

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Nuovo testo unificato C. 2854 Buttiglione ed abb. (Parere alla XIV Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	37
Legge comunitaria 2010. Emendamenti C. 4059 Governo, approvato dal Senato (Parere alla XIV Commissione) (<i>Seguito dell'esame emendamenti e conclusione – Parere</i>)	38
ALLEGATO 1 (<i>Parere approvato</i>)	47

INTERROGAZIONI:

5-04286 Bernardini: Problematiche relative ai soggetti incaricati di collaborare con il Commissario delegato per l'emergenza carceri	39
ALLEGATO 2 (<i>Testo della risposta</i>)	48

SEDE REFERENTE:

Misure contro la durata indeterminata dei processi. C. 3137, approvata dal Senato (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	39
ALLEGATO 3 (<i>Emendamenti inammissibili</i>)	49
ALLEGATO 4 (<i>Emendamenti del relatore</i>)	53
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	46
AVVERTENZA	46

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 16 marzo 2011. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Giacomo Caliendo.

La seduta comincia alle 14.10.

Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

Nuovo testo unificato C. 2854 Buttiglione ed abb.
(Parere alla XIV Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Luigi VITALI (Pdl), *relatore*, osserva come il testo in esame si proponga di disciplinare il processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti dell'Unione europea e garantire l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, in coerenza con gli articoli 11 e 117 della Costituzione e sulla base dei principi di attribuzione, di sussidiarietà, di proporzionalità, di leale cooperazione, di efficienza, di trasparenza e di partecipazione democratica.

Ricorda che la Commissione giustizia ha iniziato l'esame in sede consultiva nella seduta del 2 dicembre 2010, nel corso della quale è stata svolta la relazione sul precedente testo unificato.

Con riferimento al nuovo testo unificato, che si compone di 58 articoli, segnala due disposizioni che, in particolare, rientrano negli ambiti di competenza della Commissione giustizia: gli articoli 45 e 46.

L'articolo 45 riguarda la giurisdizione del giudice amministrativo.

La disposizione, in particolare, attribuisce le controversie relative all'esecuzione di una decisione di recupero degli aiuti di Stato incompatibili con il diritto comunitario, di cui all'articolo 14 del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e prevede l'applicabilità del rito abbreviato ai sensi dell'articolo 119 del nuovo Codice del processo amministrativo.

Ricorda che nel caso in cui un aiuto prestato da uno Stato membro venga riconosciuto dalla Commissione come incompatibile con il diritto comunitario, le somme già percepite devono essere recuperate. A tal fine, gli articoli 14 e 15 del regolamento n. 659/1999 del Consiglio predispongono una specifica procedura. Il citato articolo 14, segnatamente, prevede che la Commissione europea adotti una decisione con la quale impone allo Stato membro interessato di assumere tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto dal beneficiario, cosiddetta « decisione di recupero ». Tale recupero deve essere « effettuato senza indugio secondo le procedure previste dalla legge dello Stato membro interessato, a condizione che esse consentano l'esecuzione immediata ed effettiva della decisione della Commissione ».

In base al comma 3, le amministrazioni competenti al recupero trasmettono annualmente alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche europee l'elenco degli estremi delle sentenze, di cui hanno avuto co-

municazione, adottate nell'anno precedente relativamente alle controversie su tali materie.

L'articolo 46, infine, prevede che i provvedimenti che concedono aiuti di Stato in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea possono essere impugnati dinanzi al tribunale amministrativo regionale competente per territorio.

Ricorda che l'articolo 107 TFUE prevede il principio di incompatibilità degli aiuti di Stato con il sistema complessivo del diritto comunitario, fatti salvi la possibilità di preventiva autorizzazione dell'aiuto medesimo nonché un sistema di deroghe espressamente individuato.

La procedura per il controllo sugli aiuti di Stato, sia a livello preventivo su quelli di nuova istituzione, sia a livello permanente sugli aiuti esistenti, è contenuta invece all'articolo 108 TFUE. Il paragrafo 3, in particolare, dispone che alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale.

Propone quindi di esprimere parere favorevole.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere del relatore.

Legge comunitaria 2010.

Emendamenti C. 4059 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alla XIV Commissione).

(Seguito dell'esame emendamenti e conclusione – Parere).

La Commissione prosegue l'esame, rinviato il 15 marzo 2011.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, ricorda che nella seduta di ieri il relatore ha presentato una proposta di parere favorevole sugli emendamenti 1.5 del Governo e Gioacchino Alfano 12.3, e contrario sugli articoli aggiuntivi Porcino 18.046 e Palomba 18.047.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere del relatore (*vedi allegato 1*).

La seduta termina alle 14.20.

INTERROGAZIONI

Mercoledì 16 marzo 2011. — Presidenza del vicepresidente Fulvio FOLLEGOT. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Giacomo Caliendo.

La seduta comincia alle 14.20.

5-04286 Bernardini: Problematiche relative ai soggetti incaricati di collaborare con il Commissario delegato per l'emergenza carceri.

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

Rita BERNARDINI (PD) ringrazia il Sottosegretario della risposta fornita, della quale prende atto. Rileva come la risposta appaia precisa ma non aggiornata, in quanto riferita al periodo nel quale l'Ufficio del Commissario delegato per l'emergenza carceri aveva appena iniziato ad operare.

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

La seduta termina alle 14.25.

