per le persone affinché non siano fonte di introiti per la malavita organizzata - entrerà nello specifico per spiegarlo meglio - abbiamo cercato di identificare gli strumenti da attivare nell'ambito delle aste giudiziarie e del processo della vendita all'asta delle case che possono in qualche modo creare degli ostacoli alla malavita organizzata. Sappiamo infatti che quest'ultima sulle aste immobiliari fa fior fiori di investimenti e di utili, ma soprattutto le utilizza per riciclare il denaro sporco. Cercando di farci venire in mente qualche soluzione, abbiamo pensato in particolare a due misure fondamentali, che fanno parte di una proposta di legge depositata qui in Senato. La prima è l'adeguata verifica. Come i colleghi ben sapranno, quando si va a comprare una casa il notaio prende nota e domanda da dove arrivano i capitali che si investono nell'acquisto dell'immobile, ma soprattutto cerca di identificare quale potrebbe essere il reale beneficiario di quella transazione e se ha il sospetto che quella transazione finalizzata all'acquisto di una casa può avere qualcosa che non è a posto, invia una segnalazione per operazione sospetta. Questo avviene per qualsiasi compravendita immobiliare. Guarda caso, nelle aste giudiziarie questo non avviene. Quindi, un'organizzazione malavitosa tramite dei prestanome si può tranquillamente presentare ad un'asta giudiziaria, comprare fior fiori di immobili e nessuno va a vedere da dove arrivano i soldi, ma soprattutto chi è il reale beneficiario di quell'operazione. È una cosa che non ha senso. Abbiamo presentato pertanto una proposta di legge e sembra sia stata approvata in Commissione ed entrerà in questo provvedimento e speriamo che vada tutto bene.

Oltre a questo, abbiamo pensato ad un altro strumento, a mio parere fondamentale, per porre un freno agli investimenti della malavita organizzata nelle aste giudiziarie, che è la banca dati. È necessario fare in modo che le persone che partecipano alle aste quantomeno siano registrate in un *database* nazionale, per consentire alla stessa magistratura, se deve svolgere delle indagini, di identificare le persone che sistematicamente partecipano alle aste e capire se dietro quella sistematicità vi sia qualcosa che ha a che fare con la malavita organizzata. Anche questo è, a mio parere, un emendamento di buon senso, che rientrava nella proposta di legge di cui parlavo e che siamo lieti sia stato approvato dalla Commissione giustizia. Speriamo vada tutto bene.

Abbiamo ottenuto successi su tre fronti: il mantenimento dell'articolo 560 quasi nella stesura originaria, la banca dati e soprattutto la necessità di tracciare le persone che partecipano alle aste. Si tratta di tre strumenti fondamentali per fare in modo che le aste giudiziarie abbiano comunque un connotato umano, soprattutto nel rispetto dei diritti. (*Applausi*). I diritti vanno soppesati e bisogna trovare un equilibrio tra i diritti del creditore e i diritti del debitore di continuare ad abitare nella stessa casa.

Presidente, mi lasci fare una notazione su quanto è successo in questi giorni in Senato, perché a mio parere va ricordato. Si è cercato di andare oltre le procedure, che sono standardizzate all'interno del nostro Regolamento. L'ho già detto ieri, ma poi la Commissione che presiedo è stata accusata di stare in vacanza quando le altre Commissioni lavoravano. Ebbene, voglio fare chiarezza su questo, perché ritengo sia mio diritto e soprattutto diritto delle persone che sono con me in Commissione bilancio: le ultime riformulazioni degli emendamenti approvati sono arrivate la settimana scorsa. Mi è stato promesso che non si sarebbe dato il mandato al relatore se non dopo il parere della Commissione bilancio e questo non è avvenuto. Ribadisco che gli ultimi testi sono arrivati giovedì sera, le relazioni tecniche del Ministero sono arrivate in settimana ed è stato conferito il mandato al relatore senza aspettare il parere della

Commissione bilancio, stravolgendo il Regolamento del Senato. È una cosa inaccettabile, lo rimarco qui non per fare polemica, ma solo perché è un atto di giustizia. Spero non accada mai più, gli effetti li siamo vedendo adesso: oggi avremmo dovuto votare la fiducia e invece siamo ancora impegnati nella discussione generale. I Regolamenti servono e vanno rispettati. (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Gallone. Ne ha facoltà.

Presidenza del vice presidente CALDEROLI (ore 11,20)

GALLONE (*FIBP-UDC*). Signor Presidente, signori rappresentanti del Governo, onorevoli colleghi, ricordo come fosse ora quel pomeriggio di nove anni fa. Era il 16 maggio del 2012, quando, parlando da questo stesso banco, in questa stessa posizione, rivolgendomi a tutti i senatori, indistintamente, feci l'intervento di chiusura in qualità di relatrice, prima del voto finale, su un provvedimento di civiltà, che divenne successivamente legge e che vide il tabellone di quest'Aula tutto verde, con un'approvazione all'unanimità.

Sto parlando dell'Atto Senato 2805, diventato legge n. 219 del 2012, recante disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali. In virtù di quella legge oggi, all'interno del codice civile, è stata eliminata ogni odiosa, retrograda, umiliante e antistorica aggettivazione dopo la parola figli. Io ribattezzai quella legge di riforma in materia di riconoscimento dei figli naturali legge Filumena Marturano. Ricordate? Era appena finita la Seconda guerra mondiale quando a teatro, nel corso della rappresentazione di una delle opere più belle mai scritte da Eduardo De Filippo, risuonò una frase pronunciata dal personaggio di Filumena Marturano.

Per la prima volta, risuonò quella piccola grande verità che oggi, dopo più di settant'anni, abbiamo realizzato: i figli sono figli, " *'e figlie so' ffiglie*". Non importa da chi siano nati: se da genitori sposati o conviventi o da una madre sola; non importa se siano stati adottati. In qualunque caso, sono figli e a loro, solo a loro, alla loro salvaguardia e alla salvaguardia dei loro diritti in maniera assolutamente equanime dobbiamo pensare.

Oggi finalmente è così. Oggi i figli sono perfettamente uguali davanti alla legge e hanno finalmente tutti gli stessi diritti. Ricordo che una volta mancavano le parentele collaterali, che i diritti di successione erano un problema e che, comunque, era un timbro orrendo. Ora i figli sono uguali davanti alla legge, avendo realizzato, con un cambiamento normativo di grande civiltà, questo diritto sacrosanto. Per noi l'obiettivo principale fu di cancellare quella macchia nel nostro ordinamento e fare in modo che non vi fossero più discriminazioni.

La salvaguardia del diritto dei figli supera tutto. D'altra parte, era dalla riforma del diritto di famiglia, nel lontano 1975, che gli operatori del diritto avvertivano l'esigenza di ultimare il processo di equiparazione dello stato giuridico dei figli, nonché di definire in maniera netta l'esercizio della potestà genitoriale in caso di crisi del nucleo familiare. Oggi quella riforma epocale, una vera e propria rivoluzione di civiltà, si perfeziona.

Tra le modifiche introdotte al testo base vi era quella del tribunale di competenza in caso di controversie tra genitori e i relativi procedimenti rispetto all'affidamento e al mantenimento dei figli. Una volta, in caso di separazione, i genitori non sposati dovevano rivolgersi al tribunale per i minorenni e i genitori sposati, invece, al tribunale ordinario. E voi, che siete esperti delle procedure di diritto, sapete bene quanto sia diverso l'*iter* di un tribunale rispetto ad un altro.

Quindi, in via transitoria la competenza sarebbe stata comunque quella del tribunale ordinario, in vista dell'istituzione di sezioni specializzate all'interno dei tribunali stessi sulla materia specifica. Si tratta del cosiddetto tribunale della famiglia, che avevamo già incardinato come provvedimento in Commissione giustizia.

Dopo aver equiparato i riti in caso di separazione dei genitori sposati e non per l'affidamento e il mantenimento dei figli, oggi finalmente si potrà definitivamente dire addio al dualismo tra tribunale dei minori e tribunale ordinario. Siamo di fronte ad una riforma che cambierà un assetto. Di un tribunale unico per le famiglie si parla da anni e oggi, grazie a un emendamento a firma delle relatrici, senatrici Modena, Rossomando e Unterberger, approvato all'unanimità in Commissione, finalmente viene istituito, con giudizi specializzati e con specifiche competenze, per garantire la dovuta attenzione riservata a procedimenti così delicati.

