

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	62
SEDE CONSULTIVA:	
Modifiche alla legge 3 agosto 2007, n. 124, concernente il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e la disciplina del segreto. Nuovo testo C. 5284 D'Alema (Parere alla I Commissione) (<i>Esame e rinvio</i>)	62
Ratifica ed esecuzione del Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (MES), con Allegati, fatto a Bruxelles il 2 febbraio 2012. C. 5359, approvato dal Senato (Parere alla III Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	64
DL 83/12 recante misure urgenti per la crescita del Paese. C. 5312 Governo (Parere alle Commissioni riunite VI e X) (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizione</i>)	66
ALLEGATO 1 (<i>Parere approvato</i>)	83
ATTI DEL GOVERNO:	
Sui lavori della Commissione	68
Schema di decreto legislativo recante nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero. Atto n. 494 (<i>Esame e rinvio</i>)	70
DELIBERAZIONE INDAGINE CONOSCITIVA:	
Indagine conoscitiva sullo schema di decreto legislativo recante nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero Atto n. 494 (<i>Deliberazione</i>)	79
DELIBERAZIONE INDAGINE CONOSCITIVA:	
Indagine conoscitiva sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente il regolamento recante riforma degli ordinamenti professionali Atto n. 488 (<i>Deliberazione</i>) ...	80
INDAGINE CONOSCITIVA:	
Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero (Atto n. 494). Audizione del Procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli, Giovanni Colangelo, del Presidente dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), Graziano Delrio, e del Procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo, Francesco Messineo (<i>Svolgimento e conclusione</i>)	80
INDAGINE CONOSCITIVA:	
Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame dello schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente il regolamento recante riforma degli ordinamenti professionali Atto n. 488. Audizione di rappresentanti del Comitato unitario permanente degli ordini e collegi professionali (CUP) (<i>Svolgimento e conclusione</i>)	81

INTERROGAZIONI:

5-06730 Bernardini: Sul suicidio di un detenuto nel carcere di Brucoli, di Augusta	82
5-06731 Bernardini: Sulla detenzione di una donna con i suoi due figli di età inferiore a 3 anni nel carcere di Buoncammino di Cagliari	82
ALLEGATO 2 (Testo della risposta)	85
ALLEGATO 3 (Testo della risposta)	87
AVVERTENZA	82

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

Mercoledì 18 luglio 2012.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 10.40 alle 10.55.

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 18 luglio 2012. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO. — Intervengono i sottosegretari di Stato per la giustizia Antonino Gullo e Salvatore Mazzamuto.

La seduta comincia alle 10.55.

Modifiche alla legge 3 agosto 2007, n. 124, concernente il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e la disciplina del segreto.

Nuovo testo C. 5284 D'Alema.

(Parere alla I Commissione).

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Giulia BONGIORNO, *presidente e relatore*, osserva che la proposta di legge in esame è composta da 12 articoli ed apporta alcune modifiche alla disciplina dei servizi di informazione per la sicurezza, senza alterare l'impianto della riforma operata nella XV legislatura con la legge 124/2007.

Oltre a tale legge, il testo modifica anche il decreto-legge 144/2005 (conv. L. 155/2005) che reca misure di potenziamento dell'attività di *intelligence* contro il terrorismo internazionale.

Le integrazioni introdotte sono principalmente indirizzate al rafforzamento dei poteri di controllo del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (Copasir).

Si tratta di un provvedimento esaminato in sede legislativa dalla Commissione Affari Costituzionali che, nella seduta di ieri ha approvato alcuni emendamenti in linea di principio, La Commissione Giustizia è chiamata ad esprimere il parere sulle disposizioni di propria competenza contenute nel testo e nei predetti emendamenti.

La proposta di legge ha come primo firmatario il Presidente del Copasir, ed è stata elaborata – come riferisce la relazione illustrativa – nell'ambito dell'attività del Comitato che ritiene necessario, a quasi 5 anni dalla approvazione della legge 124, apportarvi alcune modifiche migliorative.

Tra le altre modifiche di rilievo si segnalano: il rafforzamento della sicurezza informatica nazionale; l'affidamento al Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS) della gestione degli approvvigionamenti e servizi logistici comuni delle due agenzie (AISE e AISI); modifiche della disciplina del segreto di Stato; accentramento della competenza ad autorizzare le intercettazioni preventive (ora in capo al procuratore generale del distretto interessato) al procuratore generale presso la corte di appello di Roma.

Più in particolare, per quanto attiene alle disposizioni di competenza della Commissione giustizia segnala gli articoli 4 e 12 e gli emendamenti ad essi riferiti.

L'articolo 4, alla cui soppressione è volto l'emendamento 4.1 Favia, interviene

sull'articolo 23 della legge 124, che prevede che il personale dei servizi di informazione non riveste la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza e, in deroga alle disposizioni ordinarie, è obbligato a denunciare i fatti costituenti reato al direttore del servizio di appartenenza. L'articolo 4 del testo in esame stabilisce che l'obbligo di denuncia ai superiori sussiste per i dipendenti dei Servizi soltanto per i fatti costituenti reato « appresi nell'esercizio delle proprie attività istituzionali ». Come si è detto, la Commissione di merito ha approvato in linea di principio un emendamento soppressivo di tale articolo (Favia 4.1), per cui si continuerebbero ad applicare i principi generali, senza alcuna deroga.

Inoltre è stato approvato l'articolo aggiuntivo 4. 050 del relatore (corrisponde all'articolo 4-bis del testo trasmesso dalla Commissione di merito), secondo cui i documenti indicati al comma 1, ivi compresi quelli rilasciati dalle Forze di polizia di cui all'articolo 16 della legge 10 aprile 1981, n. 121, non conferiscono le qualità di agente e di ufficiale di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza, né quelle di polizia tributaria. Si tratta dei documenti di identificazione contenenti indicazioni di qualità personali diverse da quelle reali che possono essere utilizzati, su autorizzazione del direttore generale del DIS, previa comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri o all'autorità delegata, dagli addetti ai servizi di informazione nonché di documenti di copertura. L'articolo aggiuntivo modifica la disposizione vigente prevedendo che i predetti documenti non conferiscono (anziché « non attestano ») le qualità di agente e di ufficiale di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza. Inoltre, vi aggiungendo i documenti rilasciati dalle Forze di polizia, che secondo l'articolo 16 della legge 10 aprile 1981, n. 121, sono, oltre alle forze della Polizia dello Stato, l'Arma dei Carabinieri, il Corpo della guardia di finanza e, in casi particolari, il Corpo degli agenti di custodia e il Corpo forestale dello Stato. Inoltre,

l'articolo aggiuntivo si riferisce anche alle qualità di agente e di ufficiale di polizia tributaria.

L'articolo 12 modifica l'articolo 4 del decreto-legge 144/2005 (conv. L. 155/2005) che, adottato dopo gli attentati di Londra del luglio 2005, reca alcune misure urgenti per il potenziamento dell'attività di *intelligence* contro il terrorismo internazionale. Il vigente articolo 4 stabilisce che il Presidente del Consiglio possa delegare ai direttori dell'AISE e dell'AISI a richiedere al Procuratore generale presso la Corte d'appello del distretto dove si trova la persona da sottoporre al controllo (ovvero del distretto in cui sono emerse le esigenze di prevenzione) l'autorizzazione ad effettuare le intercettazioni e i controlli preventivi sulle comunicazioni di cui all'articolo 226 delle disposizioni di attuazione del codice processuale penale.

La modifica introdotta dall'articolo 12 accentra presso il solo Procuratore Generale presso la Corte d'appello di Roma le competenze in merito all'indicata autorizzazione alle intercettazioni preventive antiterrorismo.

È stato approvato in linea di principio l'emendamento Lanfranco 12.3 sostitutivo dell'articolo che ha apportato alcuni coordinamenti del predetto articolo 4 della legge n. 144 del 2005, mantenendo il mutamento della competenza a favore del Procuratore Generale presso la Corte d'appello di Roma. Inoltre si conferma la disposizione del testo vigente relativo all'applicazione, in quanto compatibili, delle disposizioni di cui ai commi 2, 3, 4 e 5 dell'articolo 226 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale.

Manlio CONTENUTO (PdL) ritiene che le disposizioni di competenza della Commissione Giustizia siano condivisibile, per quanto sarebbe più opportuno all'articolo 12 richiamare espressamente le disposizioni dell'articolo 226 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale che pos-

sono trovare applicazione per le intercettazioni preventive di cui all'4 della legge n. 144 del 2005, determinando incertezza la clausola della compatibilità.

Lanfranco TENAGLIA (PD), dopo aver condiviso la soppressione dell'articolo 4, che suscita seri problemi di compatibilità con la Costituzione, esprime fortissime riserve sulla modifica di cui all'articolo 12 volta ad accentrare nel Procuratore generale presso la Corte d'appello la competenza dell'autorizzazione delle intercettazioni preventive oggi attribuita ai Procuratori generali presso la Corte d'appello del distretto dove si trova la persona da sottoporre al controllo. Si tratterebbe di una scelta non supportata da esigenze particolari, che peraltro è necessariamente arbitraria quando si sceglie una Corte d'appello (nel caso in esame, Roma) in luogo di un'altra. Per evitare quest'ultima censura sarebbe stato quindi più opportuno demandare la competenza centralizzata al procuratore generale presso la Corte di Cassazione.

Manlio CONTENUTO (Pdl) rileva che la scelta accentratrice trova una sua giustificazione nell'esigenza del Presidente del Consiglio ovvero dei direttori dell'AISE e dell'AISI, da lui delegato, di avere un interlocutore unico, considerato che comunque non si tratta di autorizzazioni relative ad indagine giudiziarie.

Donatella FERRANTI (PD) ritiene che la delicatezza della materia oggetto della proposta di legge in esame non consenta di approvare un parere senza aver un quadro chiaro delle ragioni che hanno apportato la Commissione di merito ad effettuare determinate scelte particolarmente rilevanti per la Commissione Giustizia.

Giulia BONGIORNO, *presidente e relatore*, condividendo le preoccupazioni dell'onorevole Ferranti sul rischio di esprimere un parere senza aver prima adeguatamente approfondito le diverse questioni che il testo pone, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Ratifica ed esecuzione del Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (MES), con Allegati, fatto a Bruxelles il 2 febbraio 2012.

C. 5359, approvato dal Senato.

(Parere alla III Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Roberto RAO (UdCpTP), *relatore*, La modifica all'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE) è stata approvata con decisione del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011, ed è in corso di ratifica presso i 27 Stati membri.

L'articolo 136 reca alcune disposizioni riguardanti specificamente gli Stati membri la cui moneta è l'euro, volte a rafforzare il coordinamento delle politiche di bilancio e ad elaborare comuni orientamenti di politica economica.

La decisione prevede l'aggiunta all'articolo 136 del seguente paragrafo: « Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità. »

Il procedimento di ratifica della modifica dell'articolo 136 del TFUE si è perfezionato in 12 Stati membri, mentre in altri 9 Paesi è intervenuta l'approvazione in sede parlamentare, senza tutta via che la relativa legge sia entrata in vigore.