SEDE REFERENTE

Mercoledì 16 marzo 2011. — Presidenza del vicepresidente Fulvio FOLLEGOT. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Giacomo Caliendo.

La seduta comincia alle 14.25.

Misure contro la durata indeterminata dei processi. C. 3137, approvata dal Senato.

(*Seguito dell'esame e rinvio*).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato il 15 marzo 2011.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, come preannunciato ieri, prima di passare all'esame degli emendamenti comunica alla Commissione gli emendamenti inammissibili per estraneità di materia.

Ricorda che, nel corso dell'esame in sede referente, da parte di alcuni deputati è stato chiesto alla Presidenza della Commissione di adottare un criterio basato sulla finalità del provvedimento, essendo questo volto, come si legge nel titolo del medesimo, a introdurre nell'ordinamento disposizioni contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. In sostanza, secondo costoro si dovrebbero considerare ammissibili tutti gli emendamenti volti alla predetta finalità, anche se relativi a materie del tutto estranee rispetto a quelle oggetto di specifico intervento da parte della proposta di legge in esame. Questi emendamenti consisterebbero in scelte alternative rispetto a quelle operate da tale proposta, ma accomunate a queste dalla medesima finalità.

Considerata la delicatezza della questione ritiene di dover fare alcune precisazioni.

Ricorda che nella circolare del Presidente della Camera del 10 gennaio 1997

sono chiariti espressamente i parametri di ammissibilità degli emendamenti, i quali peraltro sono stati confermati successivamente in via applicativa dalla Presidenza della Camera in diverse occasioni. Nella circolare, dopo aver ribadito l'inammissibilità degli emendamenti che « non siano inerenti al contenuto del provvedimento in esame », il Presidente afferma che « la disposizione dell'articolo 89 del Regolamento deve essere applicata nel senso di dichiarare inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi affatto estranei all'oggetto della discussione » e che « debbono quindi essere dichiarati inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi palesemente incongrui rispetto al contesto logico e normativo ». Ciò significa che possono essere considerati ammissibili anche emendamenti che non abbiano ad oggetto gli specifici istituti oggetto della proposta di legge emendata, purché comunque un collegamento con questi vi sia.

Secondo alcuni deputati, come ho già detto, questo collegamento può essere anche meramente teleologico. Proprio tale questione è stata affrontata dalla Presidenza della Camera in relazione ad un provvedimento in materia di sicurezza. Con lettera del 16 febbraio 2000, il Presidente della Camera, onorevole Luciano Violante, aveva concordato con la scelta del Presidente della Commissione, onorevole Anna Finocchiaro, di non ammettere una serie di emendamenti volti ad assicurare la sicurezza dei cittadini, ma non attinenti ai particolari aspetti della sicurezza pubblica che era oggetto del testo unificato o delle proposte abbinate. Il Presidente della Commissione aveva rilevato come, se si fosse optato per una interpretazione meno rigorosa, si sarebbe favorita una estensione illimitata dell'oggetto del provvedimento da esaminare a discapito della profondità e completezza della istruttoria in Commissione.

Sottolinea che la decisione di inammissibilità non concerne il giudizio di merito sugli emendamenti né tanto meno, per quanto riguarda il provvedimento in esame, la loro finalità deflattiva ovvero la

loro congruità a ridurre i tempi del processo. A questo proposito, il Presidente della Camera ha ricordato che rimane del tutto impregiudicata la facoltà per la Commissione di discutere i progetti di legge ad essa assegnati, vertenti sulle materie richiamate dagli emendamenti dichiarati ammissibili, anche nell'ambito delle quote riservate ai gruppi ai sensi degli articoli 24 e 25 del regolamento.

Dichiara che per tali ragioni ha ritenuto ammissibili solamente gli emendamenti strettamente connessi alle materie oggetto del provvedimento in esame, mentre non ha considerato ammissibili tutti quegli emendamenti che intervengano in materie del tutto incongrue rispetto al contesto logico e normativo della proposta di legge. Sono stati comunque ammessi gli emendamenti che, pur riferendosi a istituti che non sono oggetto della proposta di legge possono trovare una connessione diretta con gli istituti oggetto di tale proposta.

Ricorda che la proposta di legge all'articolo 1 modifica la legge 24 marzo 2001 n. 89 (cosiddetta legge Pinto), che disciplina le procedure di equo indennizzo nel caso di violazione del diritto alla ragionevole durata del processo; l'articolo 2 si riferisce al pagamento del contributo unificato; l'articolo 3 reca una norma di interpretazione autentica che chiarisce la portata di una disposizione transitoria in materia di procedimento per danno erariale; gli articoli 4, 5, 8 e 9 introducono nell'ordinamento la cosiddetta prescrizione processuale che determina l'estinzione del processo nel caso in cui siano superati determinati relativi alle diverse fasi del processo; l'articolo 6, modificando l'articolo 23 del codice di procedura penale, prevede che, se in una fase antecedente alla dichiarazione di apertura del dibattimento, il giudice dichiara con sentenza l'esistenza di una causa di non punibilità in ordine al reato appartenente alla sua competenza per territorio con la stessa sentenza dichiara la propria incompetenza in ordine al reato connesso e dispone contestualmente la trasmissione degli atti al pubblico ministero presso il giudice competente;

l'articolo 7 prevede un meccanismo di monitoraggio per valutare l'impatto finanziario derivante dall'applicazione della nuova legge; l'articolo 10, infine, disciplina l'entrata in vigore del provvedimento.