Non entro nel merito tecnico, ma mi limito a esprimere la mia soddisfazione. Oggi si chiude un percorso che ha dato un senso compiuto alla mia passata legislatura quando, con il senatore Caliendo e il presidente Alberti Casellati, allora Sottosegretario alla giustizia, che furono

determinanti nel sostegno all'*iter* del procedimento di equiparazione, demmo un grande aiuto alla tutela dei diritti dei minori, scrivendo una pagina legislativa altissima.

Per i minori tanto è contenuto in questa legge delega, ma ne parlerà poi il Presidente della Commissione per l'infanzia e l'adolescenza, senatrice Ronzulli.

Oggi, oltre al senatore Giacomo Caliendo, che ha proseguito il lavoro iniziato, ringrazio di cuore la senatrice Fiammetta Modena, perché dal suo primo giorno di legislatura mi promise che avrebbe portato a compimento il lavoro iniziato e lo ha fatto con tutta la competenza e la sensibilità che la caratterizzano: promessa mantenuta, Fiammetta, quindi ti ringrazio veramente di cuore. (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Cucca. Ne ha facoltà.

CUCCA (*IV-PSI*). Signor Presidente, gentile sottosegretaria, colleghe e colleghi, partirei proprio dall'ultima parte dell'intervento della senatrice Gallone. Anch'io sento il dovere di ringraziare il Governo, in particolare la sottosegretaria Macina, con la quale talvolta ci siamo trovati anche a pensarla diversamente su taluni aspetti. Voglio ringraziare le relatrici, che hanno fatto - credetemi - un lavoro davvero certosino; è stato difficilissimo portare a termine questo provvedimento. Ringrazio anche tutti i colleghi della Commissione giustizia, in cui vi è stato un confronto talvolta acceso, talvolta aspro, ma dove sicuramente è emerso che a tutti stava a cuore portare a termine questo provvedimento. Ciò, infatti, significa dare seguito a quanto avevamo affermato all'inizio della nostra esperienza con questo Governo, cioè dare finalmente corpo a una riforma di sostanza.

Sono alla mia seconda legislatura e di questa riforma si sentiva l'esigenza molto, molto tempo prima che arrivassi in Senato. Faccio l'avvocato e da sempre, da quando ho iniziato la professione, nonostante le riforme che ci sono state nel corso degli ultimi decenni, abbiamo sempre detto che il processo civile doveva essere riformato, rivisitato ed efficientato. Eppure, fino ad oggi, non eravamo riusciti a fare niente. Credo che questo sia il segnale più chiaro ed evidente del fatto che con il Governo Draghi vi è davvero il cambio di passo che da tanto tempo auspicavamo.

Oggi ci apprestiamo ad approvare la riforma del processo civile, ma alla Camera è già stata approvata quella del processo penale, su cui da oggi si comincerà a lavorare anche in Senato e che contiamo di portare a termine in tempi brevissimi. Ciò vuol dire che c'è una svolta che davvero possiamo definire epocale.

Signor Presidente, le chiedo preventivamente l'autorizzazione a lasciare agli atti il resto del mio intervento, perché sicuramente il tempo non basterà.

PRESIDENTE. La Presidenza l'autorizza in tal senso.

CUCCA (*IV-PSI*). Davvero sono orgoglioso di partecipare all'approvazione di questo provvedimento, che comunque traccia un segno nella storia del nostro Paese. Non voglio enfatizzare nulla, me ne guardo bene, perché ho la consapevolezza che il provvedimento non è perfetto: lo sappiamo benissimo e soprattutto gli operatori tecnici del diritto sanno perfettamente che non lo è, ma è perfezionabile. Certamente, però, abbiamo aperto una strada nuova, finalmente, all'efficientamento del sistema del processo civile. Finalmente diamo una risposta anche all'estero: abbiamo parlato tante volte degli investitori che non credevano più nel nostro Paese e nella nostra economia, perché qualsiasi controversia era di difficilissima soluzione e si trascinava per anni.

Non credo assolutamente che questo provvedimento sia la panacea di tutti i mali, tuttavia, come dicevo, abbiamo un dato certo, un chiaro segnale: il processo civile d'ora in avanti, da quando questa riforma entrerà a regime (e non sarà cosa facile), conoscerà davvero un cambio di mentalità e di passo. Gli stessi avvocati dovranno adattarsi al nuovo sistema, pertanto ci vorrà anche una certa predisposizione, perché non si può cambiare dall'oggi al domani. Abbiamo la consapevolezza però che stiamo rendendo davvero un servizio estremamente importante al Paese.

L'architettura portante della riforma ruota intorno agli impegni che aveva assunto il Governo fin dal suo insediamento e a quelli assunti con il Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Presidenza del vice presidente TAVERNA (ore 11,27)

(Segue CUCCA). Essa mira a razionalizzare alcuni snodi cruciali della giustizia civile.

Quanto alle principali novità, richiamo anzitutto la valorizzazione delle forme della giustizia alternativa. Negli anni passati, il senatore Caliendo - che ne è buon testimone - è stato tra coloro che più di altri sostenevano la necessità di dare corso alla giustizia alternativa e nel provvedimento in esame tanto si fa in questo senso. Penso poi alla semplificazione dei giudizi in materia di lavoro e all'istituzione di un rito unitario in luogo della frammentazione dei procedimenti di famiglia, preservando le specificità della giustizia minorile.

Lo spirito di questa riforma risiede dunque nell'idea di un processo che sia agile e all'insegna della collaborazione tra le parti, i difensori e il giudice. Questo è un fatto assolutamente rivoluzionario, perché abbiamo spesso auspicato la necessità della collaborazione tra le parti, ma chi svolge la professione conosce perfettamente la difficoltà che si incontra nella quotidianità. Ebbene, a questo dovremo abituarci, a questo tendiamo e questo vogliamo che accada quando la riforma entrerà finalmente a regime.

La crescente domanda di giustizia dei cittadini, oltre alle raccomandazioni rivolte al nostro Paese dall'Europa, come detto in precedenza, evidenzia quindi la necessità primaria di ottenere una riduzione dei tempi della giustizia. L'obiettivo da perseguire è quindi riportare il processo italiano a un modello di efficienza e competitività che consentirebbe anche il ritorno della fiducia dei cittadini nei confronti della giustizia e, al contempo, un rinnovo e un'implementazione degli investimenti, anche stranieri.

L'idea dell'efficienza non può rappresentare un mero obiettivo programmatico, ma si deve coniugare con la stessa componente valoriale del processo, quindi con gli ideali intrinseci della giustizia. Gli operatori del settore sanno cosa intendo, quanto ci crediamo noi che tutti i giorni abbiamo a che fare con i giudici e quanti problemi i giudici hanno con l'avvocatura. Quando indossiamo la toga, non pensiamo di indossare uno straccio o un pezzo di stoffa neri, ma abbiamo la consapevolezza che essa rappresenta qualcosa in cui i cittadini devono tornare a credere. Questo è il punto. (*Applausi*).

Chi ha speso la propria vita a inseguire questi ideali - mi permetto di dire sommessamente di essere uno di quelli - adesso ha un minimo di soddisfazione. Credo che potremmo davvero avviare un nuovo corso e dare un nuovo segnale al nostro Paese, rinnovando quella fiducia che troppo spesso è venuta a mancare. È impensabile che un processo per una divisione ereditaria duri trent'anni. A me è capitato tantissime volte che siano morti prima gli avvocati e si sia dovuto interrompere e che, poi, siano morte le parti e si sia interrotto nuovamente. Capita quattro, cinque, anche sei volte. È impensabile. Che fiducia possono avere i cittadini di fronte a un sistema di questo genere?

Oggi le udienze di mero rinvio le stiamo mettendo in soffitta. Ho seguito processi in cui mi sono ritrovato a vedere fascicoli con quattro anni di meri rinvii. Ciò non sarà più possibile e vuol dire che stiamo davvero compiendo un passo epocale nell'efficientamento del sistema giustizia.

