

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2019. Doc. LVII, n. 2-bis, Annesso e Allegati (Parere alla V Commissione) (*Esame e rinvio*) 47

SEDE CONSULTIVA

Martedì 8 ottobre 2019. — Presidenza del vicepresidente Franco VAZIO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia, Vittorio Ferraresi.

La seduta comincia alle 13.10.

Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2019.

Doc. LVII, n. 2-bis, Annesso e Allegati.

(Parere alla V Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Franco VAZIO, *presidente*, ricorda che la Commissione inizia oggi l'esame, in sede consultiva, della Nota di aggiornamento del Documento di Economia e finanza 2019 (Doc. LVII, n. 2-bis, Annesso ed Allegati), per le parti di competenza. Fa inoltre presente che la Commissione dovrà esprimere il parere sul provvedimento alla V Commissione nella seduta di domani.

Carla GIULIANO (M5S), *relatrice*, ricorda che la Commissione Giustizia è chiamata ad esaminare, per le parti di

competenza, la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2019 (Doc. LVII, n. 2-bis, Annesso ed Allegati).

Ricorda inoltre che l'articolo 10-bis della legge di contabilità pubblica n. 196 del 2009, come modificato dalla legge n. 163 del 2016 prevede che la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza contenga: l'eventuale aggiornamento delle previsioni macro-economiche e di finanza pubblica per l'anno in corso e per il restante periodo di riferimento; l'eventuale aggiornamento degli obiettivi programmatici individuati dal DEF, al fine di prevedere una loro diversa ripartizione tra lo Stato e le amministrazioni territoriali ovvero di recepire le indicazioni contenute nelle raccomandazioni eventualmente formulate dalla Commissione europea; le eventuali modifiche e integrazioni al DEF conseguenti alle raccomandazioni del Consiglio europeo relative al Programma di stabilità e al PNR; l'obiettivo di saldo netto da finanziare (SNF) del bilancio dello Stato e di saldo di cassa del settore statale; l'indicazione dei principali ambiti di intervento della manovra di finanza pubblica per il triennio successivo, con una sintetica illustrazione degli effetti finanziari attesi dalla manovra stessa in termini di entrata e di spesa, ai fini del raggiungimento degli obiettivi programmatici; l'indicazione di eventuali di-

segni di legge collegati. Considerata la competenza della Nota all'aggiornamento del quadro programmatico di finanza pubblica per recepire le Raccomandazioni del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia, del 5 giugno 2019 (COM (2019) 512 final), precisa che si soffermerà in particolare sulle Raccomandazioni in materia di giustizia. La Raccomandazione n. 4, riprendendo parzialmente il contenuto di quella relativa all'anno precedente, segnala la necessità di adottare provvedimenti volti a ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio, razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, ponendo in particolare l'accento sui regimi di insolvenza.

Più nel dettaglio, il Consiglio, pur riconoscendo che le riforme adottate negli anni precedenti cominciano a incidere positivamente sulla durata dei processi, sottolinea la necessità di garantire un funzionamento più efficiente dei tribunali, tramite in particolare la semplificazione della procedura civile, la razionalizzazione del filtro di inammissibilità per gli appelli al giudice di secondo grado e la copertura dei numerosi posti vacanti per il personale amministrativo. Inoltre il Consiglio evidenzia alcune criticità relative alla Corte di Cassazione con particolare riguardo all'efficienza della sezione tributaria della stessa. In risposta alle suddette osservazioni, nella Nota di aggiornamento del DEF 2019, il Governo sottolinea l'indifferibilità di una riforma integrata della giustizia che renda la stessa più efficiente ed efficace, e pone come obiettivo prioritario la riduzione della durata dei processi. In particolare, ribadendo quanto già espresso nel PNR 2019, la Nota individua i principali filoni di intervento dell'azione riformatrice evidenziando che: la riforma del rito civile dovrebbe essere imperniata sulla semplificazione del processo civile monocratico tramite l'individuazione di un unico rito semplificato; analoghi meccanismi semplificatori dovrebbero essere introdotti per le cause riservate alla decisione del tribunale in composizione collegiale e per i giudizi dinanzi al giudice di