Il Consiglio europeo aveva inizialmente chiesto il rapido avvio delle procedure nazionali di approvazione, affinché la modifica potesse entrare in vigore il 1° gennaio 2013 (prima della scadenza dell'attuale meccanismo transitorio di stabilizzazione). Alla luce del perdurare della crisi del debito pubblico di alcuni Stati membri dell'area euro, il Consiglio europeo del 9 dicembre 2011 ha auspicato una accelerazione dell'entrata in vigore della modifica dell'articolo 136 e del trattato che istituisce il meccanismo europeo di

stabilità, concordando che quest'ultimo entri in vigore non appena gli Stati membri che rappresentano il 90 per cento degli impegni di capitale lo avranno ratificato.

L'obiettivo è quello di rendere operativo il MES già nel luglio 2012, in modo da cumularne la capacità di intervento con quella dell'EFSF nella seconda metà del 2012 (con una capacità di prestito combinata pari a 700 miliardi di euro).

Per quanto concerne l'Italia, fa presente che il provvedimento di ratifica ed esecuzione della Decisione del Consiglio europeo 2011/199/UE che modifica l'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (C. 5357), è in corso di esame presso la Commissione di merito (Affari esteri) e non è stata assegnata in sede consultiva alla II Commissione, non presentando profili rientranti nella competenza di quest'ultima.

Alla Commissione Giustizia è stato invece assegnato in sede consultiva l'esame del disegno di legge C. 5359, recante ratifica ed esecuzione del Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (MES).

In base all'articolo 1 del Trattato, il MES è costituito dalle parti contraenti quale organizzazione finanziaria internazionale (nel quadro del diritto pubblico internazionale) con l'obiettivo istituzionale di « mobilitare risorse finanziarie e fornire un sostegno alla stabilità ». È conferito al MES il potere di raccogliere fondi con l'emissione di strumenti finanziari o la conclusione di intese o accordi finanziari o di altro tipo con i propri membri, istituzioni finanziarie o terzi.

Il MES ha la propria sede e i propri uffici principali a Lussemburgo e può istituire un ufficio di collegamento a Bruxelles.

Il trattato disciplina analiticamente la *governance*, il capitale, la capacità di prestito, le modalità e gli strumenti di assistenza finanziaria con le relative procedure.

Per quanto concerne i profili di competenza della Commissione giustizia, si segnala che in base all'articolo 32 del Trattato, il MES è dotato di piena personalità giuridica e capacità giuridica per acquisire e alienare beni mobili e immobili, stipulare contratti, convenire in giudizio e concludere un accordo e i protocolli eventualmente necessari per garantire che il suo *status* giuridico e i suoi privilegi e le sue immunità siano riconosciuti e che siano efficaci.

I beni, le disponibilità e le proprietà del MES, ovunque si trovino e da chiunque siano detenute, godono dell'immunità da ogni forma di giurisdizione, salvo rinuncia espressa in pendenza di determinati procedimenti o in forza dei termini contrattuali e non possono essere oggetto di perquisizione, sequestro, confisca, esproprio e di qualsiasi altra forma di sequestro o pignoramento derivanti da azioni esecutive, giudiziarie, amministrative o normative.

In base all'articolo 35 il presidente del consiglio dei governatori, i governatori e i governatori supplenti, gli amministratori, gli amministratori supplenti, nonché il direttore generale e gli altri membri del personale godono dell'immunità di giurisdizione per gli atti da loro compiuti nell'esercizio ufficiale delle loro funzioni e godono dell'inviolabilità per tutti gli atti scritti e documenti ufficiali redatti.

Propone quindi di esprimere parere favorevole.

Manlio CONTENUTO (PdL), dopo aver sottolineato l'esigenza di approvare il testo in esame, dichiara di condividere la richiesta di parere favorevole del relatore.

Nicola MOLTENI (LNP) dichiara la contrarietà del suo gruppo al disegno di legge ed alla proposta di parere del relatore.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere favorevole.

DL 83/12 recante misure urgenti per la crescita del Paese.**C. 5312 Governo.**

(Parere alle Commissioni riunite VI e X).

(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizione).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato l'11 luglio 2012.

Federico PALOMBA (IdV), osserva come l'esame del provvedimento da parte della Commissione Giustizia del testo originario del provvedimento rischi di essere inutile, posto che, per quanto a lui risulti, il Governo sarebbe intenzionato a presentare un emendamento all'articolo 54.

Manlio CONTENUTO (PdL), *relatore*, ricorda come la Commissione abbia manifestato forti perplessità sul contenuto del cosiddetto « filtro in appello » previsto dall'articolo 54, nel quale si ricorre allo strumento della « inammissibilità » per ridurre il carico di lavoro delle Corti d'Appello. Fa presente, quindi, di avere presentato presso le Commissioni di merito, un emendamento insieme alla correlatrice Capano, che ne è la prima firmataria, e sottoscritto anche dagli onorevoli Angela Napoli e Ria, volto ad introdurre un meccanismo diverso, che ha lo scopo di accelerare il giudizio di appello e si basa, in particolare, sulla previsione di un contraddittorio anticipato, che consenta la pronuncia di una sentenza con motivazioni ridotte sin dalla prima udienza.

Cinzia CAPANO (PD), *relatore*, presenta, anche a nome del correlatore Contento, una proposta di parere favorevole con condizione (*vedi allegato 1*), nella quale si illustrano analiticamente le forti perplessità relative all'attuale testo dell'articolo 54 e si propone la soluzione alternativa cui ha fatto cenno l'onorevole Contento.

Nicola MOLTENI (LNP), condivide le osservazioni dell'onorevole Contento, facendo presente come anche il Gruppo

della Lega Nord abbia presentato presso le Commissioni di merito un emendamento all'articolo 54 identico a quello dell'onorevole Capano. Nell'esprimere un giudizio complessivamente negativo sul provvedimento si riserva, per le parti di competenza della Commissione Giustizia, di valutare la proposta di parere presentata dai relatori e gli esiti del dibattito.

Il sottosegretario Salvatore MAZZAMUTO precisa che l'orientamento del Governo è a favore del mantenimento del « filtro in appello », anche tenuto conto del fatto che la soluzione alternativa cui fa riferimento l'onorevole Contento non prevede alcuna sanzione processuale per il caso di inerzia. Il filtro, invece, identifica una specifica fase del procedimento che, se non assolta, comporta una nullità. Il Governo, in ogni caso, tenendo conto delle proposte e delle sollecitazioni pervenutegli, ha ritenuto che si possa migliorare il meccanismo del filtro, prevedendo un rafforzamento del contraddittorio e l'indicazione di motivi specifici di appello, che non inficiano l'effetto devolutivo pieno dell'appello, ma rappresentano la griglia sulla quale il giudice del filtro si deve pronunciare. Ritiene in ogni caso auspicabile che l'eventuale riformulazione dell'articolo 54 sia delineata nel parere della Commissione.

Mario CAVALLARO (PD), esprime apprezzamento per la proposta di parere dei relatori. Esprime tuttavia rammarico per il fatto che una così delicata riforma in materia di processo civile sia stata inserita in un provvedimento di contenuto prevalentemente economico e, segnatamente, in un contesto nel quale la riduzione di spazi di autonomia, democrazia e giustizia sembra essere valutata positivamente in quanto rappresenta una fonte di risparmio. Apprezza in ogni caso la disponibilità del Governo al dialogo ed esprime l'auspicio che il parere della Commissione esorti il Governo al rispetto di alcune fondamentali garanzie in ambito processuale. Preannuncia quindi il voto favorevole sulla proposta di parere dei relatori.

Luigi VITALI (PdL), rilevata la perplessità del Governo sulla soluzione alternativa al « filtro » prospettata dai relatori dei relatori, ritiene opportuno che si riformuli la proposta di parere sulla base delle motivazioni fornite dal Governo.

Lorenzo RIA (UdCpTP) dopo aver evidenziato talune delle criticità della formulazione dell'articolo 54, ritenendo preferibile sostituire il filtro con un diverso meccanismo che garantisca una più rapida trattazione dell'appello medesimo, preannuncia il voto favorevole sulla proposta di parere del relatore.

Angela NAPOLI (FLpTP) preannuncia il voto favorevole sulla proposta di parere e ritiene che l'approvazione di tale parere possa essere utile al Governo per affrontare con maggiore incisività il dibattito sulla riformulazione della norma nelle Commissioni di merito.

Lanfranco TENAGLIA (PD) ritiene l'impegno dei relatori e del Governo lodevole, anche se viziato da una eccessiva fiducia che una norma processuale possa risolvere un problema che in primo luogo è di natura organizzativa. Entrambe le soluzioni proposte, dei relatori e del Governo, hanno pregi e difetti, ma la questione centrale è quella di intervenire sugli uffici giudiziari con misure efficaci di tipo organizzativo, purché non si ricorra al modello fallimentare delle sezioni stralcio.

Nicola MOLTENI (LNP) osserva come sia stato inopportuno inserire in un decreto-legge a contenuto eterogeneo anche un'importante riforma del processo civile. Ritiene condivisibile la proposta di parere del relatore e stigmatizza il comportamento del Governo che si è limitato a mere indicazioni verbali, senza formalizzare in una proposta emendativa le modifiche che intenderebbe apportare al testo dell'articolo 54.

Manlio CONTENUTO (PdL), *relatore*, sottolinea come dovrebbe essere la Commissione Giustizia a dare al Governo un

contributo per la soluzione dei problemi in materia di giustizia. Non critica l'uso del decreto-legge in sé ma ritiene che sarebbe stato certamente preferibile riversare le misure in questione in un autonomo provvedimento avente ad oggetto la materia giustizia. Dal momento che però il provvedimento è stato assegnato alla Commissione giustizia in sede consultiva, data l'urgenza di concluderne l'esame, occorre evitare di rallentare i lavori delle Commissioni di merito.

Atteso che è emersa la convinzione unanime che la formulazione dell'articolo 54 sia inadeguata. Ritiene che la Commissione abbia una sola alternativa: o discutere in modo costruttivo, entrando nel dettaglio di una nuova formulazione condivisa della norma, oppure votare la proposta di parere.

Cinzia CAPANO (PD), *relatore*, condivide l'intervento del correlatore Contente e ritiene che si debba porre subito in votazione il parere.

Roberto RAO (UdCpTP) ritiene che i rilievi dei relatori siano condivisibili ed ineccepibili. Ritiene quindi che se le argomentazioni dei relatori portassero ad un'apertura e fungessero da stimolo per una proposta innovativa del Governo, il voto del suo Gruppo sulla proposta di parere sarebbe favorevole.

Tino IANNUZZI (PD) condivide la proposta di parere dei relatori che si ispira a taluni meccanismi acceleratori analoghi a quelli previsti nel processo amministrativo, la cui applicazione ha dato esiti positivi.

Donatella FERRANTI (PD) rileva come in Commissione si sia svolto un percorso molto costruttivo, nonostante la sostanziale spoliazione di materie che sarebbe stato opportuno esaminare nell'ambito di un provvedimento autonomo assegnato in sede referente alla Commissione Giustizia.