Uno degli aspetti trainanti della riforma, verso cui esprimo un particolare apprezzamento, è la valorizzazione delle misure alternative di risoluzione delle controversie. Si tratta di strumenti dotati di grandissima potenzialità. È un dato di esperienza consolidata che le forme alternative di risoluzione dei conflitti producono effetti virtuosi, ma la loro concreta applicazione sarà in grado di superare questa potenzialità.

Come ho detto in precedenza, questo è un tema veramente importante. Magari riprenderò alcuni argomenti in dichiarazione di voto e chiedo scusa se mi appassiono così tanto a questi temi, ma sono la mia vita. Ci credo davvero e parlo con il cuore.

Oggi stiamo dando una prova davvero di grande interesse verso le esigenze dei cittadini. Torno a dire di essere orgoglioso e credo che lo siano tutti i colleghi presenti in quest'Aula. A nome mio e di Italia Viva-Partito Socialista Italiano esprimo l'appoggio pieno e incondizionato a quanto è stato fatto per questo procedimento e al proseguimento della strada intrapresa con l'avvio di questo Governo. Noi ci saremo, perché stiamo facendo cose buone. (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Balboni. Ne ha facoltà.

BALBONI (*FdI*). Signor Presidente, onorevoli rappresentanti del Governo, colleghi, a me dispiace che una svolta tanto epocale, come quella richiamata dai tanti colleghi che mi hanno preceduto, non trovi la partecipazione dell'Assemblea del Senato. Siamo tra pochi intimi a

discutere di tale svolta epocale e questo credo che sia un segnale del fatto che probabilmente tanto epocale, caro collega Cucca, non è. Come vede, infatti, pochi dei nostri colleghi hanno percepito l'importanza che lei attribuisce al dibattito che stiamo svolgendo.

Ho partecipato ai lavori in Commissione, che sono stati concitati e molto confusi, con continue riformulazioni, delle quali a volte la maggioranza era a conoscenza (cioè tutti gli altri, tranne me), perché ne aveva discusso in separata sede, per cui dovevo appellarmi alla gentilezza di alcuni colleghi per avere almeno la conoscenza del testo che stavamo votando, perché molte volte non era nemmeno nella disponibilità della Commissione. Il lavoro è stato talmente concitato che alla fine lo stesso presidente Ostellari ieri ha dovuto chiedere un rinvio della discussione, perché ancora bisognava capire esattamente cosa si era votato. In certi casi, nemmeno si sapeva esattamente cosa si era votato ed è stato necessario un lavoro approfondito di *drafting*.

Finalmente, oggi siamo giunti alla discussione del testo in Aula, che avviene tra pochi intimi e sulla quale incombe già la minaccia della quattordicesima fiducia del Governo dei migliori. Sembra infatti che un Governo composto dal 95 per cento dei componenti di quest'Assemblea non sia in grado di portare a compimento un provvedimento legislativo senza un confronto parlamentare, ma deve tacitarlo immediatamente con la fiducia, nonostante l'opposizione - su questo come su altri - abbia dimostrato tutta la sua disponibilità al dialogo e la sua collaborazione, al punto che sono stati presentati solo venti emendamenti, ma nemmeno questi ci volete fare discutere. Parlate di una svolta epocale, mentre a me sembrano l'ennesima compressione del confronto parlamentare e soprattutto, ancora una volta, una montagna che partorisce un topolino.

Vedete, ho una domanda molto semplice, alla quale nessuno mi ha mai risposto (chissà, forse il Governo prima o poi si degherà di rispondermi). Dite che la riforma del processo civile è davvero importante e che su di essa - come tutti sappiamo - si gioca l'interesse nazionale, perché non solo i fondi del PNRR ne sono condizionati ma, cosa ancora più importante - lo sappiamo molto bene - la lentezza della giustizia civile costa all'economia italiana qualche punto di PIL, qualche decina di miliardi, non proprio una cosa da poco.

Allora, cari colleghi, se la riforma è così importante, come tutti dite, vorrei capire perché, su 200 miliardi del *recovery fund*, ne destiniamo soltanto 2,3 alla giustizia, cioè meno dell'1,5 per cento dell'ammontare complessivo. Se è così cruciale, qualcuno mi vuole spiegare perché gli dedichiamo risorse tanto misere? E la cosa più grave, cari colleghi, è che spendiamo queste risorse non per le riforme strutturali che ci chiede l'Europa, ma per l'ufficio del processo a tempo determinato.

Sull'ufficio del processo ho sentito tutti i componenti della maggioranza spendere parole entusiaste; mi auguro che abbiano ragione, anche se i fatti finora purtroppo ci hanno dato torto. Così com'è congegnato, all'ufficio del processo andranno giovani laureati assunti a tempo determinato, destinati a rimanere in questo ruolo per due anni o poco più. Davvero credete che con questa soluzione accorceremo i tempi della giustizia civile del 40 per cento? Sappiamo tutti benissimo che il nodo cruciale è la decisione, cioè il momento in cui la causa viene posta in decisione. E lì, a meno che non vogliamo far scrivere le sentenze a chi non è giudice (cosa che sarebbe leggermente incostituzionale), i problemi non vengono comunque risolti e nemmeno affrontati, perché, per farlo davvero bisogna assumere giudici e cancellieri e potenziare il personale amministrativo; di tutto questo, però, c'è ben poco nella riforma epocale di cui parlate. Questa enfaticizzazione dell'ufficio del processo mi sembra molto pericolosa. Aver puntato tutto sull'ufficio del processo mi sembra una scelta miope e pericolosa, cari colleghi. Spero di sbagliare, ma temo purtroppo che non sarà così.

Stesso discorso vale per l'altro pilastro su cui si fonda questa riforma, cioè il potenziamento degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie. Sono d'accordo con l'idea di agevolare e di favorire la mediazione e la negoziazione assistita, per carità. Questo però non può essere un obbligo, che voi invece estendete ulteriormente. I cittadini hanno il diritto di rivolgersi a un giudice per vedere risolte le loro controversie e per ottenere la tutela dei loro diritti. Possono essere indirizzati, ma non obbligati a indirizzarsi verso altri strumenti, tra l'altro con mediatori non sempre all'altezza del loro compito (diciamolo chiaramente). Tutti possono fare i mediatori: avete inserito in realtà nella norma la necessità, per chi non ha una laurea in scienze giuridiche, di frequentare almeno un corso di aggiornamento. E grazie a Dio! Noi invece abbiamo proposto che i mediatori siano almeno in possesso dell'abilitazione all'esercizio della professione forense, per dare qualità a questo strumento di risoluzione alternativa. Ovviamente

però il nostro emendamento è stato bocciato, non c'era dubbio su questo. Quindi sì agli incentivi e no all'obbligo.

Il punto più grave di questa riforma, però, è la compressione assurda e immotivata dei diritti delle parti, con un sistema di decadenze e preclusioni che avete solo leggermente attenuato con gli emendamenti che sono stati approvati in Commissione. Tanto più gravi sono queste decadenze e queste preclusioni, perché riguardano sempre e soltanto le parti e i loro difensori e mai i giudici per il mancato rispetto dei termini da parte loro: mai un provvedimento, una sanzione o un richiamo per i giudici che non rispettano i tempi.

A cosa serve anticipare alla prima udienza tutto quanto, se poi il giudice fa un rinvio di un anno o due? Del resto, i termini che indicate sono ovviamente ordinatori e non perentori.

Ci sarebbero tante altre cose da dire. Per carità, in questo disegno di legge ci sono anche misure che condividiamo, soprattutto quella riguardante l'istituzione del tribunale della famiglia. C'era un disegno di legge a mia firma che conteneva tale proposta e sono contento che si sia arrivati finalmente all'istituzione di questo tribunale in materia di affidi.

Ci sono sicuramente norme importanti e condivisibili in materia di esecuzione. Anche in materia di arbitrato, finalmente sono stati inseriti gli incentivi fiscali. Il Governo era contrario alla mia proposta e poi finalmente vi siete ravveduti, tanto meglio, così come avete fatto sul fatto che non si può anticipare la liberazione della casa al momento dell'aggiudicazione, ma bisogna rimanere fermi al decreto di trasferimento. Anche su questo il Governo era contrario e per fortuna si è ravveduto. Siamo d'accordo su alcune riforme che riguardano le notificazioni, ma non su altre.

