

## V COMMISSIONE PERMANENTE

### (Bilancio, tesoro e programmazione)

#### S O M M A R I O

##### INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame congiunto delle Comunicazioni della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio « Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita – Creazione di uno strumento di convergenza e di competitività » (COM(2013)165 def.) e « Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita – Coordinamento *ex ante* delle grandi riforme di politica economica previste » (COM(2013)166 def.).

Audizione di Federico Signorini, Vice Direttore generale della Banca d'Italia (*Svolgimento e conclusione*) ..... 41

##### SEDE CONSULTIVA:

Delega al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili. C. 331 e abb.-A ed emendamenti (Parere all'Assemblea) (*Esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni volte a garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione – Parere su emendamenti*) ..... 42

##### INDAGINE CONOSCITIVA

*Martedì 25 giugno 2013. — Presidenza del vicepresidente Girgis Giorgio SORIAL.*

**La seduta comincia alle 13.35.**

Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame congiunto delle Comunicazioni della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio « Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita – Creazione di uno strumento di convergenza e di competitività » (COM(2013)165 def.) e « Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita – Coordinamento *ex ante* delle grandi riforme di politica economica previste » (COM(2013)166 def.).

Audizione di Federico Signorini, Vice Direttore generale della Banca d'Italia.

(*Svolgimento e conclusione*).

Girgis Giorgio SORIAL, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori sarà

assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Introduce, quindi, l'audizione.

Federico SIGNORINI, *Vice Direttore generale della Banca d'Italia*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono quindi i deputati Rocco PALESE (PdL), Giampaolo GALLI (PD), Maino MARCHI (PD), Federico D'INCÀ (M5S) e Girgis Giorgio SORIAL, *presidente*, ai quali replica Federico SIGNORINI, *Vice Direttore generale della Banca d'Italia*.

Girgis Giorgio SORIAL, *presidente*, ringrazia Federico Signorini, *Vice Direttore generale della Banca d'Italia*, per il suo intervento.

Dichiara quindi conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 14.25.**

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

**SEDE CONSULTIVA**

*Martedì 25 giugno 2013. — Presidenza del presidente Francesco BOCCIA. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Alberto Giorgetti.*

**La seduta comincia alle 14.30.**

**Delega al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili.**

**C. 331 e abb.-A ed emendamenti.**

(Parere all'Assemblea).

*(Esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni volte a garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione – Parere su emendamenti).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Rocco PALESE (Pdl), *relatore*, ricorda che la Commissione bilancio ha avviato l'esame del nuovo testo unificato delle proposte di legge C. 331 e C. 927, recante delega al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e disposizioni in materia di sospensione del procedimento per messa alla prova e nei confronti degli irreperibili, nella seduta del 20 giugno 2013, senza tuttavia concluderlo a causa di alcuni profili problematici del provvedimento. Rammenta che in quella occasione, infatti, erano stati richiesti chiarimenti al Governo circa l'idoneità della clausola di neutralità finanziaria con riferimento, in particolare alla delega in materia di pene detentive non carcerarie di cui all'articolo 1, alle modalità di adeguamento numerico e professionale della pianta organica degli uffici di esecuzione esterna del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia (articolo 6, comma 1), alle convenzioni in materia di lavoro di pubblica utilità conseguente alla messa alla prova dell'imputato (articolo 7 – *ex* articolo 6-*bis*) nonché allo svolgi-