Sottolinea che sono le predette materie, anziché la finalità del provvedimento, a costituire il parametro di ammissibilità.

Ciò significa che non potranno essere considerati ammissibili, ad esempio, emendamenti che intervengano su norme processuali eliminando, secondo il proponente, degli ostacoli alla celerità del processo o che incrementino le risorse a disposizione della giustizia ovvero che modifichino la geografia giudiziaria. Mentre sono da considerare ammissibili emendamenti relativi alla incompetenza, essendo inerenti alla materia dell'articolo 6, ovvero emendamenti che intervengano in materia di prescrizione sostanziale. Per quest'ultimo aspetto ricorda come nel corso dell'esame da parte di più deputati si sia evidenziato come la prescrizione processuale sia un istituto che debba essere coordinato con la prescrizione sostanziale anche al fine, secondo taluni, di evitare effetti paradossali.

Per le ragioni sopra esposte ritiene che siano inammissibili gli emendamenti riportati in allegato (*vedi allegato 3*).

Antonio DI PIETRO (IdV) sottolinea la sua totale contrarietà alla dichiarazione di inammissibilità appena fatta dal Presidente della Commissione, sottolineando come gli emendamenti da lui presentati e dichiarati inammissibili siano in realtà strettamente connessi alla proposta di legge in esame, in quanto sono tutti volti a ridurre gli ostacoli che impediscono una definizione in tempi ragionevoli del processo. Chiede al Presidente della Commissione se la valutazione di inammissibilità sia inappellabile.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, ricorda che il presentatore di un emendamento dichiarato inammissibile può chiedere al Presidente della Camera di rivedere il giudizio di inammissibilità espresso dal Presidente della Commis-

sione e che in tal caso l'emendamento non può essere posto in votazione finché la questione non sia definita dal Presidente della Camera.

Antonio DI PIETRO (IdV) chiede in primo luogo al Presidente della Commissione di rivedere il suo giudizio di inammissibilità tenendo conto che il provvedimento in esame determina degli effetti estintivi sul processo che possono essere mitigati solo ove si intervenga anche in materie diverse da quelle disciplinate espressamente da tale provvedimento. Qualora il Presidente della Commissione non ritenesse di mutare le proprie decisioni, si riserva di chiedere al Presidente della Camera di considerare ammissibili i suoi emendamenti ritenuti oggi inammissibili.

Lorenzo RIA (UdC) ritiene che la Commissione debba sospendere l'esame del provvedimento finché non sia definita, anche attraverso appositi ricorsi al Presidente della Camera, la questione dell'ammissibilità degli emendamenti.

Donatella FERRANTI (PD), dopo aver condiviso gli interventi degli onorevoli Di Pietro e Ria, esprime forti dubbi sul rigoroso giudizio di ammissibilità effettuato dal Presidente e ispirato ad una circolare ormai risalente nel tempo come quella del 10 gennaio 1997. Ritiene che sia un errore richiamare una circolare emanata in contesti storici e politici del tutto diversi da quelli nei quali ci si trova oggi. Inoltre ritiene che i precedenti non possano impedire l'esame di emendamenti, utilizzando criteri del tutto irragionevoli. Osserva inoltre che la stessa circolare richiamata lascia dei margini valutativi che consentono di considerare ammissibili anche emendamenti su materie non disciplinate specificamente dalla proposta di legge.

A titolo esemplificativo, richiama gli articoli aggiuntivi da lei presentati 1.2, 1.3 e 1.4 rispettivamente in materia di udienza preliminare e richiesta di prova, di proscioglimento per particolare tenuità del

fatto e di ufficio del processo, la cui approvazione rappresenta un presupposto imprescindibile affinché l'istituto della prescrizione processuale, da lei non condiviso, non determini l'estinzione di innumerevoli processi.

Ritiene che le stesse audizioni svolte nel corso dell'indagine conoscitiva abbiano fornito elementi tali da dover essere tradotti in emendamenti, che non possono essere dichiarati inammissibili. Inoltre dovrebbero essere le stesse dichiarazioni di apertura all'opposizione fatte dal relatore nella seduta di ieri a indurre la Presidenza ad una valutazione più elastica di ammissibilità. Annuncia che anche lei chiederà la revisione del giudizio di inammissibilità per alcuni degli emendamenti da lei presentati.

Manlio CONTENUTO (PdL) ritiene che il vaglio di ammissibilità fatto dalla Presidenza sia del tutto corretto. Per quanto attiene alla questione della circolare del 10 gennaio 1997 sull'istruttoria legislativa sollevata dall'onorevole Ferranti, si limita a ricordare che tale circolare è il risultato di una deliberazione della Giunta per il Regolamento e come tale continua a trovare costante applicazione nella prassi parlamentare. Qualora tale circolare non sia condivisa non esiste altra via se non quella di chiedere alla Giunta del regolamento di intervenire nuovamente sulla materia dell'istruttoria legislativa ed in particolare in merito ai criteri di ammissibilità degli emendamenti. Altra via che rimane ai presentatori degli emendamenti dichiarati inammissibili è quella di chiedere al Presidente della Camera un riesame della valutazione di inammissibilità.