pace e di secondo grado; la riforma dovrebbe inoltre investire gli istituti della mediazione obbligatoria e della negoziazione assistita. Quanto alla mediazione obbligatoria, l'obiettivo è di mantenerla come condizione di procedibilità solo nei settori in cui si è dimostrata efficace, come ad esempio i patti di famiglia, i diritti reali, l'affitto d'azienda, le controversie in materia successoria. Quanto alla negoziazione assistita, invece, si prevede che la relativa convenzione possa comprendere lo svolgimento di attività istruttoria stragiudiziaria, con l'obiettivo di favorire una soluzione conciliativa della lite e, in caso contrario, di preconstituire materiale probatorio, soggetto alla libera valutazione del giudice della successiva causa, con possibili ricadute positive sulla durata di quest'ultime. La riforma è poi destinata ad investire la disciplina del procedimento notificatorio, al fine di semplificarlo e accelerarlo. Si intende così valorizzare il principio di responsabilità, che impone ai soggetti obbligati a munirsi di un domicilio digitale di verificarne costantemente il buon funzionamento e di consultarlo con regolarità ed incentivazione dell'utilizzo di strumenti informatici e di più avanzate tecnologie.

Aggiunge che la Nota dichiara collegato alla manovra di bilancio pubblico il disegno di legge recante delega al Governo per la revisione del codice civile. Sottolinea poi che oggetto di riforma, nelle intenzioni dell'Esecutivo, dovrebbero inoltre essere: l'ordinamento della magistratura con l'introduzione di modifiche relative all'accesso alla magistratura, al sistema degli illeciti disciplinari e delle incompatibilità dei magistrati, a quello delle valutazioni di professionalità e al conferimento degli incarichi; l'introduzione di una dotazione flessibile di magistrati a livello distrettuale, anche per far fronte a situazioni di criticità gestionale degli uffici stessi; l'eleggibilità e il ricollocamento in ruolo dei magistrati in occasione di elezioni politiche e amministrative nonché di assunzione di incarichi di governo; il sistema elettorale del CSM e delle norme che incidono sulla sua costituzione e sul suo funziona-

mento. Ai fini della maggiore efficienza del processo la Nota ribadisce l'importanza del tema del rafforzamento della digitalizzazione del processo civile e penale e della messa in sicurezza dei sistemi. La Nota ricorda inoltre che il Ministero della giustizia sta proseguendo la digitalizzazione del processo civile presso il giudice di pace e l'avvio in Cassazione. Viene sottolineato che in quattro anni il deposito esterno dei professionisti è passato da poco più di un milione del 2014 agli 8.695.991 del 2018 e che per il sistema penale, la chiusura della gara europea sta permettendo una completa reingegnerizzazione della relativa infrastruttura e dei vari applicativi in passato ad essa destinati, collocando così l'Italia tra i paesi europei più avanzati in questo ambito. Riprendendo quanto contenuto nella Raccomandazione, resta centrale nell'azione di Governo inoltre il tema del diritto della crisi di impresa. Come è noto, infatti, è stato approvato a gennaio 2019 il decreto legislativo n. 14 di attuazione della delega per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza (legge n. 155 del 2017). Nella Nota si specifica che è in corso di elaborazione il primo decreto correttivo della riforma, per superare le criticità già rilevate ancor prima dell'entrata in vigore del nuovo codice. Rammenta, infatti, che il decreto legislativo n. 14 del 2019 contiene il nuovo « Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza » le cui disposizioni entreranno in vigore decorsi 18 mesi dalla data di pubblicazione del decreto, e dunque il 14 agosto 2020, tranne che per talune specifiche norme la cui data di entrata in vigore è stata invece fissata al trentesimo giorno successivo alla data di pubblicazione (16 marzo 2019 e che il Parlamento ha approvato la legge n. 20 del 2019, volta a consentire al Governo di adottare decreti legislativi integrativi e correttivi dei decreti emanati in attuazione della delega per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza, di cui alla legge 19 ottobre 2017, n. 155.