mento dell'indagine socio-sanitaria prevista ai fini della redazione del programma di trattamento dell'imputato (articolo 4, comma 3) e al complesso delle disposizioni del provvedimento ai sensi dell'articolo 15 (*ex* articolo 14). Ricorda che nella medesima sede, il rappresentante del Governo ha ravvisato quindi l'opportunità di acquisire da parte del Ministero della giustizia elementi utili al fine di verificare l'idoneità della clausola di invarianza finanziaria su tutti i profili dinanzi citati. Rileva che la Commissione di merito, considerata l'iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno dell'Assemblea, in data 20 giugno 2013, ha concluso l'esame in sede referente apportando un'ulteriore modifica al testo volta alla soppressione della lettera *c-bis*), comma 1, dell'articolo 1, recante uno dei principi e criteri direttivi della delega in materia di pene detentive non carcerarie, che disponeva di valutare la possibilità di escludere l'applicazione della reclusione presso il domicilio per singoli reati di grave allarme sociale se puniti con pene non inferiori nel massimo a quattro anni. Fa presente che tale modifica è stata approvata al fine di recepire la condizione formulata dalla Commissione affari costituzionali. Osserva che tale modifica non sembra presentare profili problematici dal punto di vista finanziario, mentre appare opportuno acquisire dal Governo i chiarimenti richiesti nella seduta del 20 giugno e prima ricordati.

Il sottosegretario Alberto GIORGETTI ribadisce, come già chiarito nella seduta del 20 giugno scorso, che la disposizione di cui all'articolo 6, comma 1, prefigura un aumento della dotazione organica degli Uffici di esecuzione penale esterna del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, senza, peraltro, indicare le unità di personale di cui si prevede l'incremento, la conseguente spesa e la relativa copertura finanziaria. Rileva che ogni eventuale adeguamento numerico delle citate dotazioni organiche potrà avvenire solo dopo l'adozione di apposito provvedimento legislativo che rechi le risorse necessarie a far fronte agli oneri che ne deriveranno.

Evidenzia altresì che l'attuale formulazione degli articoli 1, 2 e 4 potrebbe non risultare idonea a garantire l'effettiva neutralità finanziaria delle disposizioni in essi contenute, sebbene il Ministro della giustizia abbia assicurato la neutralità finanziaria del provvedimento conformemente a quanto affermato, nella scorsa legislatura, in merito ad un analogo provvedimento.

Rocco PALESE (PdL), *relatore*, formula la seguente proposta di parere:

« La V Commissione,

esaminato il progetto di legge C. 331 e abb.-A, recante Delega al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili, nonché le proposte emendative ad esso riferite contenute nel fascicolo n. 1;

preso atto dei chiarimenti forniti dal Governo, secondo il quale:

la disposizione di cui all'articolo 6, comma 1, prefigura un aumento della dotazione organica degli Uffici di esecuzione penale esterna del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, senza, peraltro, indicare le unità di personale di cui si prevede l'incremento, la conseguente spesa e la relativa copertura finanziaria;

ogni eventuale adeguamento numerico delle citate dotazioni organiche potrà avvenire solo dopo l'adozione di apposito provvedimento legislativo che rechi le risorse necessarie a far fronte agli oneri che ne deriveranno;

che l'attuale formulazione degli articoli 1, 2 e 4 potrebbe non risultare idonea a garantire l'effettiva neutralità finanziaria delle disposizioni in essi contenute;

valutata pertanto la necessità, sulla base dei chiarimenti forniti dal Governo, di modificare:

l'articolo 1, comma 2, specificando che gli schemi di decreto legislativo devono

essere corredati di relazione tecnica e devono essere trasmessi alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, in modo da consentire di verificarne l'effettiva neutralità finanziaria all'atto della loro trasmissione al Parlamento;

l'articolo 6, comma 1, prevedendo che, all'eventuale adeguamento numerico e professionale della pianta organica degli uffici di esecuzione penale esterna del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia, si provveda previo stanziamento delle occorrenti risorse finanziarie da effettuare con apposito provvedimento legislativo;

la clausola di invarianza finanziaria di cui all'articolo 15, prevedendo che le amministrazioni interessate debbano provvedere all'attuazione di ciascuno degli articoli da 2 a 14 con le risorse umane strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, anche al fine di assicurare la neutralità finanziaria delle disposizioni di cui agli articoli 168-*bis* del codice penale e 141-*bis* del codice di procedura penale, introdotti, rispettivamente, dagli articoli 2 e 4 del presente provvedimento,

esprime

*sul testo del provvedimento elaborato dalla Commissione di merito:*

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti condizioni, volte a garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione:*