Anna ROSSOMANDO (PD) dichiara di condividere pienamente l'intervento dell'onorevole Ferranti, ritenendo che una valutazione come quella appena fatta dal Presidente della Commissione circa l'ammissibilità degli emendamenti finisca per comprimere fortemente la dialettica parlamentare, rimettendo al presentatore di una proposta di legge il compito di circoscrivere gli ambiti di esame della Com-

missione in una determinata materia. Si auspica pertanto che possa essere rivisto il giudizio di inammissibilità, anche tenendo conto che molti degli emendamenti dichiarati inammissibili nascono da considerazioni fatte alla luce dell'indagine conoscitiva svolta.

Federico PALOMBA (IdV), intervenendo a sostegno di quanto affermato dagli onorevoli Di Pietro, Ria, Ferranti e Rossomando, sottolinea come in base al titolo della proposta di legge in esame, finalizzata ad attuare il principio della ragionevole durata del processo, si dovrebbero ammettere emendamenti aventi un contenuto strutturale, procedurale o organizzatorio. Ritiene che altrimenti si finisce per ritenere che l'unico intervento per accorciare i tempi del processo sia quello della ghigliottina della prescrizione processuale. In realtà ci sono soluzioni diverse e sicuramente più complesse, come quelle delineate da molti degli emendamenti dichiarati inammissibili. Confida pertanto in una diversa valutazione da parte del Presidente.

Enrico COSTA (PdL), dopo avere dichiarato di rimettersi alla valutazione della Presidenza circa l'ammissibilità degli emendamenti, invita i componenti della Commissione a considerare che il provvedimento è iscritto in Assemblea a partire da lunedì 28 marzo e che ormai si stanno riducendo i tempi a disposizione della Commissione per esaminare gli emendamenti. Tempi che peraltro erano stati concordati nell'ambito dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi. Ritiene che qualsiasi questione relativa a come eventualmente rivedere il giudizio di ammissibilità appena espresso debba tener conto dell'esigenza di concludere l'esame in sede referente in tempi utili per rispettare il calendario dell'Assemblea.

Carolina LUSSANA (LNP) non comprende le ragioni per le quali alcuni colleghi abbiano dichiarato di non condividere il richiamo fatto dal Presidente alla

circolare del Presidente della Camera sull'istruttoria legislativa, che dal momento della sua emanazione trova applicazione costante. Ricorda che i presentatori possono comunque chiedere un riesame del giudizio di ammissibilità. Invita comunque a proseguire i lavori della Commissione, esaminando quelle parti del provvedimento che non siano oggetto di emendamenti dichiarati inammissibili.

Maria Grazia SILIQUINI (IR) dichiara di condividere pienamente le valutazioni di inammissibilità effettuate dalla Presidenza della Commissione, che si basano su una circolare emanata dal Presidente Luciano Violante che dal 1997 trova continua e costante applicazione.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, evidenzia come l'intervento dell'onorevole Ferranti non tenga conto né del ruolo che rivestono le circolari del Presidente della Camera tra le fonti del diritto parlamentare né della circostanza che in materia di istruttoria legislativa non sia stata emanata alcuna altra circolare successiva a quella del 1997. Per tale ragione questa circolare dal momento della sua emanazione continua a fornire i criteri ai quali le Presidenze di Commissione devono rifarsi quando procedono ad una valutazione di ammissibilità di emendamenti. Nel caso in esame ha ritenuto di fare riferimento anche ad una lettera del Presidente della Camera in quanto la stessa si occupa proprio della questione sollevata in Commissione giustizia da alcuni deputati dell'opposizione in merito alla rilevanza dell'elemento teleologico ai fini della valutazione dell'ammissibilità degli emendamenti. Avverte che il termine per la presentazione di istanze di riesame del suo vaglio di ammissibilità è fissato alle ore 18 di oggi e che pertanto si potrebbe proseguire esaminando gli emendamenti all'articolo 1 ritenuti ammissibili, come quelli soppressivi dell'articolo medesimo.

Federico PALOMBA (IdV), intervenendo sul complesso degli emendamenti, rileva come il Gruppo IdV abbia presen-

tato in Commissione Giustizia oltre centocinquanta emendamenti.

Il Gruppo IdV, essendo consapevole della necessità di interventi di riforma finalizzati a rendere ragionevoli i tempi del processo, ha proposto misure dirette ad evitare tutte le lungaggini processuali e dunque volte all'accelerazione e razionalizzazione del processo penale.

Il presupposto da cui si parte è dunque lo stesso del testo all'esame e cioè rendere i processi più brevi. Le modalità sono però diametralmente opposte: si vuole che i processi siano celebrati e arrivino alla fine in tempi ragionevoli, mentre il testo in esame prescinde da ciò e dunque prevede che, decorso il tempo prefissato, il processo si ferma, si prescrive.

Tutti gli emendamenti presentati hanno un medesimo obiettivo: velocizzare il processo.

Si è intervenuti con misure di diversa natura: divieto di doppi incarichi ai magistrati; attribuzione di funzioni monocratiche ai giudici di prima nomina; introduzione del filtro in appello; *reformatio in peius* in appello (in particolare si introduce la possibilità per il giudice di appello di riformare la sentenza di primo grado irrogando una pena o una misura più severe delle precedenti); sospensione della prescrizione a seguito di richieste o eccezioni presentate dalle parti; introduzione della motivazione breve delle sentenze, in primo grado, secondo grado e Cassazione; previsione della non punibilità per la tenuità dell'offesa.