Rileva quindi con rammarico come pur cambiando i governi, taluni metodi rimangano gli stessi.

Rileva altresì come la Commissione si trovi in una situazione di *empasse*. Da un lato, i relatori propongono una riformulazione dell'articolo 54 che mira ad una maggiore celerità dell'udienza e della decisione. Si domanda peraltro come questo obiettivo possa essere realizzato senza il supporto di interventi volti a rendere più efficiente l'organizzazione degli uffici giudiziari. Dall'altro, il Governo vuole mantenere il meccanismo del « filtro in appello », che non è condivisibile perché, tra l'altro, sembra far perdere all'appello l'effetto devolutivo pieno. Il Governo, tuttavia, non ha formalizzato i propri intendimenti in una proposta emendativa e, comunque, non sembra che tali intendimenti siano condivisi dai relatori.

Ritiene quindi che, non potendosi rallentare o ostacolare il lavoro delle Commissioni di merito, si debba porre in votazione la proposta di parere dei relatori.

Luigi VITALI (PdL) ribadisce di essere personalmente favorevole al filtro in appello, ma in una formulazione che non pregiudichi i diritti delle parti e dei cittadini. Ritiene che solo l'approvazione di un parere riformulato sulla base delle indicazioni del Governo possa essere efficace nell'ambito del dibattito presso le Commissioni di merito.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, preso atto di quanto emerso dal dibattito, nessun altro chiedendo di intervenire, pone in votazione la proposta di parere dei relatori.

La Commissione approva la proposta di parere dei relatori (*vedi allegato 1*).

La seduta termina alle 12.10.

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 18 luglio 2012. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO. — Intervengono i sottosegretari di Stato per la

giustizia Antonino Gullo e Salvatore Mazzamuto.

La seduta comincia alle 12.10.

Sui lavori della Commissione.

Mario CAVALLARO (PD) chiede di intervenire in merito ad una questione già affrontata ieri nella riunione dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, alla quale non ha potuto partecipare. Si tratta, in particolare, della *e-mail* che il Vice Presidente del CSM, onorevole Vietti, ha inviato ai Presidenti delle Commissioni Giustizia di Camera e Senato per chiedere un ripensamento della richiesta di osservazioni formulata dalle predette Presidenze ai Presidenti di tutti i Consigli Giudiziari, in merito alla rivisitazione della geografia giudiziaria. Senza voler entrare in polemica con il Vice Presidente del CSM, si limita a sottolineare come la richiesta di osservazioni ai Consigli Giudiziari non possa in alcun modo essere considerata lesiva delle prerogative del CSM, limitandosi la Commissione, secondo le proprie prerogative, ad effettuare degli approfondimenti istruttori attraverso la richiesta di orientamenti e proposte ad organi territoriali, che in alcun modo possono essere considerati articolazioni interne del CSM. Tuttavia, non può che segnalare alla Commissione un fatto che ritiene grave ed, in particolare, che alcuni Consigli Giudiziari, proprio in ragione della predetta *e-mail* portata a loro conoscenza dallo stesso Vice Presidente del CSM, si asterranno dal trasmettere le loro osservazioni alla Commissione Giustizia.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, facendo riferimento all'intervento dell'onorevole Cavallaro, ricorda di aver informato ieri l'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della lettera trasmessagli dal Vice Presidente del CSM, onorevole Vietti, con la quale, sulla base di una serie di argomentazioni da lei sottoposte all'Ufficio di Presidenza, si chiedeva alle Presidenze delle Commissioni Giusti-

zia di Camera e Senato di riconsiderare l'iniziativa assunta relativamente alla richiesta di osservazioni ai Consigli giudiziari in merito alla riforma della geografia giudiziaria. Salvo il rappresentante del gruppo UdCpTP, onorevole Roberto Rao, tutti i rappresentanti dei Gruppi presenti e, in particolare, gli onorevoli Ferranti ed Orlando (PD), Costa (Pdl), Angela Napoli (FLpTP) e Nicola Molteni (LNP) hanno ritenuto di dover confermare la scelta già effettuata in una precedente riunione dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, di chiedere osservazioni ai Consigli Giudiziari, quali organi idonei a fornire elementi istruttori ritenuti utili. I medesimi deputati hanno anche evidenziato come a loro parere in tal modo non si ledano le prerogative del CSM. La Presidenza ha quindi preso atto che l'orientamento della maggioranza dei Gruppi è stato quello di non accedere alla richiesta del Vice Presidente del CSM.

Manlio CONTENUTO (Pdl) dichiara tutto il suo stupore per la lettera del Vice Presidente del CSM, onorevole Vietti, secondo cui il Parlamento non potrebbe procedere alla richiesta di informazione nei confronti dei Consigli Giudiziari, in quanto altrimenti si lederebbero le prerogative del CSM, che diverrebbe di fatto l'unico referente del Parlamento in materia di organizzazione degli uffici giudiziari se non addirittura in materia di giustizia. In realtà non è così. Sottolinea che il Parlamento, salvi i limiti costituzionali, è libero nel scegliere i soggetti da sentire per ragioni istruttorie. Nel caso in esame, si è ritenuto di chiedere delle osservazioni a degli organi territoriali che hanno una loro autonoma rilevanza. La circostanza che per alcune questioni la legge preveda che i Consigli giudiziari diano dei pareri al CSM non trasforma esclusivamente questi in organi consultivi periferici del CSM, cioè in una articolazione interna del CSM. Richiama quindi le competenze attribuite dal decreto legislativo n. 25 del 2006 per evidenziare come si tratti di organi autonomi rispetto al CSM, che sono in grado, per la loro composizione non limitata alla

rappresentanza dei soli magistrati, di fornire utili elementi istruttori alla Commissione in merito alla riforma della geografia giudiziaria. Ritiene piuttosto che la lettera del Vice Presidente del CSM possa essere considerata una lesione delle prerogative costituzionali del Parlamento. Invita la Presidenza della Commissione a farsi carico di far conoscere all'onorevole Vietti l'orientamento della Commissione in merito alla sua richiesta, evidenziando come questa richiesta possa rappresentare un *vulnus* per le prerogative del Parlamento.

Angela NAPOLI (FLpTP) ribadisce quanto da lei già affermato nella riunione di ieri dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, circa l'inopportunità della lettera del Vice Presidente del CSM. Evidenzia, inoltre, come una lettera del medesimo tenore avrebbe dovuto investire la presidenza della Commissione Antimafia, considerato che anche in quel contesto si è proceduto alla audizione di magistrati in relazione alla riforma della geografia giudiziaria, senza che ciò possa essere considerato una lesione dell'autonomia della magistratura.

Nicola MOLTENI (LNP), dopo aver ribadito la propria contrarietà alla richiesta del Vice Presidente del CSM già espressa nella riunione di ieri dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, chiede alla Presidenza se siano stabilite le modalità con le quali si perverrà alla deliberazione del parere una volta effettuate le relazioni, terminate le audizioni ed acquisite le osservazioni dei Consigli giudiziari.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, replica all'onorevole Molteni che si procederà come si è proceduto in tutte le occasioni simili, prevedendo delle sedute volte a consentire gli interventi dei deputati per poi esaminare la proposta di parere dei relatori e le eventuali proposte alternative.

Antonio DI PIETRO (IdV) non si sente di condividere tutte le certezze espresse oggi sulle prerogative del Parlamento, ri-

tenendo invece opportuno procedere tenendo conto che i Consigli Giudiziari sono, anche se non esclusivamente, degli organi periferici del CSM. Invita la Commissione a tenere un rapporto di interlocuzione con il CSM, piuttosto che di contrapposizione a seguito della richiesta di osservazioni ai Consigli Giudiziari. A suo parere sarebbe opportuno soprassedere nella richiesta, che rischia inoltre di generare conflittualità anche tra il CSM ed i Consigli giudiziari, ed attendere il parere che il CSM darà sullo schema di decreto.

Donatella FERRANTI (PD) sottolinea preliminarmente come dal decreto legislativo n. 25 del 2006, che disciplina i Consigli giudiziari, risulti evidente che tali organi abbiano una propria autonomia rispetto al CSM, che consente al Parlamento di considerarli come autonomi interlocutori ogni qual volta lo ritenga utile per finalità istruttorie. Questa autonomia è di tutta evidenza se si tiene conto sia del meccanismo di elezione dei componenti dei Consigli Giudiziari sia delle competenze a questi attribuite. Cosa diversa sarebbe stato qualora le osservazioni fossero state chieste a commissioni del CSM, che sono delle articolazioni interne dello stesso.

Roberto RAO (UdCpTP) ritiene che la lettera del Vice Presidente del CSM non rappresenti assolutamente un *vulnus* per le prerogative del Parlamento così come la richiesta, per lui inopportuna nei tempi, di osservazioni ai Consigli giudiziari non debba essere inserita in un contesto di scontro istituzionale tra Parlamento e CSM. A suo parere sarebbe stato piuttosto opportuno acquisire preliminarmente il parere del CSM e poi, in un secondo momento, richiedere eventualmente osservazioni ai Consigli giudiziari. Vi è stato quindi unicamente un errore di natura temporale, al quale si può porre rimedio soprassedendo per il momento sulla richiesta di osservazioni ai Consigli Giudiziari ed attendendo il parere del CSM.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, dopo aver ricordato che il parere del CSM è

previsto per legge e rilevato che sono emerse due posizioni da parte dei gruppi, una maggioritaria (Pdl, PD, Lega e FLI) a favore della conferma di richiesta di osservazioni ai Consigli giudiziari ed una minoritaria (UdC e IdV) contraria, assicura che scriverà al Vice Presidente del CSM, onorevole Vietti, allegando il resoconto della seduta odierna dal quale risulta la posizione assunta dai diversi gruppi in merito alla sua richiesta di riconsiderare l'iniziativa assunta relativamente alla richiesta di osservazioni ai Consigli giudiziari.

Schema di decreto legislativo recante nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero.

Atto n. 494.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto.

Donatella FERRANTI (PD), *relatore*, illustra preliminarmente lo schema di decreto in esame, diretto a dare attuazione alla delega prevista dall'articolo 1 della legge 14 settembre 2011, n. 148, volta a riorganizzare la complessiva distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari.

In particolare, il comma 2 delega il Governo a emanare, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge (e dunque entro il 17 settembre 2012), uno o più decreti legislativi per « riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza », con l'osservanza dei principi e criteri direttivi indicati nelle lettere da a) a q) del medesimo comma. Questo schema di decreto legislativo dunque si affianca allo schema con il quale il Governo intende esercitare la delega relativa agli uffici del giudice di pace (AG 455), tuttora all'esame della Commissione Giustizia.

Per quanto attiene ai principi e criteri direttivi della delega, il Governo dovrà, ai sensi della lettera a), ridurre gli uffici

giudiziari di primo grado mantenendo comunque sedi di tribunale nei circondari di comuni capoluogo di provincia alla data del 30 giugno 2011. Il principio di delega fa dunque salvi i tribunali ordinari attualmente esistenti nei comuni capoluogo di provincia.