*all'articolo 1, comma 2, secondo periodo, sostituire le parole da:* sono trasmessi *fino a:* per materia con le seguenti: sono trasmessi alle Camere, corredati di relazione tecnica, per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari;

*all'articolo 6, sostituire il comma 1 con il seguente:* 1. Qualora, in relazione alle esigenze di attuazione del presente capo, si renda necessario procedere all'adeguamento numerico e professionale della pianta organica degli uffici di esecuzione penale esterna del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia, il Ministro della giustizia riferisce tempestivamente alle competenti Commissioni parlamentari in merito alle modalità con cui si provvederà al predetto adeguamento, previo stanziamento delle occorrenti risorse finanziarie da effettuare con apposito provvedimento legislativo;

*all'articolo 15, sostituire il comma 1 con il seguente:* Le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione di ciascuno degli articoli da 2 a 14 nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. ».

Il sottosegretario Alberto GIORGETTI concorda con la proposta di parere formulata dal relatore.

Laura CASTELLI (M5S) manifesta perplessità in ordine alla soluzione prospettata dal relatore in riferimento alle disposizioni di cui all'articolo 6, comma 1, rilevando come le coperture finanziarie sarebbero eventuali a fronte di oneri certi.

Il sottosegretario Alberto GIORGETTI rileva come, in caso di mancanza di copertura, le disposizioni di cui all'articolo 6 non troverebbero attuazione.

Guido GUIDESI (LNA) nel richiamare l'intervento dell'onorevole Castelli, osserva come sia irrealistico pensare che per l'attuazione del provvedimento in esame non serviranno incrementi nell'organico del Ministero della giustizia. Stigmatizza, quindi, la mancanza di chiarimenti in proposito da parte del Ministero della giustizia.

Francesco BOCCIA, *presidente*, osserva come il Ministero della giustizia abbia assicurato la neutralità finanziaria del provvedimento anche in relazione alle dotazioni organiche.

Guido GUIDESI (LNA) ribadisce come tale posizione non sia realistica.

Francesco BOCCIA, *presidente*, ricorda come la condizione proposta dal relatore al fine di garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, consentirà comunque alla Commissione di valutare le coperture finanziarie relative ad eventuali incrementi della pianta organica del Ministero della giustizia, che potranno essere effettuati solo attraverso nuovi provvedimenti legislativi.

Andrea ROMANO (SCpI) chiede se le nuove disposizioni di cui agli articoli 168-bis del codice penale e 141-bis del codice di procedura penale, introdotti, rispettivamente, dagli articoli 2 e 4 del provvedimento in esame, possano essere attuate nel rispetto della clausola di neutralità finanziaria di cui all'articolo 15.

Il sottosegretario Alberto GIORGETTI, nel confermare che le disposizioni richiamate dall'onorevole Romano potranno essere attuate nel rispetto della clausola di neutralità finanziaria, quale risultante dalla proposta di parere del relatore, fa presente che il Ministero della giustizia non ha provveduto all'aggiornamento della relazione tecnica, ma ha confermato, attraverso una nota, la possibilità di provvedere all'attuazione del provvedimento nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. Rileva pertanto come ci siano le condizioni per procedere all'espressione del parere da parte della Commissione, evidenziando come le clausole di neutralità finanziaria inserite dal relatore nella sua proposta di parere siano particolarmente stringenti.

Girgis Giorgio SORIAL (M5S), pur comprendendo le ragioni addotte dal sottosegretario, osserva come la condizione

posta in riferimento all'articolo 6 sia volta a superare la carenza di informazioni da parte del Ministero della giustizia e sottolinea come le valutazioni in ordine agli eventuali incrementi dell'organico dovrebbero essere effettuate a monte e non solo dopo l'approvazione della legge.