Con riferimento alla giustizia penale e al tema della corruzione, la Raccomanda-

zione n. 4 sollecita l'Italia a migliorare le politiche anticorruzione e a riformare le norme procedurali al fine di ridurre la durata dei processi penali. Rispetto a quanto evidenziato nelle Raccomandazioni del 2018, il Consiglio riconosce i progressi compiuti dall'Italia per migliorare il quadro anticorruzione, anche mediante la migliore protezione dei dipendenti che segnalano illeciti (i *whistleblower*), il rafforzamento del ruolo dell'autorità nazionale anticorruzione e l'approvazione della nuova legge anticorruzione n. 3 del 2019, che inasprisce le pene per i delitti di corruzione, estende a tali casi tecniche investigative speciali sotto copertura, rafforza la deterrenza tramite l'interdizione perpetua dai pubblici uffici o l'incapacità in perpetuo di contrattare con la pubblica amministrazione per gli autori di atti di corruzione.

Per restituire effettività all'azione di accertamento e repressione dei reati il Consiglio fa riferimento altresì alla realizzata riforma dell'istituto della prescrizione, la cui entrata in vigore è prevista a partire dal 1° gennaio 2020, che sospende definitivamente la decorrenza della prescrizione dopo la sentenza di condanna di primo grado. Tuttavia il Consiglio sottolinea, al fine di rendere davvero efficiente l'azione di contrasto alla corruzione, la necessità di procedere ad una riforma del processo penale, volta a ridurre la durata dei procedimenti penali e a razionalizzare il sistema di appello per evitare abusi dei contenziosi. Segnala infine alcune lacune nel perseguimento di reati specifici, quali l'appropriazione indebita di denaro pubblico.

Nella Nota di aggiornamento del DEF 2019, il Governo ribadisce l'impegno in direzione di una riforma del processo penale volta ad assicurare la ragionevole durata del processo e recuperare l'efficienza del sistema nelle regole del « giusto processo ».

Al riguardo nella Nota si fa riferimento a diverse misure quali: la riattivazione o la rimodulazione di meccanismi processuali deflattivi; l'introduzione dello strumento telematico per il deposito degli atti, per le

comunicazioni e per le notificazioni a persona diversa dall'imputato; la revisione della disciplina riguardante le notificazioni, le indagini e l'udienza preliminare, i riti alternativi, la celebrazione del dibattimento e le impugnazioni.

Con riferimento al contrasto alla criminalità e alla persecuzione dei reati, il Governo ricorda l'approvazione della legge n. 69 del 2019 (cosiddetto « Codice rosso ») contenente disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere e preannuncia la presentazione alle Camere di un disegno di legge che mira alla delimitazione della categoria dei reati di pericolo contro la salute e la rivisitazione del sistema sanzionatorio delle frodi alimentari.

Relativamente al sistema penitenziario, infine, la Nota fa riferimento alla necessità di intervenire in merito alle condizioni e il funzionamento dello stesso, per superare le carenze strutturali delle carceri, in particolare tramite la razionalizzazione e modernizzazione del patrimonio demaniale in uso all'Amministrazione penitenziaria. Al riguardo il Governo ricorda le specifiche misure in materia di edilizia penitenziaria contenute nel decreto-legge n. 135 del 2018 volte a far fronte all'emergenza determinata dal progressivo sovraffollamento delle strutture carcerarie e a consentire una più celere attuazione del piano di edilizia penitenziaria in corso. In proposito rammento che l'articolo 7 del citato decreto-legge n. 135 del 2018, convertito, con modificazioni dalla legge n. 12 del 2019, assegna, per un biennio (dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2020), al personale del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) anche le seguenti ulteriori funzioni: l'effettuazione di progetti e perizie per la ristrutturazione e la manutenzione anche straordinaria degli immobili in uso governativo all'amministrazione penitenziaria, nonché per la realizzazione di nuove strutture carcerarie; la gestione delle procedure di affidamento dei suddetti interventi e di quelle di formazione dei contratti e di esecuzione degli stessi; l'individuazione di immobili, nella disponibilità dello Stato o di enti

