

---

**Mostra rif. normativi**

**Legislatura 17<sup>a</sup> - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 337 del 22/10/2014**

**ORLANDO**, *ministro della giustizia*. Signor Presidente, onorevoli senatori, prima di tutto mi corre l'obbligo di ringraziare quanti, con il dibattito che si è svolto prima in Commissione e poi in Aula, hanno consentito di dare rilievo a questo provvedimento, di migliorarlo e in alcuni casi anche di rafforzarlo.

Vorrei altresì ringraziare tutti coloro che, rinunciando ad istanze assolutamente legittime e talvolta condivisibili, hanno rinunciato, per così dire, a sovraccaricare il provvedimento, il che avrebbe reso poi il suo *iter* parlamentare più complesso.

Questo passaggio in Commissione credo definisca un metodo che vorrei seguire anche per il resto dei provvedimenti che compongono l'articolato quadro della riforma della giustizia: una proposta di partenza, disponibili però ad una discussione con tutte le forze politiche e con tutti i senatori, com'è ovvio, ma anche ad un rapporto fecondo e proficuo con le forze di opposizione, là dove indicano delle soluzioni che possano essere migliori di quelle di partenza.

Questo provvedimento costituisce, come dicevo, un primo passo sul fronte della riforma della giustizia. È un primo passo che credo debba essere salutato per un aspetto specifico: la riforma della giustizia, dopo vent'anni in cui si discute quasi esclusivamente di giustizia penale, viene affrontata partendo dalla giustizia civile. È un dato che può sembrare banale e scontato, ma non lo è, non solo perché il civile per molte ragioni si impone di meno all'attenzione dell'opinione pubblica, ma perché proprio il civile è il punto nel quale, nel corso di questi anni, c'è stata una caduta verticale della capacità della giurisdizione di rispondere alle domande dei cittadini.

Il civile è quello che pesa di più sulla dinamica del mercato e delle imprese; il civile è quello che - ahimè, in modo drammatico - pesa su molte vicende familiari: il civile o, meglio, il non funzionamento del civile.

Impropriamente si è parlato di privatizzazione, nel momento in cui altri soggetti sono stati chiamati a sostenere la giurisdizione nel suo ruolo e nella sua funzione. Si tratta di un rilievo che respingo, non soltanto perché lo ritengo non fondato. Qualunque provvedimento che passerà di fronte a percorsi come quello del trasferimento in sede arbitrale o della negoziazione assistita sarà sempre e comunque sotto il controllo della giurisdizione. Credo però che ci sia un rilievo ipocrita in chi parla di privatizzazione, perché sconta il fatto di non tener conto che la vera privatizzazione è quella che si viene a determinare nel momento in cui una causa dura undici, dodici o tredici anni, e nella quale inevitabilmente soccombe la parte più debole, e cioè chi non è in grado e nelle condizioni di poter attendere.

Qualunque riforma non può non affrontare preliminarmente un dato: da ciò deriva la scelta del decreto-legge. Il nostro è un Paese che ha una domanda di giustizia grande. Non voglio definirla in modo qualitativo, ma la domanda è grande: nell'ambito del civile è pari a tre volte e mezzo quella della Germania, che pure ha 20 milioni di abitanti più dell'Italia. Nessuno tipo di riforma, né ordinamentale né processuale è in grado di reggere ad un impatto come questo e, poiché non si può conculcare questa domanda, bisogna domandarsi se si può rispondere ad essa in modo diverso e più articolato: questo è esattamente ciò che fa il provvedimento in esame. Esso prova a partire da una domanda - è necessario che tutto ciò che viene portato davanti al giudice vada direttamente di fronte al giudice? - e prova a dare alcune risposte, con il trasferimento in sede arbitrale, con la negoziazione assistita e con la negoziazione per la separazione e il divorzio.

Naturalmente sappiamo che questa è una risposta solo parziale, e in seguito dirò in che senso. Sappiamo che questi provvedimenti vanno accompagnati con un salto di qualità nella capacità organizzativa della macchina - per questo nel disegno di legge di stabilità sarà prevista la possibilità di assumere 1.000 unità di personale di cancelleria e amministrativo - e vanno sostenuti con l'innovazione tecnologica. Il 30 giugno è partito il processo civile telematico, e per questo ringrazio i miei predecessori che hanno lavorato a questo scopo. Credo però che nel provvedimento in esame si costruisca una risposta che, al di là dei numeri che produrrà, apra delle strade.

La prima è questa: in Italia ci sono più di 200.000 avvocati. Ormai qualunque intervista che affronti questo tema ripropone questo elemento come un *mantra*. Non lego questo dato alla crescita della domanda di giustizia: credo infatti che si tratti di uno schematismo eccessivo e talvolta banale. Non credo soprattutto che continuare a ricordare e a richiamare questo dato di per sé risolva il problema. La domanda che ci dobbiamo porre è se si può provare a utilizzare questa forza professionale, che si è costituita per molte ragioni, come la mancanza di programmazione e il blocco del *turnover* nella pubblica amministrazione, per farla diventare da una presunta parte del problema a una parte della soluzione.

Ciò apre delle strade nuove, perché chiede all'avvocato di non essere soltanto colui che sta di fronte al giudice, ma anche colui che è in grado di prevenire e di risolvere il conflitto prima ancora che sia incardinato di fronte al giudice e nell'ambito della giurisdizione: questo è il primo passo. Si è detto che c'è il limite della convenienza di questi percorsi, e noi stiamo lavorando, nella legge di stabilità, per rafforzare un sistema di incentivi che spinga ad andare in questa direzione, ma soprattutto - e questo è il punto fondamentale - stiamo lavorando in parallelo per attuare la riforma ordinamentale della professione forense, votata dal Parlamento nella scorsa legislatura, che è tutt'uno con la riforma della giustizia. Infatti, ad un avvocato a cui si chiede di svolgere una funzione diversa, si tratta anche di dare una professione, una modalità di accesso e un grado di specializzazione obiettivamente diversi da quelli attuali.