Tra i principi e criteri direttivi che dovranno essere valutati con particolare attenzione si collocano quelli previsti dalla lettera *b)*, che delega il Governo a ridefinire la geografia giudiziaria, ovvero l'assetto territoriale degli uffici giudiziari, eventualmente anche trasferendo territori dall'attuale circondario a circondari limitrofi, anche al fine di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane. Nel compiere questa attività il Governo dovrà tenere conto di « criteri oggettivi e omogenei » che comprendano i seguenti parametri: estensione del territorio; numero degli abitanti; carichi di lavoro; indice delle sopravvenienze; specificità territoriale del bacino di utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale; presenza di criminalità organizzata.

Il legislatore delegato, inoltre, in base alla lettera *c)*, deve ridefinire l'assetto territoriale degli uffici requirenti.

La lettera *d)* stabilisce che il Governo potrà procedere alla soppressione ovvero alla riduzione delle attuali 220 sezioni distaccate di tribunale, anche mediante accorpamento ai tribunali limitrofi, tenendo conto dei criteri delineati dalla lettera *b)*. La delega dunque non impone la soppressione di tutte le sezioni distaccate (consentendo anche semplicemente una loro riduzione); e consente, a seguito della soppressione delle sedi distaccate, lo spostamento di comuni da un circondario di tribunale ad un altro (principio peraltro affermato anche dalla lettera *b)*).

La lettera *e)* individua come principio e criterio direttivo di carattere generale quello di assumere come prioritaria linea di intervento, nell'attuazione di quanto previsto dalle precedenti lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)*, il riequilibrio delle attuali competenze territoriali, demografiche e funzionali tra uffici limitrofi della stessa area provinciale

caratterizzati da rilevante differenza di dimensioni, mentre la lettera *f)* impone di garantire che, all'esito degli interventi di riorganizzazione, ciascun distretto di corte d'appello, incluse le sue sezioni distaccate, comprenda non meno di tre degli attuali tribunali con relative procure della Repubblica.

Le successive lettere *g)*, *h)* e *i)* disciplinano la destinazione del personale di magistratura e amministrativo in servizio presso uffici giudiziari di primo grado soggetti alla riorganizzazione territoriale.

Le lettere da *l)* a *p)* dettano principi e criteri direttivi per la riorganizzazione territoriale degli uffici del giudice di pace, realizzata con lo schema di decreto legislativo AG 455, tuttora all'esame della Commissione.

La lettera *q)* stabilisce infine che dall'attuazione delle disposizioni di cui al comma 2 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Il comma 3 prevede che la riforma realizzi il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti.

Il comma 5-*bis*, introdotto dalla legge n. 14/2012, in considerazione degli effetti prodotti dal terremoto del 2009, differisce di tre anni il termine per l'esercizio della delega limitatamente alle sedi di tribunale dell'Aquila e di Chieti.

Passa quindi ad esaminare lo schema di decreto legislativo, composto da dieci articoli.

L'articolo 1 prevede la soppressione di tribunali ordinari, delle sezioni distaccate e di procure della Repubblica. L'elenco degli uffici soppressi è contenuto nella tabella A allegata allo schema di decreto. La soppressione è ricondotta a due esigenze: maggiore efficienza e riduzione delle spese. Si legge infatti nella relazione illustrativa: che « La riduzione degli uffici derivante dagli interventi di riorganizzazione di cui al presente provvedimento comporterà, infatti – secondo quanto più nel dettaglio esposto nella relazione tecnica allegata allo schema di decreto – complessivi risparmi di spesa pari a euro 2.889.597 per l'anno 2012, euro 17.337.581

per l'anno 2013 e 31.358.999 per l'anno 2014, determinati con riferimento alle sole spese di gestione e di funzionamento delle strutture, con esclusione dei costi incomprimibili del personale dell'amministrazione giudiziaria, personale per il quale è prevista la riallocazione in uffici di maggiore dimensione ».

Attualmente sono operanti sul territorio nazionale 165 tribunali (più uno, Giugliano in Campania, previsto ma non operativo) e 220 sezioni distaccate. Lo schema di decreto legislativo sopprime complessivamente 37 tribunali e le corrispondenti Procure della Repubblica (oltre alla Procura della Repubblica di Giugliano in Campania) e tutte le sezioni distaccate di tribunale.

Elenca quindi, per distretto di Corte d'appello, i tribunali e le relative procure della Repubblica soppressi.

La relazione illustrativa indica il procedimento seguito ai fini della soppressione dei tribunali.

Sono state in primo luogo valutate le conclusioni cui è pervenuto il gruppo di studio all'uopo incaricato dal Ministro della giustizia, formalizzate nella relazione finale approvata nel marzo del 2012.

Il gruppo di lavoro ha utilizzato solamente, tra i criteri individuati dalla delega, i parametri considerati a suo parere incontrovertibili: numero degli abitanti e delle sopravvenienze (cd. indice di litigiosità), nonché dei carichi di lavoro rispetto all'organico disponibile (cd. indice di produttività). È stata considerata l'attività nel quinquennio 2006-2010 e valutati il totale dei provvedimenti iscritti e di quelli definiti nei procedimenti civili e penali. È stata inoltre considerata la dotazione organica normativamente assegnata all'ufficio e non già quella realmente presente.

In base alla delega, non sono sopprimibili i tribunali con sede nei capoluoghi di provincia. Di questi uffici sono stati considerati, come standard di riferimento, i valori medi, per valutare gli altri tribunali, astrattamente sopprimibili.

I valori medi risultano i seguenti: popolazione media di 363.769 abitanti (la media nazionale è 345.606); sopravve-

nienze totali medie di 18.094 procedimenti (la media nazionale è 18.623); organico di magistratura pari a 28 unità (la media nazionale è 31); carico di lavoro annuo pari a 638,4 o 647,1 (la dualità è legata all'uso possibile del numero di procedimenti sopravvenuti ovvero di quelli definiti al fine di desumere la produttività, che per la media nazionale è rispettivamente: 600,6 – 606,9).

I dati medi degli uffici giudiziari di primo grado siti in capoluogo provinciale, relativi ad abitanti, sopravvenienze, organico e produttività, sono quindi stati utilizzati a confronto con i dati degli altri tribunali. È stata pregiudizialmente esclusa, invece, la considerazione della cd. pendenza.

Non è stata ipotizzata la soppressione dei tribunali che soddisfano almeno uno dei parametri medi individuati.

Quanto alla produttività, il gruppo di studio ha tenuto conto delle diverse classi di uffici in base all'organico e ha quindi escluso la necessità di permanenza degli uffici che contano meno di 20 unità di organico, ma non anche di quelli con organico compreso tra 20 e 28 magistrati.

Come si legge nella relazione illustrativa, « tale criterio, pur apparendo il più residuale (in quanto derivato dall'analisi dei criteri principali previsti dalla legge delega) tra quelli adottati dal gruppo di studio, può essere condiviso, laddove ad esso possano abbinarsi criteri valutativi succedanei, come quelli della « situazione infrastrutturale », o del « tasso di impatto della criminalità organizzata ».

Sarebbero in conclusione 45 i tribunali non provinciali che si collocano al di sotto dei criteri desumibili dalla legge delega. Di questi, 8 risultano intangibili per consentire il mantenimento di almeno tre degli « attuali tribunali » (Gela, Larino, Barcellona P.d.G., Patti, Spoleto, Melfi, Vallo d.L. e Rovereto). Residuano 37 uffici giudiziari di primo grado aventi sede fuori dei capoluoghi provinciali per i quali è senz'altro stimabile in base a criteri oggettivi e omogenei l'operazione di riduzione e ridefinizione dell'assetto territoriale ».

Si è inoltre tenuto conto del primo schema di decreto sul riassetto degli uffici del giudice di pace, in cui era stato fissato un limite minimo di popolazione per la sopravvivenza dell'ufficio del Giudice di pace non circondariale.

Il limite minimo di 100.000 abitanti, ivi adottato come parametro di riferimento, porta a concludere che « nessun tribunale sotto tale limite può essere tendenzialmente mantenuto in vita, ove astrattamente sopprimibile, neppure in quei casi ove emergano profili di difficoltà infrastrutturali anche di non trascurabile rilievo ».

Le conclusioni del gruppo di studio sono state poi ulteriormente approfondite dall'amministrazione giudiziaria, al fine di garantire, compatibilmente con i limiti della delega, la maggiore omogeneità possibile per numero di abitanti, estensione territoriale, carichi di lavoro e indice delle sopravvenienze.

Sono state effettuate verifiche relative a tutti i parametri indicati dalla legge delega: situazione infrastrutturale, tasso d'impatto della criminalità organizzata nei singoli territori interessati dall'intervento (con acquisizione di relazioni delle competenti Direzioni Distrettuali Antimafia), necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane.

I dati sono stati incrociati con la dimensione minima del bacino di utenza, fissata in 200.000 abitanti, la misura doppia rispetto a quella già utilizzata per gli uffici dei giudici di pace.

Evidenzia poi la relazione illustrativa che « ferma la necessità di procedere sulla base di parametri di valutazione oggettivi, saranno utili sul punto le indicazioni provenienti dalla commissioni parlamentari e dal Consiglio Superiore della Magistratura che, ovviamente, saranno opportunamente valutate ai fini dell'approvazione definitiva del decreto legislativo da parte del Governo ».

È stato inoltre aggiunto il parametro dell'estensione del territorio. A tal fine è stata presa come riferimento la media dei 103 tribunali provinciali, intangibili per legge, depurati dal dato relativo ai 5 cir-

condari provinciali metropolitani di Roma, Milano, Napoli, Torino e Palermo. La media sarebbe pari a 2.169 Km quadrati.

L'amministrazione giudiziaria ha perseguito l'intento di garantire che ciascun tribunale potesse acquisire – anche mediante la ridefinizione dei suoi confini territoriali e non necessariamente attraverso accorpamenti conseguenti a soppressioni – una dimensione media quanto più vicina possibile al modello ideale di ufficio giudiziario individuato attraverso il ricorso a standard oggettivi, in grado di assicurare anche l'indispensabile specializzazione dei magistrati.

Sulla base delle conclusioni del gruppo di studio, è stata considerata compatibile con la delega la soppressione anche delle sezioni distaccate dei tribunali considerati intangibili.

Quanto alle grandi aree metropolitane (richiamate dall'articolo 1, comma 2, lettera *b*) della delega: « razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane », il provvedimento prevede a: a) impedire accorpamenti di tribunali sub-provinciali alle 5 grandi aree metropolitane (Roma, Napoli, Milano; Torino e Palermo); b) favorire, ove possibile e ragionevole, l'accorpamento di territori delle sezioni distaccate metropolitane ai tribunali limitrofi; c) prevedere – nella sola provincia di Napoli – l'accorpamento delle sezioni distaccate ivi presenti (destinate, come tutte le altre sezioni distaccate, alla soppressione) al tribunale di Giugliano, che – ridenominato « tribunale di Napoli nord » – diverrebbe operativo a tutti gli effetti, in modo da garantire una più razionale distribuzione dei carichi e uffici di più gestibili dimensioni. Le funzioni requirenti sono state peraltro mantenute in capo a un solo ufficio di procura, quello di Napoli.