Vado a concludere, signor Presidente, ma si dà il caso che rappresenti l'unica opposizione presente in quest'Aula, per cui le chiedo qualche secondo in più. Se è vero che avete eliminato conseguenze negative sul piano processuale per chi rimane assente dal processo, rimangono però norme per le quali il giudice può trarre argomenti di prova soltanto perché una parte non compare. Addirittura ci sono norme che pongono sanzioni pecuniarie, fino a 10.000 euro, a carico di chi in appello fa un'istanza di sospensione dell'esecutività della sentenza di primo grado e se la vede respingere.

Pensate davvero che queste norme serviranno ad accelerare i processi o non si tratta invece del sintomo evidente di un pregiudizio che ancora esiste nei confronti di chi esercita il diritto in giudizio?

Ringraziandola per il tempo che mi ha concesso, signor Presidente, per questi motivi esprimiamo tutte le nostre perplessità, augurandoci di non doverci trovare martedì prossimo ancora una volta con la mannaia della fiducia, perché sarebbe estremamente grave che su un tema così importante, epocale addirittura, si volesse comprimere il confronto parlamentare. *(Applausi)*.

PRESIDENTE. Collegli, mi corre l'obbligo di ricordare che in Aula non si possono fare fotografie. Qualora siano state fatte, le medesime rimangano personali e non vengano divulgate. È iscritto a parlare il senatore Grasso. Ne ha facoltà.

GRASSO *(Misto-LeU-Eco)*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor Sottosegretario, l'approvazione in prima lettura al Senato della delega al Governo per l'efficienza del processo civile si inserisce nel quadro più ampio di una riforma del nostro sistema giustizia che include anche l'ordinamento giudiziario, quindi l'organizzazione e le revisioni necessarie dei riti e dei codici, nonché anche di alcune parti sostanziali, come la giustizia tributaria, la giustizia penale e la riforma del Consiglio superiore della magistratura.

L'obiettivo unico, chiaro e prioritario è quello di riportare il processo italiano a un modello di efficienza e di competitività tale da far risorgere la purtroppo smarrita fiducia dei cittadini nel funzionamento della giustizia.

Un ordinamento giuridico più moderno ed efficiente è del resto indispensabile per la creazione di un ambiente favorevole agli investimenti e alle attività economiche ed è in grado, alla fine, di ingenerare un volano positivo per il nostro prodotto interno lordo.

È proprio per questo che il piano Next generation EU inserisce il tema della giustizia tra i pilastri dell'azione che ciascun Paese dovrà mettere in campo per poter usufruire pienamente delle risorse europee. Quando una parte agisce in sede civile, lo fa per vedersi riconosciuto un diritto, esigere un credito, ottenere un giusto risarcimento, rinegoziare un contratto o regolarizzare rapporti divenuti patologici in uno schema poi deciso dal giudice.

Sono situazioni che fanno parte della vita quotidiana di ciascuno di noi.

Per molti cittadini e per molte imprese ottenere il riconoscimento di quel diritto, di una somma di denaro o risolvere la patologia di situazioni giuridiche e patrimoniali significa spesso poter sopravvivere o continuare a lavorare dignitosamente.

Il numero eccessivo dei processi civili pendenti (oltre 3 milioni al 30 giugno 2019), unito all'eccessivo numero di quelli sopravvenuti, ha creato un sinora insuperabile intasamento, imponendo quindi una riflessione da parte di Governo e Parlamento, che ispira - correttamente, a mio avviso - questa riforma della giustizia civile, cioè puntare sulla semplificazione di alcune fasi del rito processuale.

PRESIDENTE. Collega, deve mettersi seduto sullo scranno, perché l'atteggiamento diventa anche pericoloso.

Prego, senatore Grasso, prosegua. Recupererò il tempo perso, mi scusi, ma dovevo arrivare.

GRASSO (*Misto-LeU-Eco*). Dicevo che puntare sulla semplificazione di alcune fasi del rito processuale e sul grande potenziale degli strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie è la riflessione che ispira questa riforma del rito processuale.

Uno dei pregi che connotano tale riforma, soprattutto dopo l'*iter* di modifica in Commissione e - devo dire - l'apporto anche dell'opposizione, così come ha potuto riconoscere lo stesso senatore Balboni, è la sua capacità di intervenire in modo complementare sia sulla dimensione extraprocessuale sia su quella endoprocessuale, apportando anche le modifiche necessarie sul piano organizzativo, come l'istituzione dell'ufficio per il processo, nella speranza che diventi realmente l'acceleratore del sistema processuale.

Così come nella delega per il processo penale, il Governo avrà un anno dall'approvazione alla Camera - che mi auguro possa avvenire il prima possibile - per adottare i decreti e rendere finalmente esecutiva questa riforma. Attenzione, però: perché la riforma possa raggiungere gli effetti sperati, occorre coniugare le riforme puntuali dei codici con digitalizzazione, miglioramento delle infrastrutture, riorganizzazione degli uffici, accrescimento delle competenze dell'amministrazione, unità di missione per aggredire le disfunzioni sistemiche, anche attraverso quello strumento di supporto all'attività del magistrato qual è il già citato ufficio per il processo, che prevede - badiamo bene - un aumento di personale complessivo in sede nazionale di oltre 8.000 unità, da selezionare tra 28.000 domande già presentate.

Vedo problematico - sono d'accordo in questo con il senatore Balboni - il limite dei tre anni per i contratti a tempo determinato di alcune categorie (la maggior parte) di coloro che saranno assunti, soprattutto considerando che potrebbe perdersi la professionalità che nel frattempo si sarà formata in questi soggetti. Confido tuttavia che, nel tempo che intercorrerà, potremo trovare soluzioni per rendere definitiva quell'implementazione, la riorganizzazione di questa importante novità dell'ufficio del processo su cui tanto puntiamo.

Per quanto riguarda poi gli strumenti alternativi alle vie giudiziarie ordinarie, si è fatto un buon lavoro sulla mediazione e sulla negoziazione assistita come strumenti per la conciliazione delle controversie civili e commerciali. Con la delega si incentiva il ricorso a questi strumenti anche ripensando gli incentivi fiscali, riconoscendo, per esempio, il credito di imposta in favore degli organismi di mediazione, aprendo alla possibilità che le procedure siano anche svolte con modalità telematiche, estendendo il patrocinio a spese dello Stato anche alla mediazione e alla negoziazione; ciò porta a una vera eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge con il ricorso alla giustizia anche delle persone meno abbienti, che così possono vedere riconosciuti i propri diritti.

Si è ritenuto inoltre di estendere il ricorso obbligatorio alla mediazione in via preventiva, che oggi già rappresenta una condizione di procedibilità per molte controversie, anche ad altre materie. Lo scopo di questa estensione è evidentemente quello di alleggerire il più possibile il carico dei tribunali civili su materie che ne intasano attualmente il funzionamento, naturalmente preservando le garanzie delle parti.

Con una modifica introdotta in Commissione, viene previsto un criterio metodologico che mi sento in particolare di condividere: procedere cioè alla verifica, alla luce delle statistiche e della sperimentazione, dell'opportunità o meno di mantenere la mediazione come condizione di procedibilità in relazione alle singole materie. In questo modo, dati alla mano, si deciderà come adeguare gli istituti alla realtà, alle esigenze e ai risultati.

Nel favorire la partecipazione delle parti alla mediazione, la riforma regola le conseguenze della mancata partecipazione. Molto spesso infatti alcune parti non si presentano strumentalmente agli incontri proprio per farli saltare e non è possibile che non ci siano conseguenze.

Sulla negoziazione assistita, che, come sappiamo, è un accordo amichevole tra le parti, oltre ad una semplificazione si approntano idonee garanzie per l'istruzione stragiudiziale e si introducono anche sanzioni penali per le false dichiarazioni in quella sede. Per incentivare il ricorso all'istituto, si stabilisce inoltre che l'avvocato che abbia fatto ricorso all'istruttoria stragiudiziale sia pagato di più e che quello che, al contrario, abbia commesso abusi in questa fase abbia conseguenze gravi sul piano disciplinare.