pubblici territoriali e non territoriali, dismessi e idonei alla riconversione, alla permuta, alla costituzione di diritti reali sugli immobili in favore di terzi al fine della loro valorizzazione per la realizzazione di strutture carcerarie; mentre la definizione del programma dei lavori da eseguire e l'individuazione dell'ordine di priorità è demandato ad un successivo decreto del Ministro della giustizia, non ancora adottato.

Conclude rilevando come nella Nota si richiamino due disegni di legge governativi, il primo relativo al gratuito patrocinio di cui al testo unico delle spese di giustizia, attualmente all'esame della Commissione, il secondo in tema di magistratura onoraria, e come, sotto il profilo della prevenzione della corruzione, la Commissione Europea, nel Country Report 2019, abbia dato conto dei miglioramenti che si sono verificati nel settore, in particolare apprezzando il rafforzato ruolo e le nuove responsabilità attribuite all'Autorità Nazionale Anticorruzione, con riferimento specifico non soltanto al settore degli appalti pubblici.

Giusi BARTOLOZZI (FI) chiede al presidente se intenda dedicare al dibattito sul documento in esame la seduta odierna o quella prevista nella giornata di domani.

Franco VAZIO, *presidente*, nel precisare che non è compito del presidente decidere quando i colleghi debbano intervenire o meno, fa presente che a minuti è convocata la Giunta per le autorizzazioni a procedere, di cui fanno parte alcuni membri della Commissione Giustizia. Sottolinea altresì che, mancando oltre mezz'ora all'inizio dei lavori dell'Assemblea, vi sono tempi sufficienti a consentire di intervenire a quei colleghi che, non essendo membri della Giunta, vogliono farlo. Si riserva comunque di valutare, in conclusione della seduta, l'opportunità di convocare la Commissione domani mattina, prima dell'inizio dei lavori antimeridiani dell'Assemblea, per consentire un supplemento di dibattito, qualora ciò si rivelasse necessario.

Enrico COSTA (FI), intervenendo sull'ordine dei lavori, nel fare presente che tre deputati del gruppo di Forza Italia sono anche membri della Giunta per le autorizzazioni, evidenzia come la Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2019 contenga le linee programmatiche del Governo in materia di giustizia. Ricorda a tale proposito che le forze di opposizione hanno più volte richiesto la presenza del Ministro Bonafede in audizione e che, nonostante l'impegno della presidenza, non è stato possibile ottenere la sua disponibilità per una data anteriore a quella del 16 ottobre indicata dallo stesso Ministro. Pur manifestando il massimo rispetto per il sottosegretario Ferraresi, considera disdicevole che il Ministro non ritenga di partecipare ai lavori della Commissione e di anticipare la data della sua audizione, al fine di illustrare personalmente le proprie priorità in tema di giustizia, preferendo farle pervenire attraverso i documenti all'esame. Consapevole delle evidenti difficoltà politiche del Ministro, rileva come la collega Giuliano nella sua relazione sulla Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza abbia tenuto a sottolineare il plauso dell'Unione europea con riguardo alla modifica della disciplina della prescrizione, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2020. Ritenendo che debba essere il Ministro Bonafede a manifestare personalmente l'approvazione dell'Unione europea rispetto alle scelte del suo dicastero, ne sollecita la presenza a fianco del sottosegretario nella giornata odierna o nella seduta di domani, al fine di poter ottenere i necessari chiarimenti sulla nota in esame.

Franco VAZIO, *presidente*, nel comprendere le osservazioni del collega Costa, ricorda che, in ragione degli impegni già assunti dal Ministro, non è stato possibile assicurare la sua presenza in Commissione prima del 16 ottobre, nonostante tutti gli sforzi profusi. Ritiene pertanto inutile procedere ad un'ulteriore sollecitazione in tal senso.