Per ciascun distretto di corte di appello (o sezione distaccata di corte di appello) sono quindi riportati negli allegati alla relazione l'analisi e le specifiche modalità della revisione nelle singole circoscrizioni giudiziarie.

Nella stessa relazione si evidenzia che l'intangibilità dei tribunali provinciali e la

necessaria permanenza di tre circondari in ogni distretto – vincoli imposti dalla delega – hanno determinato in più casi la sopravvivenza di uffici che presentano indici al di sotto dei parametri considerati, precludendo l'omogeneità tra i territori degli uffici giudiziari.

L'articolo 2, comma 1, modifica l'ordinamento giudiziario al fine di coordinarne le previsioni con la nuova distribuzione degli uffici del pubblico ministero. In particolare, intervenendo sull'articolo 2, la riforma conferma che un ufficio del pubblico ministero è normalmente costituito oltre che presso la corte di cassazione, le corti di appello, anche presso i tribunali ordinari e i tribunali per i minorenni, ma ammette che possano sussistere eccezioni a questa regola, rinviando alla tabella B (introdotta dallo schema di decreto) l'individuazione dei tribunali presso i quali non è costituito l'ufficio del PM. Attualmente tale tabella menziona esclusivamente il tribunale ordinario di Napoli nord. Inoltre sono aggiornarne le tabelle allegate al regio decreto n. 12 del 1942.

Il comma 2 dell'articolo 2 dello schema di decreto legislativo rinomina il tribunale di Giugliano in Campania, che diviene il tribunale di Napoli nord, che accorpa i territori attualmente di competenza delle sezioni distaccate di Afragola, Casoria, Frattamaggiore e Marano di Napoli.

L'articolo 3 modifica il codice di procedura penale per quanto riguarda la competenza degli uffici del pubblico ministero, così da coordinare il codice di rito con la previsione dell'articolo 2 che elimina il necessario parallelismo tra tribunale e relativa procura della Repubblica.

Il Governo avverte peraltro l'esigenza di chiarire – e a ciò provvede il comma 2 dell'articolo in esame – che restano ferme le disposizioni sulla competenza della procura distrettuale in tutte le ipotesi particolari di cui al comma 3-bis dell'articolo 51.

L'articolo 4 dà attuazione ai principi della delega contenuti nelle lettere da g) ad i), sul personale di magistratura e amministrativo da trasferire a seguito della revisione della geografia giudiziaria.

In particolare, i commi da 1 a 3 dell'articolo 4 disciplinano le nuove assegnazioni dei magistrati ordinari, salva la disciplina specifica sui magistrati titolari di funzioni dirigenziali, recata dal successivo articolo 5.

Il comma 1 stabilisce che i magistrati assegnati agli uffici giudiziari soppressi entrano a far parte dell'organico degli uffici cui sono trasferite le funzioni, anche in soprannumero.

Una disposizione speciale è dettata per i c.d. *giudici del lavoro* (« magistrati addetti esclusivamente alla trattazione delle controversie in materia di lavoro e di previdenza e assistenza obbligatorie »), per i quali è prevista l'assegnazione alla sezione di tribunale che si occupa di tali controversie; in alternativa, questi magistrati possono chiedere il trasferimento alla sezione lavoro della Corte d'appello, anche in deroga al requisito della permanenza triennale nella sede *ex* articolo 194 OG).

Il comma 2 specifica che l'assegnazione dei magistrati ai nuovi uffici non va interpretata né come « assegnazione ad altro ufficio giudiziario o destinazione ad altra sede » né come « trasferimento ».

Peraltro, se con l'assegnazione al nuovo ufficio un magistrato deve mutare la propria residenza, lo schema di decreto riconosce l'applicazione delle disposizioni della legge n. 836/1973, sull'indennità di missione e sul trasferimento dei dipendenti statali (il cui trattamento economico è stato aggiornato dalla legge n. 417/1978).

Il comma 3 demanda al Ministro della giustizia – sentito il CSM – il compito di determinare con decreto le nuove piante organiche dei tribunali e delle procure.

Il comma 4 dispone in ordine ai magistrati onorari, stabilendo che anch'essi siano assegnati agli uffici giudiziari cui sono trasferite le funzioni.

Infine, i commi da 5 a 7 disciplinano l'assegnazione del personale amministrativo, prevedendo che: che il personale assegnato agli uffici giudiziari soppressi transita automaticamente nell'organico degli uffici cui sono trasferite le funzioni, anche in soprannumero (comma 5); il personale con qualifica dirigenziale con-

serva la qualifica nella nuova sede; se ciò non è possibile, il dirigente è trasferito d'ufficio ad altra sede, a meno che non chieda di essere adibito ad incarichi dirigenziali inferiori e vacanti presso una sede diversa (comma 6); appare utile che vengano chiarite le conseguenze giuridiche dell'assunzione di incarichi dirigenziali inferiori; sia il Ministro della giustizia a determinare con decreto le nuove piante organiche del personale amministrativo dei tribunali e delle procure (comma 7).

L'articolo 5 detta una disciplina specifica per le nuove assegnazioni dei magistrati titolari di funzioni dirigenziali, vale a dire i presidenti di tribunale, i presidenti di sezione del tribunale, i procuratori della Repubblica ed i procuratori aggiunti.

In particolare, i commi 1 e 2 stabiliscono che entro 180 giorni dall'entrata in vigore della riforma, i magistrati titolari delle funzioni dirigenziali negli uffici giudiziari soppressi possano: chiedere l'assegnazione a posti vacanti, anche in deroga al requisito della necessaria permanenza triennale nella sede (*ex* articolo 194 OG), ovvero, eventualmente anche in subordine, chiedere di essere destinati all'esercizio di una funzione diversa (consigliere di corte d'appello, giudice di tribunale o sostituto procuratore della Repubblica) in una sede da loro scelta, anche in soprannumero.

Peraltro, il comma 6 disciplina la fase transitoria, vale a dire il periodo che va dall'effettiva entrata in vigore delle disposizioni sulla soppressione dei tribunali (ovvero 18 mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo) al momento dell'assunzione delle funzioni da parte dei dirigenti nei nuovi uffici giudiziari.

Lo schema prevede infatti che i magistrati, in attesa di essere destinati ai nuovi incarichi o funzioni a norma dei commi 1 e 2, esercitino le funzioni di presidente di sezione o di procuratore aggiunto presso gli uffici cui sono state trasferite le funzioni degli uffici soppressi; i magistrati già titolari del posto di presidente di tribunale e di procuratore della Repubblica collaborano con i dirigenti di tali uffici per la risoluzione, in particolare, dei problemi di organizzazione.

Il comma 3 aggiunge che se le richieste di assegnazione a posti vacanti o di destinazione ad una funzione diversa (di cui ai commi 1 e 2) non vengono inoltrate, decorsi 18 mesi dall'entrata in vigore del decreto, i magistrati titolari di funzioni dirigenziali possono essere destinati di ufficio ad esercitare le funzioni di giudice di tribunale o di sostituto procuratore della Repubblica negli uffici cui sono state trasferite le funzioni degli uffici soppressi.

Anche in questo caso appare utile che sia chiarito lo status dei magistrati in questione.

Diversamente da quanto disposto dall'articolo 4, in base al comma 4 le nuove destinazioni dei magistrati con funzioni dirigenziali sono considerate come trasferimenti a domanda a tutti gli effetti.

La posizione dei magistrati titolari di funzioni dirigenziali negli uffici giudiziari soppressi viene ulteriormente salvaguardata dal comma 5 che consente loro, in deroga al requisito della permanenza triennale nella sede (articolo 194 OG) di: chiedere di essere trasferiti ad altra sede o assegnati ad altre funzioni dopo due anni di esercizio delle funzioni dirigenziali nella sede vacante richiesta ai sensi del comma 1; chiedere altrimenti in qualsiasi momento di essere trasferiti ad altre sedi o assegnati ad altre funzioni, se in base ai commi 2 e 3 sono stati destinati a funzioni diverse dalle dirigenziali o ad altre sedi.

L'articolo 6 provvede alla riassegnazione del personale di polizia giudiziaria in servizio presso le 37 procure della Repubblica sopresse.

Analogamente a quanto disposto per magistrati e personale amministrativo, lo schema di decreto legislativo dispone l'assegnazione o applicazione del personale di polizia presso le sezioni di polizia giudiziaria delle procure istituite presso i tribunali cui sono trasferite le funzioni degli organi giudiziari soppressi.

Anche il questo caso la disposizione (comma 2) esclude che si tratti di nuove assegnazioni, applicazioni o trasferimenti.

L'articolo 7 disciplina la sorte degli edifici giudiziari nelle sedi sopresse dalla riforma.

Il comma 1 stabilisce che il Ministro della giustizia può decidere di continuare a disporre per un massimo di 5 anni degli edifici già sede dei tribunali e delle sezioni distaccate soppresse, senza che lo Stato debba corrispondere ai comuni alcun rimborso spese, come ulteriormente specificato dal comma 4. Tali edifici verranno utilizzati a servizio del tribunale che ha accorpato gli uffici soppressi.

La decisione del ministro sarà assunta previo parere del presidente del Tribunale, del consiglio giudiziario, del consiglio dell'ordine degli avvocati e delle amministrazioni locali interessate (comma 2).

Infine, il comma 3 stabilisce che per il personale che presta servizio presso gli immobili già sede dei tribunali e delle sezioni distaccate, si considera sede di servizio il comune nel quale l'immobile stesso è ubicato.

L'articolo 8 reca le disposizioni transitorie.

Pur non espressamente prevista dai principi e criteri direttivi di delega, la disciplina transitoria può essere ricondotta all'articolo 1, comma 3, della legge delega, in base al quale la riforma realizza il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti.

In base al comma 1, le udienze fissate dinanzi a uno degli uffici destinati alla soppressione per una data compresa tra l'entrata in vigore del decreto legislativo e la data di sua efficacia (diciotto mesi dopo) sono tenute presso i medesimi uffici. Le udienze fissate per una data successiva sono tenute dinanzi all'ufficio competente sulla base della nuova geografia giudiziaria stabilita dal decreto legislativo.

Fino al diciottesimo mese successivo all'entrata in vigore il processo si considera pendente davanti all'ufficio giudiziario destinato alla soppressione (comma 2).

I capi degli uffici giudiziari debbono assicurare – compatibilmente con l'organico del personale effettivamente in servizio e con la migliore organizzazione del lavoro – che i procedimenti penali per i quali sia già stata dichiarata l'apertura del dibattimento proseguano dinanzi agli stessi giudici.

Il comma 3 prevede che i capi degli uffici giudiziari curano che, ove possibile, alla trattazione dei procedimenti civili provvedano il magistrato o uno dei magistrati originariamente designati.

L'articolo 9 reca la clausola di invarianza finanziaria. Dal decreto legislativo non debbono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e alla sua attuazione di provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

L'articolo 10 disciplina l'entrata in vigore.

Il provvedimento entra in vigore il giorno successivo a quello di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (comma 1).