Non ho il tempo di entrare nel merito di ogni parte tecnica della legge delega, che è veramente molto ampia, e mi riservo di approfondire qualche altro tema in sede di dichiarazione di voto per illustrare altre novità importanti, come per esempio l'istituzione del Tribunale per le persone, per i minorenni e per la famiglia, unificazione tra Tribunale dei minorenni, giustizia per i minori e tribunale ordinario, che si occupa invece delle cause di separazione e di divorzio. Tutte queste novità potranno aiutarci - si spera - a rafforzare quell'equilibrio assolutamente necessario tra l'accelerazione del 40 per cento dei procedimenti che l'Europa ci chiede e poi la tutela dei diritti delle parti. *(Applausi)*.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Ronzulli. Ne ha facoltà.

RONZULLI (*FIBP-UDC*). Signor Presidente, onorevoli senatori, oggi siamo chiamati ad approvare una riforma fondamentale per creare i presupposti di una giustizia celere, veloce e soprattutto giusta. L'originaria formulazione del disegno di legge Bonafede nulla disponeva in materia di processo familiare, dimostrando una scarsissima sensibilità verso la tutela dei minori, degli adolescenti, dei soggetti vulnerabili e delle persone.

Il Governo Draghi, prima, e la Commissione, poi, hanno ribaltato la prospettiva, ponendo al centro di questa riforma proprio la persona e le famiglie, che per noi del centrodestra sono il pilastro della società e pertanto vanno adeguatamente tutelate.

A ottant'anni dalla sua istituzione, scompare finalmente il Tribunale per i minorenni, dove i procedimenti giudiziari non erano governati da alcun tipo di regola, né scanditi da tempi processuali definiti e soprattutto si caratterizzavano per i numerosi provvedimenti provvisori che alla fine, per il lungo tempo in cui erano destinati a valere, diventavano definitivi.

Tale sistema cozzava, come da anni lamentavamo, con i principi costituzionali del giusto processo. Noi di Forza Italia, insieme ad altre forze del centrodestra, ci siamo battuti per anni per la creazione di un unico giudice specializzato in materia di famiglia e della persona, sottoposto a regole predeterminate e soprattutto uguali in tutto il territorio nazionale. Oggi finalmente abbiamo raggiunto uno storico risultato, che premia la costanza con la quale abbiamo portato avanti la nostra visione di giustizia a tutela delle persone.

La riforma cancella un'altra struttura del nostro sistema, l'articolo 403 del codice civile, recante l'allontanamento del minore dalla propria famiglia in forza di un provvedimento della pubblica autorità, che era stato pensato nel secolo scorso per situazioni di emergenza e che parte della politica non ha mai voluto toccare per gli interessi che coinvolgeva.

Presidenza del vice presidente CALDEROLI (ore 12,04)

(*Segue RONZULLI*). Già due anni fa avevo presentato un disegno di legge per riformare il sistema degli affidi, in modo da limitare lo strapotere dei servizi sociali e, soprattutto, per fare in modo che un provvedimento che incide così fortemente sulla libertà personale dei minori coinvolti e dei loro genitori fosse sottoposto al controllo del magistrato. Sono quindi molto soddisfatta che questa mia proposta diventerà presto legge dello Stato. Non assisteremo più alla sottrazione incontrollata, indiscriminata e solo apparentemente lecita dei bambini alle loro famiglie di origine.

Nella mia qualità di Presidente della Commissione bicamerale per l'infanzia e l'adolescenza, avevo da tempo segnalato la necessità di introdurre specifiche cause di incompatibilità per i giudici onorari dei tribunali per i minorenni e per gli assistenti sociali in tutti i procedimenti di affidamento del minore fuori dalla famiglia. La legge delega ha accolto questa richiesta, che spezzerà quell'insano legame che qualcuno avrebbe voluto mantenere tra i soggetti che suggeriscono - e, a volte, dispongono - l'inserimento dei minori nelle comunità o nelle case

famiglia e coloro che gestiscono le stesse comunità e le stesse case famiglia, spesso ricavando dalla gestione importantissime somme di denaro.

Chiudiamo finalmente l'era di Bibbiano (*Applausi*), del *business* dei bambini strappati ai loro genitori, delle accuse false, della strumentalizzazione del dolore e della sofferenza dei bambini in condizioni di disagio. Chiudiamo finalmente l'era dei giudici onorari onnipotenti: soggetti che, privi di un'adeguata preparazione giuridica, fino ad oggi gestivano le sorti di decine e decine di bambini. Chiudiamo l'era degli psicologi che decidevano discrezionalmente della vita dei minori, in spregio alle regole del giusto processo.

Più che apprezzabile è il punto di equilibrio del testo in materia di violenza e di violenza assistita. Le esigenze di tutela della vittima sono infatti conciliate con quella di difesa del presunto abusante o aggressore, nel rispetto del principio di non colpevolezza che qualcuno tra i nostri colleghi avrebbe voluto cancellare, non tenendo presente che in determinate situazioni le accuse di violenza possono essere formulate anche o solo a fini strumentali.

Accogliendo molti degli emendamenti proposti da Forza Italia, è stato creato uno schema molto ben scandito, che manda finalmente in soffitta il cosiddetto rito camerale, responsabile molto spesso dei tempi infiniti dei giudizi familiari. Il giudice dovrà fissare la prima udienza in cui saranno assunti provvedimenti provvisori al massimo entro novanta giorni dal deposito del ricorso e, qualora non dovesse farlo, il suo inadempimento peserà sulla valutazione della professionalità ai fini dell'avanzamento di carriera. Si tratta di una previsione di fatto unica nel suo genere, che fa ben comprendere come finalmente sia stata recepita l'importanza della giustizia per le persone, per i minorenni e per le famiglie. Far attendere le famiglie significa mortificare il loro superiore interesse, che riserva ai bambini meritevoli di essere tutelati sopra ogni cosa la qualità massima.

Infine, la legge regolamenta in maniera precisa il ruolo del curatore speciale del minore. Finalmente i bambini coinvolti avranno una loro voce: è una novità importantissima, che valorizza la funzione sociale dell'avvocato chiamato a rappresentare il minore nel giudizio.

Siamo chiamati dare il via a una rivoluzione copernicana, che ribalta finalmente la prospettiva: non avremo più uno Stato padrone che allontana i figli dai loro genitori, separa, giudica e spesso sbaglia, che ha ingrassato clientele e favorito illegalità. (*Applausi*). Avremo un sistema che responsabilizza chi è chiamato ad occuparsi dei bambini, la nostra risorsa più preziosa e delicata ed il nostro futuro. (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Ostellari. Ne ha facoltà.

[OSTELLARI](#) (*L-SP-PSd'Az*). Signor Presidente, onorevoli colleghi, oggi abbiamo parlato anche del lavoro che è stato fatto per questo importante provvedimento, e rinnovo il mio ringraziamento a tutti coloro che hanno lavorato; lo faccio anche nella mia veste di Presidente di Commissione. Sappiamo benissimo quante giornate abbiamo passato a discutere su un provvedimento importante per questo Paese, per gli italiani e per una serie di indicazioni e di criteri utili per una riforma che servirà per ripartire.

È questo l'obiettivo e il traguardo che tutti dobbiamo raggiungere. Ricordo che lo abbiamo raggiunto anche grazie al lavoro dell'opposizione, che per molti versi si è confrontata con noi e in molti emendamenti si è adeguata alla richiesta della maggioranza, che quindi ha lavorato esclusivamente con l'obiettivo di realizzare la riforma migliore. Questo era quello che chiedevamo anche all'epoca del secondo Governo Conte di fronte all'ipotesi di portare all'esame dell'Assemblea quel primo disegno di legge delega, che mancava di molti presupposti che oggi invece sono contenuti in questo provvedimento. Il lavoro che convintamente abbiamo fatto all'interno di questa compagine, di questa nuova maggioranza, è quello che avete potuto vedere e verificare nelle proposte che sono oggi al nostro esame e che mi auguro siano definitive.

Da Presidente di Commissione, ma anche da parlamentare e da italiano non accetto che qualcuno remi contro. Qui tutti dobbiamo cercare di raggiungere l'obiettivo e mi rivolgo anche a chi oggi ha ricordato ancora che non ci sarebbero i pareri della Ragioneria; signor presidente Pesco, siamo qui tutti per aiutarla, per cercare di arrivare all'obiettivo, quindi ci dica se c'è qualcosa che non va e noi siamo qui per aiutare anche lei e raggiungere insieme quel traguardo che tutto il Paese ci chiede di raggiungere. (*Applausi*).