Francesco BOCCIA, *presidente*, rileva come la condizione proposta dal relatore in riferimento all'articolo 6, comma 1, sia in linea con le vigenti disposizioni della legge di contabilità e finanza pubblica e ribadisce come, con il meccanismo individuato, la Commissione sarebbe comunque chiamata ad esprimersi sull'incremento degli stanziamenti disposti da apposito provvedimento legislativo, qualora vi fosse l'esigenza di disporre l'aumento degli organici del Ministero della giustizia. Sottolinea pertanto come, a suo avviso, non vi siano motivi ostativi all'approvazione della proposta di parere formulata dal relatore.

Rocco PALESE (PdL), *relatore*, nel ricordare il dibattito svoltosi in occasione dell'approvazione del disegno di legge di ratifica della Convenzione di Istanbul in materia di violenza sulle donne, osserva come, in quella sede, egli stesso avesse sollevato la questione, oggi proposta dall'onorevole Castelli, e come allora si fosse deciso di approvare un parere favorevole rinviando a successivi provvedimenti legislativi l'attuazione delle disposizioni onerose. Ribadisce quindi l'idoneità delle clausole di neutralità finanziaria proposte.

Andrea ROMANO (SCpI) concorda con l'onorevole Palese.

Maino MARCHI (PD) rileva come, allo stato, non sia possibile effettuare una precisa quantificazione degli oneri, non potendosi prefigurare il grado di attuazione delle nuove disposizioni, volte a prevedere modifiche al codice penale e a quello di procedura penale. Osserva, tuttavia, come le maggiori esigenze di personale potrebbero essere soddisfatte anche attraverso un processo di riorganizzazione interna, senza dare luogo a nuove assun-

zioni. Sottolinea comunque come, in considerazione della situazione delle carceri italiane, dall'attuazione della normativa in esame potrebbero complessivamente derivare risparmi, atteso che, altrimenti, occorrerebbe procedere alla costruzione di nuove strutture con la relativa assunzione di personale. Rileva quindi che occorrerebbe svolgere una valutazione complessiva dell'impatto economico del provvedimento sulla pubblica amministrazione.

Girgis Giorgio SORIAL (M5S) rileva come, non essendo quantificabili i risparmi derivanti dal provvedimento, occorrerebbe adottare analogo criterio nella valutazione degli effetti finanziari delle proposte emendative non esprimendo contrarietà su quegli emendamenti che non provvedono alla quantificazione dell'onere.

Maino MARCHI (PD) ribadisce come non sia possibile prevedere gli effetti di modifiche sostanziali al codice penale e di procedura penale nella loro concreta applicazione. Ritiene, in ogni caso, che la proposta di parere vada nella direzione giusta.

Laura CASTELLI (M5S), nello stigmatizzare l'assenza di esaustive informazioni da parte del Ministero della giustizia, sottolinea come i capitoli di bilancio andrebbero utilizzati per le finalità proprie. Rileva inoltre che sarebbe stato opportuno sospendere l'esame del parere in attesa dei richiesti elementi informativi.

Rocco PALESE (PdL), *relatore*, ribadisce come la posizione espressa dall'onorevole Castelli sia analoga a quella da lui stesso assunta in occasione del dibattito sul disegno di legge di ratifica della Convenzione di Istanbul in materia di violenza sulle donne, osservando come la Commissione debba adottare un metodo unico nella valutazione di situazioni simili.

Girgis Giorgio SORIAL (M5S) ritiene che non sia opportuno continuare con tale metodo di valutazione.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

Rocco PALESE (PdL), *relatore*, fa presente che l'Assemblea ha trasmesso, in data 24 giugno 2013, il fascicolo n. 1 degli emendamenti. In proposito, esprime parere contrario sull'emendamento Cirielli 2.200, in quanto sprovvisto di idonea quantificazione e copertura. Al riguardo, osserva che la proposta emendativa prevede che, qualora durante il periodo di messa alla prova l'imputato commetta un nuovo reato, il Ministero della giustizia subentra nel risarcimento del danno se l'imputato non è in grado di sostenerlo finanziariamente. Al relativo onere si provvede mediante utilizzo delle disponibilità del Fondo unico di giustizia di cui all'articolo 61, comma 23, del decreto-legge n. 112 del 2008, senza, tuttavia, prevedere alcuna quantificazione dello stesso.