Le disposizioni sulla riduzione degli uffici, le nuove tabelle, le modifiche al c.p.p., i magistrati e il personale amministrativo presso gli uffici soppressi e il personale di polizia giudiziaria sono efficaci decorsi diciotto mesi dall'entrata in vigore.

Saranno pertanto immediatamente efficaci le disposizioni sui magistrati titolari di funzioni dirigenziali (articolo 5) e quelle sull'edilizia giudiziaria (articolo 7).

Il comma 3 disciplina l'efficacia delle modifiche relative alle circoscrizioni giudiziarie di L'Aquila e Chieti.

Lo schema di decreto interviene infatti anche con riguardo a tali circoscrizioni. Si ricorda che, in virtù degli effetti prodotti dal sisma del 6 aprile 2009 sulle sedi dei tribunali dell'Aquila e di Chieti, il termine per l'esercizio della delega relativamente ai soli tribunali aventi sedi nelle province dell'Aquila e di Chieti è differito di tre anni (articolo 1, comma 5-bis, della legge 148/2011).

La scelta adottata dallo schema di decreto è pertanto di rivedere fin d'ora le circoscrizioni giudiziarie anche con riguardo ai predetti tribunali, differendo l'efficacia.

In base al comma 3, le modifiche delle circoscrizioni giudiziarie di L'Aquila e Chieti e delle relative sedi distaccate sono efficaci decorsi tre anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo e nei confronti dei magistrati titolari di funzioni

dirigenziali presso gli uffici giudiziari di L'Aquila e Chieti, le disposizioni dell'articolo 5 si applicano decorsi due anni dall'entrata in vigore del decreto (comma 3).

Sottopone quindi alla Commissione alcuni spunti di riflessione su questioni comunque diverse dalla scelta dei tribunali da sopprimere...

In relazione all'articolo 1, che prevede la soppressione di tribunali ordinari, delle sezioni distaccate e di procure della Repubblica, per quanto attiene alle valutazioni delle conclusioni cui è pervenuto il gruppo di studio all'uopo incaricato dal Ministro della giustizia, si osserva che, con riguardo allo schema di decreto legislativo relativo alla soppressione degli uffici del giudice di pace, è stato tenuto conto del numero medio di presenze effettive dei giudici nel quinquennio e non del numero di magistrati previsti dalla pianta organica. Non è esplicitato nella relazione illustrativa dello schema sui tribunali il motivo per cui è adottato un metodo diverso.

In relazione all'articolo 3, che modifica il codice di procedura penale per quanto riguarda la competenza degli uffici del pubblico ministero, eliminando il necessario parallelismo tra tribunale e relativa procura della Repubblica, occorre verificare se la modificazione relativa alla competenza del GIP-GUP sia compatibile con la delega.

In riferimento all'articolo 4, che dà attuazione ai principi della delega contenuti nelle lettere da g) ad i), sul personale di magistratura e amministrativo da trasferire a seguito della revisione della geografia giudiziaria, dovrebbe essere chiarito lo status giuridico di magistrati di tribunale che, in forza di legge, possono essere assegnati a uffici di corte d'appello.

Pare inoltre da valutare la compatibilità con la delega della disposizione sulla possibilità del trasferimento alla corte d'appello dei magistrati del lavoro. La delega infatti farebbe riferimento esclusivo all'inserimento dei magistrati e del personale amministrativo nell'organico dei tribunali e delle procure accorpanti.

In relazione all'articolo 5, che detta una disciplina specifica per le nuove assegna-

zioni dei magistrati titolari di funzioni dirigenziali, occorre verificare lo status dei magistrati che, ai sensi del comma 3, non avendo fatto richieste di assegnazione a posti vacanti o di destinazione ad una funzione diversa (di cui ai commi 1 e 2), decorsi 18 mesi dall'entrata in vigore del decreto, possono essere destinati di ufficio ad esercitare le funzioni di giudice di tribunale o di sostituto procuratore della Repubblica negli uffici cui sono state trasferite le funzioni degli uffici soppressi. Con particolare riferimento al comma 4, secondo cui le nuove destinazioni dei magistrati con funzioni dirigenziali sono considerate come trasferimenti a domanda a tutti gli effetti, occorre valutare se la disposizione sia compatibile con i principi di delega e, in particolare, con l'articolo 1, comma 2, lettera h), della legge 148/2011, secondo cui l'assegnazione dei magistrati non costituisce assegnazione ad altro ufficio giudiziario o destinazione ad altra sede, né costituisce trasferimento ad altri effetti.

In merito all'articolo 7, che disciplina la sorte degli edifici giudiziari nelle sedi soppresse dalla riforma, appare utile che vengano chiarite le conseguenze, sul piano giuridico ed organizzativo, della disposizione di cui al comma 3, secondo cui il personale che presta servizio presso gli immobili già sede dei tribunali e delle sezioni distaccate, si considera sede di servizio il comune nel quale l'immobile stesso è ubicato.

Relativamente all'articolo 8, recante le disposizioni transitorie, merita attenzione il comma 2 laddove prevede che, in relazione alla regola secondo cui fino al diciottesimo mese successivo all'entrata in vigore il processo si considera pendente davanti all'ufficio giudiziario destinato alla soppressione. I capi degli uffici giudiziari debbono assicurare – compatibilmente con l'organico del personale effettivamente in servizio e con la migliore organizzazione del lavoro – che i procedimenti penali per i quali sia già stata dichiarata l'apertura del dibattimento proseguano dinanzi agli stessi giudici. La clausola di compatibilità con il personale in servizio e

con la migliore organizzazione del lavoro rimette, nella sostanza, alla discrezionale valutazione dei capi degli uffici giudiziari la possibilità di proseguimento del procedimento penale davanti agli stessi giudici. Stesse valutazioni debbono essere fatte in merito al comma 3. Che prevede che i capi degli uffici giudiziari curano che, ove possibile, alla trattazione dei procedimenti civili provvedano il magistrato o uno dei magistrati originariamente designati. Anche in questo caso, è rimesso alla valutazione discrezionale dei capi degli uffici la possibilità che il procedimento civile prosegua davanti agli stessi giudici.

Sull'articolo 10, che disciplina l'entrata in vigore, si richiama l'attenzione sul comma 3, che disciplina l'efficacia delle modifiche relative alle circoscrizioni giudiziarie di L'Aquila e Chieti, modificandole fin d'ora anche con riguardo ai predetti tribunali, differendone però l'efficacia di tre anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo. Si prevede che nei confronti dei magistrati titolari di funzioni dirigenziali presso gli uffici giudiziari di L'Aquila e Chieti, le disposizioni dell'articolo 5 si applicano decorsi due anni dall'entrata in vigore del decreto (comma 3), senza chiarire che i diversi termini di efficacia interessano i magistrati titolari di funzioni dirigenziali presso gli uffici giudiziari di L'Aquila e Chieti così come modificati dal decreto legislativo (ovverosia i magistrati titolari di tali funzioni negli uffici soppressi e accorpati a L'Aquila e Chieti).

In relazione ai criteri utilizzati per individuare gli uffici giudiziari da sopprimere ritiene opportuno sottoporre alla Commissione alcune riflessioni.

In primo luogo, richiamandomi anche al dibattito ed alla proposta di parere formulata dai relatori in merito allo schema di decreto legislativo sugli uffici dei giudici di pace, non può non rilevare che il criterio del limite minimo del bacino di utenza fissato per ciascun ufficio giudiziario nel numero di 200 mila abitanti per i tribunali e di 100 mila abitanti per gli uffici dei giudici di pace è assolutamente discrezionale e non tiene conto delle specificità territoriali. Come si sia

arrivati a questi due limiti minimi è stato chiarito nelle relazioni illustrative dei due schemi di decreto legislativo. In particolare è stato preliminarmente individuato in 363.769 abitanti il valore standard dell'ufficio giudiziario intangibile, cioè dell'ufficio avente sede nel capoluogo di provincia (con esclusione dei tribunali metropolitani). Non sono invece stati indicati dal Governo i criteri oggettivi che hanno portato la soglia minima al numero di 200 mila o 100 mila abitanti. È inopportuna in quanto può costituire un eccesso di delega la circostanza che tale limite minimo è stato utilizzato in sé e per sé per ciascun ufficio giudiziario, mentre sarebbe stato necessario fare riferimento per ciascun territorio, come richiesto dalla delega, alla specificità territoriale del bacino di utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale, e alla valutazione dell'impatto della criminalità organizzata.

Sulla funzionalità della scelta di sopprimere tutte le sezioni distaccate occorre riflettere, anche perché occorre assicurare almeno una capillare presenza di sportelli della giustizia e individuare le sedi dove è necessario mantenere il giudice di pace, nonché valutare lo sviluppo delle vie di comunicazione e delle nuove possibilità offerte dall'informatica e dalla telematica.

Non si vuole negare in senso assoluto la fondatezza della linea seguita dal Ministro ma piuttosto sottolineare l'esigenza di procedere a delle valutazioni non in via generale ma in maniera specifica, cioè facendo riferimento alla specificità delle esigenze territoriali e alle conseguenti funzionalità degli uffici.

Un'ulteriore questione da tenere in debito conto è quella della rideterminazione delle piante organiche di ciascun ufficio giudiziario alla luce del nuovo assetto territoriale. Ritiene che non si possa procedere a tale riassetto territoriale senza aver preventivamente rideterminato le piante organiche.

Si riserva ulteriori riflessioni alla luce delle audizioni.

Enrico COSTA (PdL), *relatore*, ritiene che la documentazione a disposizione

della Commissione debba essere analizzata con attenzione ma che, comunque, ogni ragionamento in merito al provvedimento in esame debba partire da una valutazione della delega prevista dall'articolo 1 della legge n. 148 del 2011. Ricorda, in particolare, come il criterio di cui al comma 2, lettera e), preveda che si debba « assumere come prioritaria linea di intervento, nell'attuazione di quanto previsto dalle lettere a), b), c) e d), il riequilibrio delle attuali competenze territoriali, demografiche e funzionali tra uffici limitrofi della stessa area provinciale caratterizzati da rilevante differenza di dimensioni ». Osserva quindi come non risulti che questo percorso sia stato seguito e come in alcune circostanze dove vi sia un grande tribunale e un piccolo tribunale limitrofo, la priorità non dovrebbe essere quella di ridurre ma quella di razionalizzare. Parimenti, le sezioni distaccate vengono tutte chiuse, con un superamento della citata priorità e senza tenere conto che la soppressione è una possibilità, così come lo è anche la riduzione, ai sensi del comma 2, lettera d) della legge di delega.

Quanto ai « criteri oggettivi e omogenei » che dovrebbero essere seguiti ai sensi del comma 2, lettera b) della legge di delega, ritiene che il percorso logico di individuazione del « Tribunale ideale » presenti taluni elementi di arbitrarietà. Sottolinea, in particolare, come si sia preso a base del ragionamento il solo tribunale provinciale, che la delega non sopprime, senza considerare che la delega fa salvi anche altri tribunali.

Anche il criterio di cui al comma 2, lettera c) che prevede, a determinate condizioni, la « possibilità di accorpate più uffici di procura » non sembra essere stato seguito.