Tra tutti emerge un emendamento interamente sostitutivo dell'articolo 5, nel quale è stata trasfusa la proposta di legge presentato dal gruppo IdV, recante: « Disposizioni per l'accelerazione e la razionalizzazione del processo penale, nonché in materia di prescrizione dei reati, tenuità del fatto, recidiva e criteri di ragguaglio tra pene detentive e pene pecuniarie ».

Rileva come le proposte emendative del proprio gruppo siano volte a realizzare un intervento « di sistema », al fine di razionalizzare il processo penale alla luce del principio della ragionevole durata dei pro-

cessi. Il « giusto processo » significa che il processo deve fare giustizia e, cioè, che deve svolgersi in modo da favorire il perseguimento di una decisione giusta ai sensi dell'articolo 24 della Costituzione con una « decisione sul merito ». Il criterio guida su cui si fondano le proposte dell'IdV consistono, pertanto, nella costante ricerca di un punto di equilibrio tra le garanzie dell'imputato e l'efficienza del processo.

Sono stati presentati anche emendamenti che incidono sulla materia delle notificazioni degli atti. In particolare, si prevede un intervento che si muove lungo tre distinte direttrici. La prima è quella di favorire la conoscenza « effettiva » del procedimento da parte dell'imputato. La seconda è quella di neutralizzare gli effetti di tutte le disposizioni che, contenendo una serie di garanzie meramente formali, prive di utilità sostanziale sotto il profilo dell'effettivo esercizio del diritto di difesa, si risolvono in realtà in una inutile dilatazione dei tempi del procedimento penale. La terza, che si muove in armonia con l'intento di riqualificare il personale amministrativo degli uffici giudiziari, consiste nel valorizzare i compiti degli ufficiali giudiziari, affidando loro una serie di attività qualificate funzionalmente nell'ottica della riduzione dei tempi processuali. Ad esempio, si prevede una disposizione di notevole rilievo, che introduce, il concetto di notificazione di atti per mezzo di « posta elettronica certificata ».

Si interviene in materia di nullità e inutilizzabilità di atti processuali. Infatti le nullità previste sono di due soli tipi: quelle « assolute », rilevabili anche d'ufficio e quelle « relative », che possono essere dichiarate solo su eccezione di parte. Ciò che scompare è la categoria delle nullità « insanabili »; da cui anche l'eliminazione della categoria, ad essa contrapposta, delle nullità « a regime intermedio »: essa, infatti, diventa la regola;

Si interviene in materia di circostanze, recidiva e prescrizione del reato al fine di provvedere a razionalizzare la sequenza procedurale, eliminando attività o garanzie superflue ovvero meramente formali,

senza intaccare il nucleo di garanzie costitutive del modello di giusto processo. Inoltre si sono predisposte soluzioni normative volte a disincentivare comportamenti delle parti strumentali al prolungamento del processo al di là della sua ragionevole durata e, in particolare, diretti ad ottenere la prescrizione. Si intende qui far riferimento alle impugnazioni dichiaratamente pretestuose.

Si interviene in tema di competenza, in quanto si ritiene opportuno ridisciplinare tutta la materia dell'incompetenza, al fine di evitare che vizi di incompetenza, soprattutto se mai rilevati o eccepiti, possano pregiudicare processi spesso già pervenuti a sentenza, anche di secondo grado.

Sono previsti interventi sul rito contumacia; in particolare si introducono modifiche agli istituti della contumacia, dell'assenza dell'imputato, della sospensione del processo e della rinnovazione del dibattimento a seguito del mutamento del giudice. Le modifiche proposte sono volte, in particolare, a sostituire il riferimento alla sentenza contumacia con la differente espressione sentenza dibattimentale in assenza dell'imputato.

Si ritiene necessario, come linea tendenziale, che i processi penali non si possano celebrare senza l'effettiva garanzia che l'imputato abbia avuto conoscenza almeno dell'inizio degli stessi. Le modifiche proposte mantengono la possibilità di procedere alle indagini preliminari e all'udienza preliminare anche nei confronti di un indagato irreperibile ovvero nei cui confronti le notifiche vengano effettuate presso il difensore. Quanto alla fase dell'udienza preliminare, si è pertanto ritenuto di eliminare l'istituto della contumacia, sostituendolo con quello della mera « assenza », per tutti i casi in cui, compiuta la regolare notificazione del decreto di fissazione, l'imputato è o sarebbe dovuto essere presente ».

Sono stati presentati emendamenti che prevedono una rivisitazione della geografia giudiziaria; in particolare, si introduce un nuovo articolo che ridefinisce i distretti e i circondari giudiziari. Sulla scorta dei pareri espressi dal CSM negli ultimi 20

anni si prevede: la soppressione delle sedi distaccate di Corte d'Appello e il mantenimento di un solo distretto di Corte d'Appello per regione, ad eccezione della Sicilia, dove ne rimangono due (Palermo e Catania) (viene previsto che il Governo, sentito il CSM, possa conservare – per motivate esigenze – i distretti di Corte d'Appello di Salerno, Brescia e Reggio Calabria); il mantenimento di un tribunale per ogni provincia (e l'istituzione del tribunale nelle province in cui manca); la soppressione di tutti i tribunali sub-provinciali con un organico inferiore a 20 magistrati e di tutte le sedi distaccate.

In definitiva gli emendamenti presentati sono tutti propositivi e sostitutivi; non mancano ovviamente, non condividendo l'impostazione del testo all'esame, gli emendamenti soppressivi e poche eccezioni di emendamenti che si prefiggono il tentativo di miglioramento del testo.