C'è bisogno di raggiungere questo traguardo perché purtroppo il nostro Paese, anche negli ultimi interventi, lavori, studi europei soprattutto su *input* della Commissione europea, è

sempre stato collocato a uno degli ultimi posti per la lentezza e la cronica mancanza di organico nel nostro sistema giudiziario. Recentemente, un articolo dell'8 luglio 2021 ha posto il nostro Paese all'ultimo posto rispetto al pronunciamento di sentenze civili definitive; troppi anni dividono l'inizio di un procedimento, di una domanda, dalla sua fine: occorrono 531 giorni per una sentenza di primo grado e in questo campo siamo al penultimo posto in Europa, (ultima è la Grecia con 637 giorni); per arrivare a una sentenza di appello occorrono in totale 791 giorni. Questi dati sono preoccupanti e, se li raffrontiamo con quelli di altri Paesi esteri, notiamo che in Germania occorrono 192 giorni, in Francia 300 giorni circa, nel regno Unito 210. Per questo gli altri Paesi sono più competitivi di noi ed è per questo che serve una riforma di questo tipo. Oggi dobbiamo accelerare e certamente non attendere o creare problemi anche tra Commissioni. Dobbiamo accelerare perché se dobbiamo raggiungere quell'obiettivo dobbiamo cambiare marcia e spingere sull'acceleratore, non solo perché ce lo chiede il PNRR, ma ce lo chiedono le imprese, gli italiani, ce lo chiedono quelli che giornalmente lavorano nel mondo della giustizia. La lentezza causa perdite nell'economia: giustizia ed economia sono legate tra di loro. *(Applausi)*.

I ritardi ovviamente sono misurabili con i numeri e su tali ritardi dobbiamo ragionare. Una giustizia civile più rapida, rispetto a quella che è stata misurata da studi recenti, vale 18 miliardi di euro l'anno e sicuramente oggi il dato è molto più elevato. Una ripresa di questo tipo, con una velocità maggiore e un maggiore aumento del PIL, incide anche sul lavoro, con una crescita dell'occupazione che è stata misurata e che si stima del 3 per cento. Se la giustizia funziona meglio, la nostra economia funziona meglio, si alza il PIL e, di conseguenza, il tasso di occupazione del Paese. Tutto questo va letto anche al contrario, chiedendoci dunque quali danni abbia provocato la lentezza del Paese. Da questo punto di vista, è stato quantificato un blocco degli investimenti esteri, pari a 170 miliardi di euro, che non sono arrivati nel nostro Paese, perché non è considerato credibile. Per arrivare ad avere un Paese credibile, dobbiamo tutti essere uniti verso l'obiettivo e il traguardo di cui parlavamo prima e, per farlo, più siamo e meno errori si fanno nella stesura del provvedimento e meglio è. Ecco perché si è lavorato con tanta fatica. Forse qualcosa poteva anche essere ancor più migliorabile - per carità, non lo escludiamo - ma molto si è fatto, grazie all'impegno di tutti.

Gli esempi su quello che la giustizia può fare e quanto la giustizia incide all'interno del nostro mondo economico sono molteplici. Uno degli ultimi esempi che vi voglio portare, ci è stato ricordato da un recente studio della Banca mondiale, nel 2019, riguardante la stima del tempo necessario per recuperare i crediti commerciali. In Italia occorrono circa millecentoventi giorni per ottenere risposta per un credito commerciale, in Spagna cinquecentodieci e in Germania quattrocentonovantanove. Da ciò capite quanto importante e fondamentale siano non solo la qualità, che oggi abbiamo nel nostro Paese, ma anche la velocità. Andiamo quindi avanti su questa strada. *(Applausi)*.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Evangelista. Ne ha facoltà.

[EVANGELISTA](#) (M5S). Signor Presidente, rappresentanti del Governo, colleghi, devo innanzitutto partire dai ringraziamenti. Questo lavoro, che ha impegnato la Commissione giustizia e il Senato per tanti mesi, è iniziato con un testo elaborato dal Governo Conte 2, è proseguito con un tavolo ministeriale e con un intenso lavoro da parte di una maggioranza diversa e più allargata. Ci sono stati confronti accesi, ma proficui. Credo si possa dire che tutte le sensibilità politiche siano state accontentate. Si è trattato di un lavoro importante e cospicuo, che riguarderà gli operatori del diritto per i prossimi anni, spero tanti. Auspico infatti che questa riforma del processo civile, a differenza di altre, regga nel tempo.

Si tratta di una riforma importantissima, perché è inserita nel PNRR, da cui dipende davvero il rilancio del Paese. Signor Presidente, chiedo di poter consegnare il testo scritto del mio intervento, affinché sia allegato al Resoconto della seduta odierna e dunque proseguirò a braccio il mio intervento, per ricordare i punti più importanti.

È davvero difficile parlare di tutta la legge delega alla riforma del processo civile nel dettaglio. Certo è che finalmente speriamo in processi più veloci. È questa l'impostazione fondamentale: un processo civile più celere e più efficace. Basta con la negazione dei diritti, perché processi lenti anche nel civile significano diritti negati. Non è più pensabile per gli operatori del diritto, quale io stessa sono, pensare di vedere la conclusione di un giudizio civile dopo vent'anni, talvolta in materia di successioni ereditarie si sono toccati anche i trent'anni. Viene penalizzata la parte che sta cercando di far valere i propri diritti, ma anche la parte che è in attesa di

sapere se deve pagare o meno. Siamo arrivati veramente al disastro, al tracollo del sistema giustizia. Speriamo di aver rimediato. Le prime formulazioni, soprattutto quelle del Governo, certamente imponevano un'accelerazione esagerata, soprattutto per quanto riguarda il processo di cognizione di primo grado e la prima udienza, forse in quel caso anche pregiudicando quello che è sempre il necessario diritto di difesa dei cittadini e il contraddittorio. Sempre nell'ottica del cittadino, come membri della Commissione giustizia abbiamo cercato anche di attenuare questa accelerazione e abbiamo trovato sicuramente un punto di caduta. Certamente negli atti introduttivi bisognerà inserire tutto il *thema decidendum*, i mezzi di prova, ma sicuramente con una maggiore elasticità rispetto alla prima formulazione. Questo consentirà dei tempi della giustizia molto più veloci.

Abbiamo proseguito nel lavoro anche per quanto riguarda le altre fasi del processo di cognizione; penso ad esempio anche alla fase di decisione.

Abbiamo pensato però anche ad una giustizia diversa, moderna, una giustizia privata, ma sempre naturalmente con delle tutele; penso alla mediazione, alla negoziazione, sempre con dei professionisti.

Abbiamo pensato ai cittadini, quindi a diversi incentivi fiscali che consentiranno ai cittadini di utilizzare questi strumenti alternativi ai tribunali e alla giurisdizione, in maniera più tranquilla, senza dover spendere troppo. Questi incentivi fiscali saranno addirittura previsti sul compenso degli avvocati. A questo proposito voglio ricordare anche un mio emendamento, volto a monitorare l'utilizzo di questi strumenti e a prevedere un testo unico per tutti questi strumenti complementari alla giurisdizione. Abbiamo pensato anche a delle tutele, come ha già ricordato il senatore Pesco, che mi ha preceduto, in materia di esecuzione immobiliare, quindi con il tracciamento di chi partecipa in maniera sistematica alle aste per evitare anche infiltrazioni mafiose. Abbiamo pensato a un processo telematico, quindi abbiamo mantenuto quanto già previsto durante questa pandemia, ovvero l'utilizzo delle udienze da remoto, che sta diventando quindi strutturale, anche in questo caso però con dei correttivi. In particolare, personalmente mi sono posta il problema delle persone fragili e vulnerabili, quindi delle persone alle quali il giudice civile deve applicare una misura di protezione - penso all'interdetto, all'inabilitato - per le quali deve nominare delle figure come l'amministratore di sostegno. Queste persone più vulnerabili ovviamente vanno viste in presenza e così abbiamo stabilito in questo provvedimento.