Rileva, infine, come numerose altre problematiche meritino un attento approfondimento. Si riferisce, in particolare, ai riflessi dell'accorpamento dei tribunali sui giudici onorari, sugli uffici del giudice di pace, sulle spese gravanti sui comuni.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.20.

DELIBERAZIONE INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 18 luglio 2012. — Presidenza del Presidente Giulia BONGIORNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Antonino Gullo.

La seduta comincia alle 13.20

Indagine conoscitiva sullo schema di decreto legislativo recante nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero. Atto n. 494.

(Deliberazione).

Giulia BONGIORNO, *presidente*, sulla base di quanto convenuto in sede di Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ed essendo stata acquisita l'intesa con il Presidente della Camera, propone lo svolgimento di una indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero (Atto n. 494).

L'indagine conoscitiva si concluderà in tempo utile per rispettare il termine entro il quale la Commissione è chiamata ad esprimere il proprio parere sul provvedimento in oggetto.

Nell'ambito dell'indagine la Commissione ha programmato di procedere all'audizione di magistrati, esponenti di associazioni rappresentative della magistratura, dell'avvocatura e della società civile.

La Commissione approva la proposta di deliberazione dell'indagine formulata dal presidente

La seduta termina alle 13.25.

DELIBERAZIONE INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 18 luglio 2012. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Antonino Gullo.

La seduta comincia alle 13.25.

Indagine conoscitiva sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente il regolamento recante riforma degli ordinamenti professionali.

Atto n. 488.

(Deliberazione).

Giulia BONGIORNO, *presidente*, secondo quanto convenuto dall'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ed acquisita l'intesa con il Presidente della Camera, propone lo svolgimento di una indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame dello schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente il regolamento recante la riforma degli ordinamenti professionali (Atto n. 488).

L'indagine conoscitiva si concluderà in tempo utile per rispettare il termine entro il quale la Commissione è chiamata ad esprimere il proprio parere sul provvedimento in oggetto.

Nell'ambito dell'indagine la Commissione ha programmato di procedere all'audizione rappresentanti degli ordini professionali.

La Commissione approva la proposta di deliberazione dell'indagine formulata dal presidente.

La seduta termina alle 13.30.**INDAGINE CONOSCITIVA**

Mercoledì 18 luglio 2012. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Antonino Gullo.

La seduta comincia alle 13.45.

Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero.

Atto n. 494.

Audizione del Procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli, Giovanni Colangelo, del Presidente dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), Graziano Delrio, e del Procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo, Francesco Messineo.

(Svolgimento e conclusione)

Giulia BONGIORNO, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Introduce, quindi, l'audizione.

Svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione Giovanni COLANGELO, *Procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli*.

Intervengono per porre quesiti e formulare osservazioni i deputati Mario CAVALLARO (PD), Francesco Paolo SISTO (PdL), Enrico COSTA (PdL) e Giulia BONGIORNO, *presidente*.

Risponde ai quesiti posti Giovanni COLANGELO, *Procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli*.

Svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione Francesco MESSINEO, *Procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo*.

Intervengono per porre quesiti e formulare osservazioni i deputati Giuseppe Francesco Maria MARINELLO (PdL), Donatella FERRANTI (PD), Mario CAVALLARO (PD) e Marilena SAMPERI (PD).

Risponde ai quesiti posti Francesco MESSINEO, *Procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo*.

Svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione Gianni SPERANZA, *rappresentante dell'Associazione nazionale comuni italiani*.

Intervengono per porre quesiti e formulare osservazioni i deputati Donatella FERRANTI (PD), Nicola MOLTENI (LNP), Ida D'IPPOLITO VITALE (UdCpTP), Marilena SAMPERI (PD), Anna ROSSOMANDO (PD), Rita BERNARDINI (PD) e Guido MELIS (PD).

Risponde ai quesiti posti Antonio RAGONESI, *rappresentante dell'Associazione nazionale comuni italiani*.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, ringrazia gli auditi e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.05.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 18 luglio 2012. — Presidenza del vicepresidente Fulvio FOLLEGOT. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Antonino Gullo.

La seduta comincia alle 15.10.

Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame dello schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente il regolamento recante riforma degli ordinamenti professionali.

Atto n. 488.

Audizione di rappresentanti del Comitato unitario permanente degli ordini e collegi professionali (CUP).

(Svolgimento e conclusione)

Giulia BONGIORNO, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovi-

sivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Introduce, quindi, l'audizione.

Svolgono una relazione sui temi oggetto dell'audizione Marina Elvira CALDERONE, *Presidente del Comitato unitario permanente degli ordini e collegi professionali* e Giancarlo LAURINI, *rappresentante del Comitato unitario permanente degli ordini e collegi professionali*.

Intervengono per porre quesiti e formulare osservazioni i deputati Maria Grazia SILIQUINI (PT) e Angela NAPOLI (FLpTP).

Rispondono ai quesiti posti Marina Elvira CALDERONE, *Presidente del Comitato unitario permanente degli ordini e collegi professionali*, Giancarlo LAURINI, *rappresentante del Comitato unitario permanente degli ordini e collegi professionali*, Roberto ORLANDI, *rappresentante del Comitato unitario permanente degli ordini e collegi professionali* e Edda SAMORY, *rappresentante del Comitato unitario permanente degli ordini e collegi professionali*.

Fulvio FOLLEGOT, *presidente*, ringrazia gli auditi e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.40.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

INTERROGAZIONI

Mercoledì 18 luglio 2012. — Presidenza del vicepresidente Fulvio FOLLEGOT. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Antonino Gullo.

La seduta comincia alle 15.40.

5-06730 Bernardini: Sul suicidio di un detenuto nel carcere di Brucoli, di Augusta.

Il sottosegretario Antonino GULLO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 2*).

Rita BERNARDINI (PD), replicando, si dichiara insoddisfatta della risposta, dalla quale emergono gravi irregolarità nelle condizioni di detenzione, la pressoché totale mancanza di assistenza psicologica, il carattere totalmente irrazionale del trasferimento del detenuto lontano dalla famiglia e la mancanza di soluzioni concrete e credibili a tutti questi problemi.

5-06731 Bernardini: Sulla detenzione di una donna con i suoi due figli di età inferiore a 3 anni nel carcere di Buoncammino di Cagliari.

Il sottosegretario Antonino GULLO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 3*).

Rita BERNARDINI (PD), replicando, si dichiara insoddisfatta della risposta che dimostra non solo l'inefficacia ma anche gli effetti controproducenti della legge n. 62 del 2011, con la quale taluno pen-

sava che mai più i bambini sarebbero vissuti nelle carceri.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

La seduta termina alle 15.50.

AVVERTENZA

I seguenti punti all'ordine del giorno non sono stati trattati:

ATTI DEL GOVERNO

*Schema di decreto legislativo recante nuova distribuzione sul territorio degli uffici del giudice di pace.
Atto n. 455.*

SEDE REFERENTE

*Delega al Governo in materia di depenalizzazione, pene detentive non carcerarie, sospensione del procedimento per messa alla prova e nei confronti degli irreperibili.
C. 5019 Governo, C. 879 Pecorella, C. 4824 Ferranti, C. 92 Stucchi, C. 2641 Bernardini, C. 3291-ter Governo e C. 2798 Bernardini.*

ALLEGATO 1

**DL 83/2012 recante misure urgenti per la crescita del Paese.
C. 5312 Governo.****PARERE APPROVATO**

La Commissione Giustizia,
esaminato il disegno di legge n. 5312,
rilevato che

L'articolo 54 è diretto a introdurre nel codice di procedura civile il filtro di inammissibilità dell'appello, che si fonda su una prognosi rimessa alla discrezionalità dello stesso giudice del gravame, prevedendo che l'impugnazione sia inammissibile quando non ha una ragionevole probabilità di essere accolta

desta perplessità ancora maggiori l'innalzamento dei costi che si determinerà con il ricorso *per saltum* in cassazione ed al rischio di ingiustizie che un filtro costruito su una ampissima discrezionalità, su una motivazione succinta e sulla non impugnabilità ovviamente comporta in dispregio dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

dall'introduzione del filtro in appello possano derivare gravi pregiudizi nei confronti delle parti il cui ricorso in appello verrebbe valutato sulla base di un giudizio prognostico e sommario, che si potrebbe risolvere in un giudizio di inammissibilità che non sembra essere lo strumento da utilizzare nelle valutazioni attinenti al merito;

si potrà anche determinare un aggravio del carico di lavoro della Corte d'appello, che si troverebbe a dover esaminare due volte il medesimo ricorso,

nonché della Corte di Cassazione considerato il prevedibile incremento dei ricorsi *per saltum*;

lo stesso CSM ha indicato il rischio di inefficacia dell'intervento osservando che « il carico dell'arretrato già pendente, con cause fissate per la decisione in talune Corti d'appello già ad oltre cinque anni da oggi, rende obiettivamente poco plausibile che, in specie, i collegi delle Corti di appello, peraltro tenuti anche allo smaltimento dell'arretrato per effetto dei programmi di gestione di cui all'articolo 37 decreto-legge 98 del 2011, conv. in legge n. 111 del 2011, siano in grado di procedere allo scrutinio richiesto dalla norma »;

sarebbe pertanto auspicabile affrontare in un separato provvedimento contestualmente il « filtro » e lo smaltimento dell'arretrato con misure organizzative idonee, anche per l'assoluta inidoneità del provvedimento ad incidere sull'arretrato che affligge le Corti d'appello, considerato che si è prevista la sua entrata in vigore per i giudizi instaurati successivamente alla legge di conversione e che in questa situazione la limitazione del filtro agli appelli « che non avrebbero ragionevoli possibilità di essere accolti », rinvia *sine die* la decisione degli appelli fondati e, quindi la sopravvivenza delle sentenze di primo grado ingiuste e provvisoriamente esecutive;

sarebbe, inoltre, in ogni caso più opportuno apportare modifiche alla disciplina del giudizio in appello volte a conferire maggiore efficacia concreta alle disposizioni che già consentono di rendere la

sentenza di appello nella prima fase del giudizio,

sottolineata l'esigenza di modificare la disciplina del codice di rito in maniera tale da consentire la celebrazione del processo d'appello civile in un'unica udienza, come quello del lavoro, e la possibilità di utilizzare la trattazione orale e la sentenza succintamente motivata in tutti i casi di manifesta infondatezza o manifesta fondatezza dell'appello, anche nel rito del lavoro, consentendo l'immediata applicazione ai giudizi in corso, anche al fine di velocizzare lo smaltimento dell'arretrato;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

sia soppresso l'articolo 54 ovvero sia sostituito da un articolo diretto a modificare l'articolo 343 c.p.c. e il terzo comma dell'articolo 350 c.p.c. funzionali alla decisione della controversia fin dalla prima udienza con sentenza letta in udienza; consentendo al giudice di arrivare alla stessa udienza conoscendo tutti gli atti nonché gli articoli 350 e 352 c.p.c. prevedendo che il giudice in caso di manifesta fondatezza o manifesta infondatezza dell'appello pronunci sentenza dando lettura del dispositivo e della concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione, anche mediante il rinvio agli elementi di fatto riportati in uno o più atti di causa e ai precedenti conformi.