In merito alle proposte emendative Ferraresi 1.215 e 2.206, che rendono obbligatoria, anziché facoltativa, la prestazione di un lavoro di pubblica utilità, ritiene opportuno acquisire il parere del Governo in ordine alla compatibilità delle stesse con la clausola di neutralità finanziaria. Considera altresì opportuno acquisire l'avviso del Governo, in ordine agli effetti finanziari derivanti dell'emendamento Agostinelli 1.8, che prevede in luogo della semidetenzione la sanzione sostitutiva della detenzione non solo presso l'abitazione del condannato, ma presso altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza, innalzando i limiti di pena attualmente previsti. Per quanto concerne la proposta emendativa Molteni 1.254, che autorizza la spesa di 500 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016 per l'incremento delle dotazioni di uomini e mezzi delle forze di polizia impegnate in attività connesse al contenuto del provvedimento, fa presente come al relativo onere si provveda mediante riduzione delle dotazioni finanziarie iscritte in bilancio come spese rimodulabili. Al riguardo, ritiene opportuno acquisire l'avviso del Governo in ordine

alla congruità della quantificazione dell'onere e alla idoneità, anche in considerazione della rilevanza dell'onere stesso, della copertura finanziaria prevista. Peraltro, segnala che la disposizione non individua le modalità in base alle quali si deve provvedere alla riduzione degli stanziamenti. Fa presente che gli identici emendamenti Molteni 2.53 e Agostinelli 2.262, gli identici Molteni 2.52 e Agostinelli 2.263, Ferraresi 2.7, gli identici Molteni 2.50 e Agostinelli 2.265 e gli identici Molteni 2.49 e Agostinelli 2.266 sono volti a prevedere l'incremento della durata minima del lavoro di pubblica utilità cui può essere assegnato il condannato. Al riguardo considera opportuno acquisire l'avviso del Governo in ordine alla compatibilità delle proposte emendative con la clausola di neutralità finanziaria prevista dall'articolo 15 del provvedimento. Segnala che l'emendamento Carnevali 4.203 è volto a prevedere la possibilità per gli uffici locali di esecuzione penale esterna di stipulare convenzioni con i servizi sociali comunali nonché di avvalersi del volontariato penitenziario, previa adeguata formazione del personale impiegato. Al riguardo ritiene che il Governo debba chiarire se le attività oggetto della proposta emendativa siano compatibili con la clausola di neutralità finanziaria di cui all'articolo 15. Per quanto riguarda i restanti emendamenti trasmessi, non ritiene che essi presentino profili problematici dal punto di vista finanziario.

Il sottosegretario Alberto GIORGETTI, anche alla luce della clausola di neutralità finanziaria come riformulata nel parere approvato dalla Commissione sul testo del provvedimento, esprime parere contrario sugli emendamenti 1.8, 1.215, 1.254, 2.200, 2.206 e 4.203, in quanto suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica privi di idonea quantificazione e copertura, e nulla osta sugli emendamenti Molteni 2.53 e Agostinelli 2.262, gli identici Molteni 2.52 e Agostinelli 2.263, Ferraresi 2.7, gli identici Molteni 2.50 e Agostinelli 2.265 e gli identici Mol-

teni 2.49 e Agostinelli 2.266, nonché sui restanti emendamenti contenuti nel fascicolo n. 1.

Rocco PALESE (PdL), *relatore*, alla luce dei chiarimenti resi dal rappresentante del Governo, propone di esprimere parere contrario sugli emendamenti 1.8, 1.215, 1.254, 2.200, 2.206 e 4.203, in quanto suscettibili di determinare nuovi o mag-

giori oneri per la finanza pubblica privi di idonea quantificazione e copertura, e nulla osta sui restanti emendamenti contenuti nel fascicolo n. 1.

La Commissione approva la proposta del relatore.

**La seduta termina alle 15.**