Si prevede, infatti ad esempio, che il giudice, in ogni caso, possa prorogare il termine della cosiddetta «prescrizione processuale» ove rilievi una particolare complessità del processo e vi sia un elevato numero di imputati; oppure si propongono emendamenti che fanno decorrere il periodo di ragionevole durata del processo non dal momento in cui il processo di secondo grado viene introdotto, ossia dal momento in cui è proposto l'appello, ma dal momento in cui è stata depositata la sentenza. Infatti solo dopo che si è proposto l'appello è giusto parlare di un termine entro il quale il giudizio si deve concludere.

Donatella FERRANTI (PD) si riserva di intervenire successivamente sui singoli emendamenti o sul complesso degli emendamenti riferiti a ciascun articolo.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire sul complesso degli emendamenti, dà la parola al relatore ed al rappresentante del Governo per l'espressione dei pareri sugli emendamenti riferiti all'articolo 1.

Maurizio PANIZ (PdL), *relatore*, dichiara di avere sperato che, dopo la pre-

sentazione del suo emendamento 9.100, soppressivo dell'articolo 9, vi fosse un atteggiamento collaborativo da parte dell'opposizione. Rileva tuttavia come l'andamento della discussione odierna dimostri il contrario e dichiara che, pertanto, si regolerà di conseguenza.

Ricorda come la logica del relatore fosse rivolta ad un effettivo e concreto miglioramento del testo e precisa come la maggioranza si muova in una logica esattamente opposte rispetto a quella che l'opposizione, e l'onorevole Palomba con il suo ultimo intervento, vorrebbero strumentalmente attribuirle. La maggioranza infatti vuole che i processi siano celebrati, ma nel rispetto dei cittadini che hanno il diritto di conoscerne la durata. Sarebbe aberrante anche solo ipotizzare principi la cui attuazione porterebbe nella direzione contraria. Talune proposte emendative dell'opposizione in tema di *reformatio in pejus*, filtro in appello e nullità degli atti processuali, rappresenterebbero invece un deciso passo indietro.

Presenta gli emendamenti 1.200 e 4.200 soppressivi, rispettivamente, degli articoli 1 e 4 (*vedi allegato 4*). Si dichiara pronto a discutere su tutti gli emendamenti riferiti agli articoli 2 e 3. Preannuncia la presentazione di un ulteriore emendamento volto a riscrivere l'articolo 5. Dichiara che avrebbe sperato in una fattiva collaborazione dell'opposizione nella riformulazione, in particolare, dell'articolo 5. Visto che ciò non appare possibile, provvederà lui stesso a riformulare tale disposizione ed a presentare, se possibile oggi stesso, il preannunciato emendamento.

Donatella FERRANTI (PD) prende atto degli emendamenti soppressivi del relatore, ma rileva come lo stesso non abbia espresso il parere sugli emendamenti presentati.

Inoltre, non condivide affatto l'intervento dell'onorevole Paniz, dal quale sembra trasparire il messaggio che l'opposizione abbia un qualche interesse a portare avanti i processi a tutti i costi, senza ridurne i tempi. Le proposte emendative del PD dimostrano esattamente il contra-

rio. Si tratta, infatti, non solo di emendamenti soppressivi, ma soprattutto di proposte e soluzioni alternative volte a migliorare l'organizzazione della macchina della giustizia. Ribadisce come secondo il PD i processi si debbano fare e come sia necessario introdurre norme processuali ed organizzative che consentano di celebrare i processi in tempi ragionevoli, senza ricorrere ad inutili ghigliottine.

Dichiara, conclusivamente, di non comprendere la logica punitiva dell'intervento del relatore, il quale preannuncia che si regolerà in conseguenza di un comportamento assertivamente non collaborativo dell'opposizione, quando invece l'opposizione si è limitata, esercitando un proprio diritto, a presentare emendamenti che suggeriscono soluzioni alternative alla prescrizione processuale, per rendere ragionevole la durata del processo.

Enrico COSTA (Pdl) ritiene che, una volta data la parola al relatore e al Governo per l'espressione dei pareri, non dovrebbero essere consentiti ulteriori interventi finché non sia conclusa questa fase del procedimento e, quindi, prima che siano stati compiutamente espressi i pareri.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, precisa che il relatore non ha ancora espresso il parere sugli emendamenti, ma ha svolto un intervento in relazione al quale ritiene che si possa concedere una replica a chi ne ha fatto richiesta, come appunto l'onorevole Ferranti e l'onorevole Ria, al quale dà la parola.

Lorenzo RIA (UdC), intervenendo in replica al relatore, osserva che il suo gruppo ha mantenuto un atteggiamento del tutto costruttivo come dimostra la scelta di presentare, insieme al gruppo Futuro e libertà per l'Italia solamente un numero ridotto di emendamenti di con-

tenuto prettamente sostanziale su un provvedimento non condiviso in alcun modo e che avrebbe dato la possibilità di presentare, anche a fini ostruzionistici, un numero elevato di emendamenti. Ritiene che le circostanze siano tali da non procedere all'esame degli emendamenti non dichiarati inammissibili, per esaminare l'intero complesso degli emendamenti successivamente alla pronuncia definitiva di ammissibilità del Presidente della Camera ed alla presentazione dell'emendamento annunciato dal relatore e dei relativi subemendamenti.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, dopo avere avvertito che le questioni relative alla programmazione dei lavori della Commissione saranno definite nella riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, convocato per oggi, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.30.