Ancora, voglio ricordare ovviamente un istituto fondamentale come quello dell'ufficio del processo, che è un modo nuovo di vedere la magistratura, cioè non più il singolo magistrato, non più il magistrato sopra la cattedra, ma il magistrato che finalmente avrà uno *staff* e si servirà di giovani risorse preparate non soltanto con studi giuridici, ma anche tecnici (penso ad ingegneri, commercialisti).

Abbiamo inoltre istituito il tribunale della famiglia, un istituto che si aspettava da vent'anni e forse anche di più. Il mio collega Caliendo dice anche trent'anni. Tribunale della famiglia: quindi, non più la distinzione tra tribunale ordinario e tribunale per i minorenni, ma un istituto che consente ai giudici di avere un'elevata specializzazione in queste materie, che è fondamentale per trattare casi delicati quali separazioni, divorzi e affidi, con una maggiore attenzione al minore. Anche qui, non posso fare a meno di sottolineare, come hanno fatto anche altre mie colleghe, l'importanza dell'ascolto del minore, soprattutto quando i rapporti sono conflittuali. Quindi, il giudice che ascolta il minore.

Un processo civile riformato serve ed è necessario anche per combattere questo fenomeno, ormai disastroso, del femminicidio, questa mattanza che sta colpendo le donne. Ormai abbiamo un caso al giorno, come ricordava anche la senatrice Valente. Anche ieri, una donna con un bambino piccolo uccisa da un uomo. C'è una asimmetria nella relazione, che va assolutamente combattuta, che va combattuta sicuramente con strumenti culturali, ma anche il processo civile in questo aiuta. Appunto, abbiamo inserito tante diverse norme nella parte sul diritto di famiglia, proprio per andare a tutelare la donna, dando quindi attuazione anche alla convenzione di Istanbul, che però bisognerà ulteriormente implementare.

Signor Presidente, concludo con l'auspicio che ciò che non abbiamo potuto inserire nella legge delega sia poi migliorato e inserito nei decreti delegati e che, anche lì, vi sia la stessa concertazione nei lavori tra tutte le forze politiche. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Senatrice Evangelista, la Presidenza l'autorizza a consegnare il testo del suo intervento affinché resti agli atti.

Dichiaro chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare la relatrice, senatrice Rossomando.

[ROSSOMANDO](#), *relatrice*. Signor Presidente, parlo anche a nome delle mie due colleghe relatrici: chiediamo di poter svolgere le repliche e di ascoltare le repliche del Governo nella seduta di martedì della prossima settimana.

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione dei disegni di legge in titolo ad altra seduta.

Omissis

La seduta è tolta (*ore 12,23*).

Integrazione all'intervento del senatore Cucca nella discussione generale dei disegni di legge nn. 1662 e 311

Si tratta di strumenti che rivestono un ruolo di complementarietà rispetto alla giurisdizione, di coesistenza e non di sostituzione. Penso prima di tutto alla mediazione: nella riforma che stiamo per votare si è deciso di investire su questo istituto, in primo luogo nella definizione dell'ambito di applicazione, estendendone la portata.

La valorizzazione di questi strumenti passa anche, necessariamente, da incentivi fiscali per il ricorso alle procedure stragiudiziali di risoluzione delle controversie, come mediazione o negoziazione assistita, prevedendo tra le altre cose l'incremento della misura dell'esenzione dall'imposta di registro, il riconoscimento di un credito d'imposta commisurato al compenso dell'avvocato che assiste la parte nella procedura di mediazione; l'ulteriore riconoscimento di un credito d'imposta commisurato al contributo unificato versato dalle parti nel giudizio che risulti estinto a seguito della conclusione dell'accordo di mediazione; la riforma delle spese di avvio della procedura di mediazione e delle indennità spettanti agli organismi di mediazione.

Credo però sia anche importante valorizzare la formazione dei professionisti della mediazione, prevedendo l'istituzione di percorsi di formazione per i magistrati e la valorizzazione di detta formazione e dei contenziosi definiti a seguito di mediazione. Questi strumenti sono in grado di tracciare percorsi di giustizia che tengono conto delle parti sociali coinvolte e stemperano le controversie con modalità fino a qualche tempo fa inedite. Soluzioni simili si rendono necessarie anche alla luce della particolare situazione che stiamo vivendo: la giustizia preventiva e consensuale rappresenterà una via necessaria, visto che iniziano già a cessare gli effetti di alcuni provvedimenti "tampone" adottati in via emergenziale. Occorre dunque agire per tempo, onde evitare che queste situazioni sommergano la giustizia del nostro Paese.

Il lavoro che abbiamo fatto in Commissione, in questo quadro, è stato prezioso, perché si è canalizzato per apportare miglioramenti al testo governativo. In questo senso si inserisce anche la proposta emendativa, a mia prima firma, sulla revisione della normativa in materia di consulenti tecnici. Su questo aspetto tengo ad insistere, perché una revisione complessiva della normativa consente anche di ripensare, ad esempio, il percorso di iscrizione dei consulenti presso i tribunali, favorendo l'accesso alla professione anche ai più giovani. È importante immettere nel mondo giustizia persone giovani, ma al contempo competenti; per questo abbiamo previsto, sempre nella stessa proposta emendativa, la creazione di un albo nazionale unico, che sia agevolmente consultabile da magistrati e avvocati che ricercano le figure più adeguate al singolo caso.

Il *file rouge* che percorre la riforma è il principio di sinteticità degli atti e l'introduzione di specifiche disposizioni volte a renderlo effettivo. La scelta di base è stata quella di accantonare il rito sommario, per introdurre nuovi riti totalmente semplificati. Sono certo che questo modello risulterà funzionante e più agevole per gli operatori del diritto.

Semplicità, speditezza e celere raggiungimento dello scopo: sono questi i principi a cui si ispira questo nuovo processo. In questo senso, come Italia Viva PSI e con il senatore Richetti abbiamo proposto di introdurre una modifica emendativa, affinché i provvedimenti del giudice e gli atti del processo per i quali la legge non prescrive forme determinate, possano essere compiuti nella forma più idonea al raggiungimento del loro scopo, nel rispetto dei principi di chiarezza e sinteticità.

Guardo positivamente anche al lavoro che è stato fatto sul delicato tema della famiglia: tra i più evidenti problemi vi erano quello della frammentazione della tutela e quello dell'assenza di una disciplina organica del processo minorile. Su questo specifico aspetto, in particolare, è convogliato il lavoro congiunto di tutte le forze politiche: di fronte all'esigenza di fornire adeguata e compiuta tutela all'ambito familiare e, in particolare, ai minori, lo sforzo è stato trasversale.

Permettetemi poi di spendere due parole anche sui profili organizzativi e di risorse organiche su cui insiste questo provvedimento. Con le riforme della giustizia che ci apprestiamo a votare, oggi quella del processo civile e a breve quella del processo penale, stiamo dando piena attuazione ad uno strumento che sono certo si rivelerà prezioso, l'ufficio del processo.

Si tratta di un modello organizzativo che non intacca, bensì rafforza la capacità di autonomia del giudice. Attraverso l'operatività di queste strutture, il magistrato manterrebbe la piena

autonomia, ma verrebbe al contempo supportato dal punto di vista dello studio propedeutico alla decisione. Io credo che l'ufficio del processo possa essere un'occasione per abbattere, almeno parzialmente, il carico giudiziario, ma al contempo possa fungere da opportunità reale per moltissimi giovani giuristi, che avrebbero immediatamente l'opportunità di mettersi in gioco e di imparare sul campo.

La riforma del processo civile è una delle prime prove del PNRR su cui ci stiamo misurando e su cui soprattutto ci stiamo giocando la credibilità. Noi di Italia Viva PSI riteniamo non possa essere sprecata: per questo esprimiamo il nostro supporto al Governo oggi e in futuro, perché finalmente stiamo vedendo quel cambio di passo che avevamo chiesto a gran voce.