ALLEGATO 2

Interrogazione n. 5-06730 Bernardini: Sul suicidio di un detenuto nel carcere di Brucoli, di Augusta.**TESTO DELLA RISPOSTA**

Con riferimento alla richiesta di notizie in merito al decesso di Massimo Mauro – avvenuto presso l'Istituto penitenziario di Augusta in data 11 gennaio 2012 – si comunica che il gesto autosoppressivo è avvenuto mediante impiccagione, con l'ausilio di un lenzuolo annodato a forma di cappio, che è stato fissato alla terza branda della cella detentiva.

Il predetto detenuto era stato tratto in arresto l'11 febbraio 2009 ed aveva la posizione giuridica di condannato definitivo, con fine pena al 30 settembre 2016 in seguito alla condanna inflittagli per diversi reati tra cui maltrattamenti e furto, ai sensi degli articoli 572 e 624 del codice penale.

Dalla documentazione acquisita dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, risulta che il detenuto in questione è stato tempestivamente soccorso dal personale di custodia e da quello medico il quale, dopo aver praticato gli interventi rianimatori di rito, alle ore 20,25 circa ne ha dovuto constatare l'avvenuto decesso.

Sull'accaduto è stata prontamente avviata un'indagine amministrativa affidata al Provveditore Regionale per la Sicilia, al fine di appurare cause, circostanze e modalità del decesso. All'esito della suddetta indagine, la Commissione ispettiva ha ritenuto di dover considerare l'evento come fatto del tutto imprevisto, dal momento che « il detenuto non aveva lasciato trapelare nulla che facesse presagire le idee successive poste in essere, anche se al momento dell'ingresso aveva dichiarato timori per la propria incolumità ».

Peraltro, l'assoluta assenza di lesioni riconducibili all'intervento di terze persone ha indotto anche il consulente tecnico del P.M. a propendere per la configurazione suicidaria dell'impiccagione ed ha fatto sì che la competente Autorità Giudiziaria abbia ritenuto di non disporre l'esame autoptico.

Per quanto riguarda, invece, le iniziative volte a ridurre il triste fenomeno dei suicidi e degli atti di autolesionismo, si segnala che la competente Direzione Generale ha già da tempo posto il tema dei suicidi in carcere al centro della propria attenzione: sono state, infatti, fornite agli Istituti penitenziari direttive utili ad « intercettare » comportamenti rivelatori di disagio psichico e/o di tendenza depressiva, al fine di porre in essere interventi di supporto per prevenire atti suicidari ed atti auto o etero aggressivi.

Peraltro, in una situazione di grande difficoltà – caratterizzata, da una parte, da un aumento consistente della popolazione detenuta e, dall'altra, dalla riduzione dei fondi a disposizione per la realizzazione di interventi trattamentali adeguati – l'obiettivo perseguito è quello di creare un collegamento tra le varie aree dell'Istituto e gli operatori esterni, al fine di ottimizzare le risorse a disposizione e creare una rete di interventi, capaci di coinvolgere l'intera struttura nella risposta alla problematica.

Si evidenzia, inoltre, che:

a) nel mese di luglio dello scorso anno, è stata diramata una nota con la quale si è cercato di sensibilizzare ulteriormente i Provveditori regionali, affinché

incentivino e sostengano le Direzioni degli Istituti nell'adozione di tutte le iniziative possibili per migliorare la dignità detentiva. Al riguardo è stata ribadita l'importanza di una maggiore presenza del volontariato e dei contatti con la comunità esterna, precisandosi che tali ingressi possono essere legittimamente contenuti o ridotti soltanto in presenza di significative carenze di personale, ovvero di ragioni di giustizia, pericolosità, sicurezza, ordine e di disciplina, o ancora di appartenenza a specifici regimi e circuiti detentivi;

b) in data 25 novembre 2011 è stata diramata anche una circolare avente ad oggetto le « Modalità di esecuzione della pena », con la finalità di realizzare « Un nuovo modello di trattamento che comprenda sicurezza, accoglienza e rieducazione » e di superare la dicotomia tra i concetti di sicurezza e di trattamento. È stato, tra l'altro, affrontato anche il momento dell'accoglienza del detenuto e il rischio suicidarlo, prevedendo una riorganizzazione dell'intera materia alla luce del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 1° aprile 2008 e di tutto quanto previsto dagli organismi europei, dall'OMS e di quanto contenuto negli atti formati in seno al comitato nazionale di Bioetica, fino a giungere alla definizione delle modalità di intervento nei casi concreti.

Per ciò che concerne, infine, le iniziative volte a potenziare il ricorso alle misure alternative, si osserva che lo scorso 25 gennaio è stato approvato dal Senato il disegno di legge su « Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, recante interventi

urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri »: tale provvedimento prevede, tra l'altro, ai fini che qui interessano, la modifica della legge n. 199 del 2010 attraverso un innalzamento a 18 mesi del limite massimo di pena residua per la fruizione del beneficio della detenzione domiciliare. Tale modifica ha, invero, consentito di estendere la possibile platea dei detenuti ammessi al beneficio ed ha permesso, alla data del 31 gennaio 2012, la scarcerazione di 4.654 detenuti.

Per completezza informativa, va segnalato che nel corso della presente legislatura è stato presentato il DDL 3291-ter, ancora all'esame degli organi parlamentari, recante disposizioni relative alla sospensione del procedimento penale con messa alla prova. Si tratta dell'estensione al processo penale ordinario dell'istituto già previsto nel decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448 (approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), che introduce una forma di « probation » da applicare durante la fase di cognizione, nei procedimenti relativi a reati puniti con la pena pecuniaria o con pena detentiva non superiore nel massimo a tre anni, sola o congiunta con la pena pecuniaria.

La concessione della misura è condizionata all'impegno dell'imputato ad adoperarsi, per quanto possibile, in favore della vittima del reato, tramite risarcimento del danno, o tramite attività riparatrice da eseguirsi con la prestazione di lavoro di pubblica utilità.

ALLEGATO 3

Interrogazione n. 5-06731 Bernardini: Sulla detenzione di una donna con i suoi due figli di età inferiore a 3 anni nel carcere di Buoncammino di Cagliari.

TESTO DELLA RISPOSTA

Nell'atto di sindacato ispettivo in oggetto, gli interroganti riferiscono di avere appreso da notizie stampa, che due bambini di tenera età avrebbero trascorso due giorni e due notti presso la Casa Circondariale di Cagliari, in seguito all'arresto della loro madre. Anche associazioni umanitarie avrebbero riferito del caso specifico, censurando la mancanza, nella regione Sardegna, di strutture detentive idonee ad ospitare le madri ed evitare traumi ai loro figli in tenera età.

Al fine di corrispondere alla richiesta di chiarimenti e di iniziative ispettive avanzata dall'onorevole Bernardini in merito alla vicenda segnalata, si comunicano i seguenti elementi informativi.

All'esito dell'indagine conoscitiva esperita per il tramite delle competenti Articolazioni ministeriali, è emerso che la donna citata nell'interrogazione risponde al nome di Glayda Obamedo, è di nazionalità nigeriana ed ha fatto ingresso nella Casa Circondariale di Cagliari il 9 gennaio 2012, insieme ai suoi due figli di anni 2 e di mesi 6. La predetta è stata assegnata nella camera « nido », locale adeguatamente attrezzato con giochi per bambini, scaldalatte, pannolini ed altro. Nell'occasione, la camera è stata lasciata aperta al fine di ridurre al minimo i disagi per i piccoli e, lo stesso comandante del reparto, ha curato direttamente i rapporti con la donna, per assicurarsi della risoluzione di tutte le eventuali problematiche relative alla cura dei minori. Prima della scarcerazione, avvenuta in data 11 gennaio 2012, la donna è stata condotta con i figli presso la clinica pediatrica per effettuare tutti i

controlli del caso. La misura della custodia cautelare in carcere – così come precisato dalla Procura Generale presso la Corte d'appello di Cagliari – è stata emessa dal GIP competente nell'ambito del procedimento penale n. 10078/07 ignorando che l'indagata fosse madre di minori in tenera età, ed è stata portata ad esecuzione dal P.M. di turno, poiché non vi era alcun congiunto o persona di fiducia cui affidare i bambini e poiché anche la Direzione della Casa Circondariale di Cagliari, contattata nell'immediato, aveva fornito rassicurazioni sull'adeguatezza di alcuni locali del penitenziario cagliaritano ad accogliere soggetti minori.

Peraltro, dalla stessa lettura degli atti inviati alla locale Procura della Repubblica dalla Casa Circondariale di Cagliari è dato evincere che la donna aveva espresso l'intenzione di tenere i figli con sé e che entrambi i minori sono stati adeguatamente curati e sottoposti a controlli sanitari e cure mediche ed è stata, altresì, consentita l'apertura della cella detentiva, proprio per scongiurare il verificarsi di effetti traumatizzanti sui minori.

In ogni caso, giova sottolineare che il GIP, all'esito dell'interrogatorio di garanzia, ha immediatamente provveduto a sostituire la misura carceraria con quella degli arresti domiciliari, fronteggiando in modo meno afflittivo le perduranti esigenze cautelari.

Ed invero, soltanto in una prima fase, del tutto temporanea e contingente, le ritenute esigenze di custodia sono state considerate contenibili con la custodia in carcere, secondo una valutazione dell'Au-

torità giudiziaria che ha, comunque, tenuto conto dell'assenza di prossimi congiunti o di persone di fiducia a cui affidare i bambini e dell'intenzione della madre di trattenere con sé i minori e che ha, altresì, preliminarmente verificato la reale disponibilità della struttura carceraria a rendere il meno traumatico possibile il soggiorno dei bambini.

Venendo, quindi, alle questioni di carattere più generale segnalate nell'atto ispettivo, si rappresenta che negli istituti di detenzione, alla data del 23 marzo 2012, risultano complessivamente presenti insieme alle madri detenute, 54 bambini.

In un primo momento, in considerazione del dato numerico complessivo, l'Amministrazione Penitenziaria, anche con il coinvolgimento della regione e della provincia di Cagliari, ha ritenuto di non procedere alla realizzazione di un ICAM in Sardegna, evidenziando, negli istituti

della regione, l'assenza di detenute sarde con prole al seguito e la presenza decisamente sporadica di detenute straniere con bambini.

Tuttavia, sin dallo scorso mese di giugno, la stessa Amministrazione ha ritenuto di riproporre la realizzazione di strutture ICAM anche in Sardegna, proprio in considerazione del tenore della legge 21 aprile 2011 n. 62 che, al fine di agevolare il mantenimento ed il ripristino della relazione genitoriale dei detenuti, non solo prevede l'ingresso negli ICAM, in presenza di determinate condizioni, delle madri imputate e condannate, ma eleva l'indice di età dei bambini che vi possono essere ospitati: circostanza, questa, che potrebbe sensibilmente ampliare la platea delle donne ammesse a trascorrere il periodo di custodia cautelare o dell'esecuzione della pena in tali istituti.