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 15.30 alle 15.40.

AVVERTENZA

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

INTERROGAZIONI

5-04298 Cassinelli: *Sull'iter del concorso pubblico per educatore penitenziario.*

5-04314 Ferranti: *Questioni relative all'assunzione dei vincitori del concorso per educatore penitenziario.*

ALLEGATO 1

**Legge comunitaria 2010.
Emendamenti C. 4059 Governo, approvato dal Senato.**

PARERE APPROVATO

La Commissione Giustizia,
rilevato che:

l'emendamento 1.5 del Governo è volto a sopprimere dall'allegato B il riferimento alla direttiva 2009/113/CE del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la patente di guida;

l'emendamento Gioacchino Alfano 12.3 è volto ad integrare, con talune condivisibili specificazioni, il comma 6 dell'articolo 12, recante la delega al Governo per la disciplina della fiducia;

gli articoli aggiuntivi Porcino 18.046 e Palomba 18.047 sono volti, tra l'altro, ad estendere il termine per l'esercizio da parte del Governo della delega, prevista da precedenti leggi comunitarie, per l'attuazione di decisioni quadro in materie che incidono sostanzialmente sulla libertà personale e sul diritto di difesa;

secondo l'orientamento più volte ribadito dalla Commissione giustizia, appare inopportuno inserire in una legge di

contenuto eterogeneo, quale la legge comunitaria, l'attuazione di decisioni-quadro in materie che incidono sostanzialmente su predetti diritti fondamentali, poiché l'esame da parte del Parlamento non sarebbe adeguatamente approfondito, limitandosi all'espressione del parere da parte delle Commissioni competenti;

per le medesime ragioni, pertanto, non appare opportuno estendere il termine di esercizio di deleghe previste in precedenti leggi comunitarie;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

sugli emendamenti 1.5 del Governo e Gioacchino Alfano 12.3;

PARERE CONTRARIO

sugli articoli aggiuntivi Porcino 18.046 e Palomba 18.047.

ALLEGATO 2

Interrogazione n. 5-04286 Bernardini: Problematiche relative ai soggetti incaricati di collaborare con il Commissario delegato per l'emergenza carceri.**TESTO DELLA RISPOSTA**

In risposta all'interrogazione dell'onorevole Bernardini posso evidenziare i seguenti dati informativi, sulla scorta delle notizie trasmesse dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

In primo luogo voglio segnalare che gli obblighi di trasparenza del Commissario Delegato, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3861 del 19 marzo 2010 – con specifico riferimento ai nominativi dei Soggetti Attuatori e a quelli di altri collaboratori a contratto per la costituzione del proprio Ufficio, ai loro compensi, ai dati curriculari ed all'oggetto e durata della loro attività – non discendono dall'articolo 21, comma 1 della legge 18 giugno 2009, n. 69, richiamato esplicitamente dall'interrogazione parlamentare, ma dall'articolo 3 comma 54 della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008).

Infatti, l'articolo 3, comma 54 della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008) – che modifica l'articolo 1, comma 127 della legge n. 662 del 1996 – dispone testualmente «Le pubbliche amministrazioni che si avvalgono di collaboratori esterni o che affidano incarichi di consulenza per i quali è previsto un compenso sono tenute a pubblicare sul proprio sito *web* i relativi provvedimenti completi di

indicazione del soggetto percettore, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato».

A questo riguardo, (in ragionevole applicazione analogica rispetto a quanto accade per gli incarichi ai dipendenti pubblici) corre l'obbligo di precisare che la pubblicazione delle notizie in questione sul sito *web* deve avvenire entro il 30 giugno di ciascun anno, con riferimento agli incarichi assegnati nel semestre dell'anno precedente, così come dispone l'articolo 53, comma 14, in combinato disposto con il comma 12 dello stesso articolo.

Anticipando, quindi, quanto sarà integralmente pubblicato (completo dei nominativi e delle attività svolte) entro il 30 giugno 2011 sul sito *web* in corso di realizzazione, dedicato appunto alla realizzazione del Piano carceri, posso allo stato comunicare che, nel secondo semestre del 2010, sono stati conferiti dal Commissario Delegato (per l'attività del quale non è previsto compenso) quattro incarichi relativi al ruolo di Soggetto Attuatore per un compenso lordo, relativo al periodo, pari a 40.000 euro.

Nello stesso semestre, sono stati incaricati a contratto 4 tecnici (ingegneri e architetti), 2 avvocati e 2 dottori commercialisti per un compenso lordo, relativo al periodo, di circa 15.000 euro.