Testo integrale della senatrice Evangelista nella discussione generale dei disegni di legge nn. 1662 e 311

Onorevoli colleghi, il disegno di legge che quest'Assemblea si appresta ad esaminare rappresenta innegabilmente un crocevia per il nostro Paese. Ed invero, la sua approvazione è legata a doppio filo al quadro degli investimenti predisposti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza che, come noto, tenta di velocizzare la realizzazione di alcune riforme strutturali non più procrastinabili. In quest'ottica, la riforma del processo civile è inserita dal PNRR tra le cosiddette riforme orizzontali, o di contesto, che consistono in innovazioni strutturali dell'ordinamento, tali da interessare, in modo trasversale, tutti i settori del Piano. Nello specifico, per quanto concerne la materia in esame, esso prevede diversi filoni di intervento: potenziamento degli strumenti alternativi al processo per la risoluzione delle controversie; misure per concentrare maggiormente, per quanto possibile, le attività tipiche della fase preparatoria ed introduttiva nei vari procedimenti, nonché la ridefinizione della fase decisoria, con riferimento a tutti i gradi di giudizio; da ultimo, interventi in materia di processo esecutivo e di procedimenti speciali al fine di garantire la semplificazione delle forme e la riduzione dei tempi del processo esecutivo con particolare riguardo al settore dell'esecuzione immobiliare, dell'espropriazione presso terzi e delle misure di coercizione indiretta.

Nello specifico, il Piano prevede - oltre a riforme ordinamentali, da realizzare ricorrendo allo strumento della delega legislativa - anche il potenziamento delle risorse umane e delle dotazioni strumentali e tecnologiche dell'intero sistema giudiziario, al quale sono destinati specifici investimenti.

È in questo contesto che si inserisce la legge di delega di riforma del processo civile. Mi concentrerò, quindi, sugli aspetti maggiormente pregnanti del disegno di legge in questione.

Il punto nevralgico della legge delega è sicuramente quello relativo alla revisione della disciplina del processo di cognizione di primo grado. Quello più ostico per gli avvocati, sul quale si è riusciti a trovare nelle riunioni di maggioranza un buon punto di caduta, riguarda alle preclusioni e decadenze relative alla prima udienza di comparizione delle parti e trattazione della causa. Il punto fermo del Governo era quello di prevedere che si arrivasse alla prima udienza con il *thema decidendum* già fissato negli atti introduttivi, prevedendo, al contempo, alcune decadenze che, così come formulate, erano incompatibili con il corretto esercizio del diritto di difesa da parte di noi avvocati. L'emendamento governativo risultante dall'approvazione di diversi subemendamenti ha ammorbido la versione originaria, mantenendo però fermo il principio di effettività della prima udienza. È risaputo, infatti, che detta udienza si risolve, nella maggior parte dei casi, in una mera concessione dei termini perentori. Termini per il deposito di memorie, domande, eccezioni ed indicazioni di prove contrarie di cui all'articolo 183, sesto comma, nn. 1, 2 e 3 del codice di procedura civile, accompagnata dal rinvio della causa ad una udienza di ammissione dei mezzi di prova fissata a distanza di diversi mesi. Tale situazione, come è ovvio, disincentiva le parti ad una effettiva ed informata partecipazione all'udienza ed il giudice ad un attento studio preliminare dei fascicoli. Queste le ragioni dell'intervento.

La legge delega sostituisce l'attuale previsione dell'articolo 183, sesto comma, del codice di procedura civile, ossia l'appendice scritta, con un meccanismo che prevede l'anticipazione del materiale che andrà a formare il *thema decidendum* ad una fase addirittura antecedente rispetto alla prima udienza di comparizione e trattazione della causa. Infatti, il disegno di legge, dopo aver indicato le caratteristiche dei rispettivi atti introduttivi, dispone una serie di termini calcolati a ritroso rispetto alla prima udienza in modo tale da permettere la celere trattazione del processo, garantendo al contempo il rispetto dei principi costituzionali del giusto processo (in particolare, il contraddittorio ed il diritto di difesa).

Ulteriore intervento, attuato sempre nell'ottica di ridurre i tempi di svolgimento del processo, è quello relativo all'assunzione dei mezzi di prova. Il giudice provvederà sulle richieste istruttorie all'esito dell'udienza predisponendo il calendario del processo e rinviando l'udienza per l'assunzione entro i 90 giorni. Quindi anche in questo frangente si prevedono tempi certi di esame. Anche la successiva fase della rimessione della causa in decisione, qualora non si possa procedere ai sensi del 281-*sexies*, prevede dei termini ridotti sia per la produzione di scritti difensivi, che per i tempi di deposito della sentenza. Da ultimo, è stata prevista la possibilità, in capo al giudice, di formulare una proposta di conciliazione fino al momento in cui la causa non sia ritenuta matura per la decisione.

Ed ancora, da segnalare è l'incentivazione degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie, da esperire anche con modalità telematiche, sia estendendone il ricorso obbligatorio in via preventiva, sia prevedendo una serie di incentivi fiscali per chi si avvale degli strumenti della mediazione e della negoziazione assistita. Inoltre, per i medesimi istituti, il disegno di legge vi estende anche il gratuito patrocinio. Queste disposizioni, rimaste impregiudicate rispetto alla struttura originaria del disegno di legge a prima firma dell'allora ministro Bonafede, prevedono altresì, grazie all'approvazione di un subemendamento a mia prima firma, un monitoraggio che dovrà essere effettuato sull'area di applicazione delle procedure stragiudiziali di risoluzione delle controversie previste dalla legge - fatta eccezione per l'arbitrato - e, la predisposizione di un testo unico degli strumenti complementari alla giurisdizione.

Altra novità che si attendeva da tempo è l'istituzione del tribunale per le persone, per i minori e per le famiglie che, dal 2024, sarà competente sulle materie riguardanti separazioni, divorzi, affidi ed il penale minorile. Al tribunale, composto da sezioni circondariali e distrettuali, saranno assegnati, in via esclusiva, giudici scelti in virtù dell'elevata specializzazione nelle materie attribuite all'istituendo tribunale. Tale disposizione servirà certamente a rendere maggiormente spedita la trattazione delle litigiosità ad esso assegnate. L'ufficio del processo, anche in quest'ambito, a corollario dell'attività dei togati, servirà a smaltire l'arretrato e a rendere più celere la definizione di nuovi giudizi. Vi saranno assegnati i magistrati onorari con la possibilità riservata a quest'ultimi di trattare conciliazioni, rendere informazioni sulla mediazione familiare, di sostegno al minore e facoltà di ascolto dei minori. Sarà la razionalizzazione dei procedimenti e dei riti, unitamente alla specializzazione degli organi giudicanti, a garantire la maggiore efficienza del sistema giustizia.

L'ufficio del processo, anche grazie al piano assunzionale previsto dal recente decreto legge 80/2021 è finalmente implementato e reso effettivamente in grado di svolgere a pieno le funzioni previste dal decreto legge che lo ha istituito (decreto-legge 90/2014). Inoltre, al fine di adempiere alle funzioni volte allo snellimento dell'arretrato, questo verrà istituito presso la Corte di cassazione, la procura generale e il tribunale della famiglia.

Non meno importante, inoltre, la razionalizzazione e la sistematizzazione di quanto già positivamente sperimentato durante il periodo di emergenza pandemica relativamente alla telematizzazione del processo civile prevedendo, tuttavia, delle distinzioni in base ai procedimenti trattati. Ed invero, in virtù dell'approvazione di un subemendamento a mia prima firma, è stato disposto che nei procedimenti di interdizione, inabilitazione e amministrazione di sostegno le udienze per l'esame dell'interdicendo, dell'inabilitando o della persona per la quale sia richiesta la nomina di amministratore di sostegno, sia di regola prevista la comparizione personale del soggetto destinatario della misura di protezione.

Auspico, infine, che vi sarà la stessa concertazione nei lavori, così come avvenuto per la scrittura della delega, anche per quanto riguarderà la stesura dei decreti delegati, anche in considerazione della procedura rafforzata di espressione dei pareri da parte della Commissione giustizia approvata grazie ad un emendamento del M5S.

Concludo Presidente: la riforma del processo civile in questo momento storico non deve essere intesa solo come una revisione del sistema processuale, ma come un'occasione di rilancio generale del nostro Paese; si iniziano ad intravedere i primi segnali positivi dopo un anno e mezzo di rinunzie e sofferenze. Continuiamo sulla strada intrapresa.