Allo stesso modo, molto scalpore e attenzione ha richiamato il tema delle separazioni e dei divorzi che passano, nei casi consensuali, di fronte all'ufficiale di stato civile. In questo caso vorrei dire che anche qui non c'è nessuna scelta di alterare, cosa che il Parlamento può e deve fare, il percorso con il quale si arriva al divorzio. C'è invece la volontà di rispondere a quella domanda che ponevo inizialmente: là dove l'attività della giurisdizione è poco più che una presa d'atto di carattere amministrativo è così necessario che si rimanga di fronte alla giurisdizione

aumentando i carichi della domanda? In questo caso il decreto risponde no, con una serie di cautele e di elementi che garantiscano la piena consapevolezza delle parti che fanno questo passo, aprendo, a mio avviso, una strada, che è quella di riportare all'ambito amministrativo ciò che è amministrativo ed evitando di sovraccaricare la giurisdizione di un peso che, per le condizioni di partenza di cui ho parlato, è diventato oggettivamente insostenibile.

Ci sono poi misure - le vorrei ricordare perché molta dell'attenzione si è soffermata su questo e grande è l'attenzione nell'ambito della professione forense, anche perché incrocia altre discussioni rispetto alla questione delle separazioni e dei divorzi - che ritengo abbiano una grandissima importanza per quanto concerne l'obiettivo dell'accelerazione del processo: il tema della compensazione delle spese, come elemento che in qualche modo disincentiva le liti temerarie; il tema degli interessi moratori: oggi stare di fronte a un giudice è conveniente soprattutto per chi non vuole pagare quando sa di aver torto ed è invece giusto che gli interessi disincentivino questa forma di atteggiamento; introducendo il rito sommario, ovvero facendo sì che per problemi di lieve rilevanza ci possa essere un procedimento semplificato e, soprattutto - questo è un aspetto che è emerso meno nella discussione e nel modo in cui questo provvedimento è stato raccontato all'opinione pubblica - una forte innovazione sul fronte della fase esecutiva. Uno dei problemi della giustizia civile è che ciò che la sentenza ha stabilito spesso rimane lettera morta con una caduta verticale della credibilità della giurisdizione. Noi innoviamo su questo fronte e creiamo degli istituti che, tra l'altro, hanno trovato - lo dico senza timori di essere smentito - una forte convergenza di tutti i soggetti della giurisdizione, del personale di cancelleria, dell'avvocatura e della magistratura.

Si è detto che questo non risolverà il tema del processo civile, e infatti non lo deve fare. Noi vogliamo soltanto bonificare il campo per poter poi intervenire con una riforma del processo che non sia l'ennesimo uovo di Colombo, cioè l'introduzione puntuale di modifiche processuali che spesso nel corso di questi anni hanno complicato il processo piuttosto che semplificarlo. Vogliamo intervenire in modo organico con una delega che infatti sarà incardinata molto presto nell'altro ramo del Parlamento.

Con questa delega vogliamo provare a rispondere a un altro tema, lo dico perché la cosa è stata richiamata in alcuni interventi. A fronte di una situazione nella quale la domanda è così articolata e grande, si tratta anche di articolare la risposta attraverso un percorso di specializzazione. Non può più esistere il giudice tuttologo, fatto salvo il divieto d'introduzione di giudici speciali contenuto nella Costituzione. Soprattutto, si tratta anche di selezionare la domanda più urgente di giustizia dal punto di vista sociale e politico in questo momento storico: la risposta che noi avevamo dato è ciò che più impatta immediatamente sulle imprese e sulle famiglie.

Si tratta quindi di leggere questo provvedimento in un quadro di carattere più generale. Questa lettura non sempre c'è stata in queste settimane, a mio avviso anche per ragioni di carattere strumentale. Lo dico perché ci sono state rimproverate cose singolari: per esempio, di non avere affrontato temi di carattere penale utilizzando il decreto, cosa che - ahimè o per fortuna - c'è preclusa da una prassi consolidata. C'è stato rimproverato di non aver risolto complessivamente il tema del funzionamento del diritto civile: non era questa la nostra intenzione.

Noi oggi con questo provvedimento vogliamo compiere un primo passo, che è quello di riarticolare le modalità con cui si dà un sostegno alla giurisdizione, responsabilizzare gli avvocati in un ruolo che è parzialmente diverso da quello del passato, in un momento in cui l'avvocatura sconta una crisi drammatica dovuta anche alla sua funzione sociale, al suo *status* e alla crisi che l'ha colpita.

Stiamo insomma provando a sperimentare delle strade nuove che crediamo debbano essere sostenute poi da ulteriori provvedimenti. Il modo in cui, in una fase in cui la giurisdizione è il campo di scontro e di polemiche molto alto, è stato invece salutato e discusso questo provvedimento credo riconosca una fondatezza alla strada che abbiamo intrapreso e, soprattutto, costituisca i presupposti perché questa strada possa essere sostenuta, al di là delle dichiarazioni che si faranno, da tutte le forze politiche. Credo infatti che il rapporto con gli operatori, il modo in cui abbiamo discusso nel corso di queste settimane ci dicano che c'è un'aspettativa, c'è una disponibilità al cambiamento, che può e deve essere incoraggiata da parte di tutti. *(Applausi dai Gruppi PD, NCD e Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE).*

PRESIDENTE. Ha chiesto di intervenire il ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, onorevole Boschi. Ne ha facoltà.