ALLEGATO 3

**Misure contro la durata indeterminata dei processi.
C. 3137, approvata dal Senato.**

EMENDAMENTI INAMMISSIBILI

EMENDAMENTO	OGGETTO
1. 2. Ferranti	Udienza preliminare e richiesta di prova
1. 3. Ferranti	Proscioglimento per particolare tenuità del fatto
1. 4. Ferranti	Delega istituzione ufficio del processo
1. 20. Di Pietro	Delega istituzione ufficio del processo
1. 5. Ferranti	Delega in materia di dotazione organica amministrazione giudiziaria
1. 21. Di Pietro	Delega in materia di dotazione organica amministrazione giudiziaria
1. 7. Ferranti	Delega in materia di funzioni del dirigente giudiziario e del dirigente amministrativo degli uffici giudiziari
1. 8. Ferranti	Delega in materia di riordino degli ambiti territoriali degli uffici giudiziari
1. 22. Di Pietro	Delega in materia di assunzione del personale dell'amministrazione giudiziaria
1. 23. Di Pietro	Non punibilità e proscioglimento per irrilevanza del fatto
1. 35. Di Pietro	Copertura finanziaria articolo 1 e valutazione produttività dipendenti pubblici e relative misure sanzionatorie
2. 04. Di Pietro	Motivazione sentenza
2. 08. Di Pietro	Motivazione sentenza
2. 09. Di Pietro	Motivazione sentenza e inammissibilità del ricorso per Cassazione
2. 05. Di Pietro	Ineleggibilità magistrati alla carica di deputato o senatore
2. 01. Di Pietro	Collocamento fuori ruolo di magistrati per incarichi speciali
2. 02. Di Pietro	Ufficio del processo e tirocinio presso uffici giudiziari

EMENDAMENTO	OGGETTO
2. 03. Di Pietro	Inappellabilità sentenze di condanna alle pene pecuniarie
2. 06. Di Pietro	Riorganizzazione geografia giudiziaria
2. 07. Di Pietro	Delega per razionalizzare organizzazione uffici giudiziari
2. 010. Di Pietro	Delega per razionalizzare organizzazione uffici giudiziari
3. 01. Torrisi	Riabilitazione
3. 02. Di Pietro	assegnazione dei magistrati al termine del tirocinio
3. 03. Di Pietro	Collocamento fuori ruolo di magistrati per incarichi speciali
3. 05. Palomba	Notificazioni
3. 08. Di Pietro	Difesa d'ufficio e notificazioni
3. 09. Di Pietro	Notificazioni
3. 010. Di Pietro	Notificazioni
3. 011. Di Pietro	Notificazioni
3. 012. Di Pietro	Notificazioni
3. 013. Di Pietro	Notificazioni
3. 014. Di Pietro	Notificazioni
3. 015. Di Pietro	Notificazioni
3. 016. Di Pietro	Notificazioni
3. 018. Di Pietro	Notificazioni
3. 017. Di Pietro	Notificazioni
3. 020. Di Pietro	Notificazioni
3. 019. Di Pietro	Notificazioni
3. 021. Di Pietro	Notificazioni
3. 022. Di Pietro	Nullità atti processuali
3. 023. Di Pietro	Circostanze, recidiva e prescrizione del reato
3. 026. Di Pietro	Circostanze, recidiva e prescrizione del reato
3. 024. Di Pietro	Recidiva
3. 026. Di Pietro	Circostanze, recidiva e prescrizione del reato
3. 027. Di Pietro	Modifiche ordinamento penitenziario
3. 028. Di Pietro	Recidiva

EMENDAMENTO	OGGETTO
3. 06. Di Pietro	Accelerazione e razionalizzazione processo penale, prescrizione notificazione, tenuità del fatto, recidiva, criteri ragguaglio tra pene detentive e pecuniarie
3. 07. Di Pietro	Notificazioni
4. 11. Di Pietro	Decadenza e ineleggibilità degli amministratori condannati dalla Corte dei Conti
4. 01. Di Pietro	Notificazioni
4. 02. Di Pietro	Notificazioni
4. 03. Di Pietro	Notificazioni
4. 04. Di Pietro	Notificazioni
4. 05. Di Pietro	Notificazioni
4. 06. Di Pietro	Notificazioni
4. 07. Di Pietro	Notificazioni
4. 08. Di Pietro	Notificazioni
4. 09. Di Pietro	Notificazioni
4. 010. Di Pietro	Notificazioni
4. 011. Di Pietro	Notificazioni
4. 012. Di Pietro	Notificazioni
4. 013. Di Pietro	Notificazioni
4. 014. Di Pietro	Pagamento telematico dei contributi, dei diritti e delle spese nei processi civili e penali
4. 015. Di Pietro	Depositi giudiziari
4. 016. Di Pietro	Frode in procedimenti penali celebrati in assenza dell'imputato
4. 017. Di Pietro	Frode in procedimenti penali celebrati in assenza dell'imputato
5. 02. Di Pietro	Principio tenuità offesa
5. 01. Torrisi	Patteggiamento
5. 010. Rao	Strumenti di deflazione del processo
6. 01. Di Pietro	Norme di razionalizzazione del processo penale
6. 09. Di Pietro	Cognizione del giudice di appello
6. 010. Di Pietro	Cognizione del giudice di appello
6. 012. Di Pietro	Modifiche al codice di procedura penali in materia di assenza dell'imputato e di rinnovazione del dibattimento

EMENDAMENTO	OGGETTO
6. 013. Di Pietro	Accompagnamento coattivo dell'imputato
6. 014. Di Pietro	Frode in procedimenti penali celebrati in assenza dell'imputato
6. 015. Di Pietro	Sulla inosservanza delle disposizioni relative alla cognizione dei tribunali collegiali e monocratici
6. 022. Di Pietro	Particolare tenuità del fatto
6. 023. Di Pietro	Notificazioni
9. 3. Ferranti	Ufficio del processo

ALLEGATO 4

**Misure contro la durata indeterminata dei processi.
C. 3137, approvata dal Senato.**

EMENDAMENTI DEL RELATORE

ART. 1.

Sopprimerlo.

1. 200. Il relatore.

ART. 4.

Sopprimerlo.

4. 200. Il relatore.