Enrico COSTA (FI), con riguardo alla richiesta testé avanzata, tiene a precisare che il Ministro Bonafede sarà presente ai lavori dell'Assemblea nella giornata odierna.

Franco VAZIO, *presidente*, ribadisce che l'audizione del Ministro Bonafede sulle linee programmatiche del suo dicastero è prevista per il 16 ottobre. Quanto al contenuto della relazione illustrativa della Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza, tiene a precisare che la collega Giuliano nella sua discrezionalità di relatrice ha ritenuto di evidenziare alcuni aspetti sulla base delle sue personali sensibilità. Ricordando che per le ore 14 della giornata di domani è prevista la votazione della proposta di parere sulla Nota di aggiornamento, ribadisce che, qualora ve ne fosse la necessità, in considerazione dell'importanza del documento in esame, la Commissione potrà essere convocata per le ore 9 di domani al fine di consentire ulteriore spazio al dibattito.

Giusi BARTOLOZZI (FI), intervenendo sull'ordine dei lavori, nel condividere le considerazioni del collega Costa, ribadisce la necessità che il Ministro Bonafede sia presente in Commissione mentre si esaminano di fatto le linee programmatiche del suo dicastero, tanto più che esse sono esposte in maniera assolutamente generica nella Nota di aggiornamento. Con riguardo alle considerazioni della relatrice, tiene in particolare a precisare, a riprova della necessità di un chiarimento, come il Ministro Bonafede abbia dichiarato in più occasioni che la riforma dell'istituto della prescrizione non figura tra le priorità del Governo. Nel ritenere di avere diritto a sapere se la prescrizione sarà o meno riformata, fa presente che, mentre alla Commissione Giustizia tocca aspettare un mese, il Ministro Bonafede ha dato la propria solerte disponibilità a partecipare ai lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie.

Franco VAZIO, *presidente*, con riguardo all'audizione del Ministro, precisa che si tratta di aspettare una settimana e non un mese.

Roberto TURRI (LEGA), senza voler mettere in discussione l'impegno del presidente e l'efficacia dei suoi sforzi, tiene a precisare che il Ministro Bonafede diserta i lavori della Commissione competente in materia di giustizia, avendo invece partecipato il 2 ottobre scorso ai lavori della Commissione Schengen. Ritiene che tale comportamento sia assolutamente inaccettabile.

Manfredi POTENTI (LEGA), nel condire le considerazioni fin qui svolte dai colleghi, aggiunge che l'urgenza dell'audizione del Ministro è determinata non soltanto dalla legittima esigenza della Commissione Giustizia di conoscerne le linee programmatiche, ma anche dalle difficoltà del settore. Ricorda a tale proposito che i giudici di pace hanno deciso di disertare le udienze dal 1° al 14 ottobre, non avendo ancora ricevuto le necessarie risposte alle loro istanze con riguardo alla riforma della magistratura onoraria. A tale proposito chiede a che punto sia la proposta di riforma, della quale si è occupato con grande impegno l'ex sottosegretario Morrone, e quale sia l'intenzione del nuovo Governo in merito.

Il sottosegretario Vittorio FERRARESI precisa che il disegno di legge di modifica alla disciplina sulla riforma organica della magistratura onoraria è al momento assegnata alla Commissione Giustizia del Senato e che il suo presidente, il senatore Ostellari, ha tutti gli strumenti per avviarne l'esame tempestivamente.

Giusi BARTOLOZZI (FI) chiede al presidente se intenda procedere consentendo il dibattito sul merito del provvedimento.

Franco VAZIO, *presidente*, ribadisce che è possibile intervenire tanto nella seduta odierna quanto nella giornata di domani e che, qualora se ne ravvisi la necessità,

potrà essere convocata un'ulteriore seduta della Commissione domani mattina, prima dei lavori dell'Assemblea.

Giusi BARTOLOZZI (FI) ritiene che tocchi al presidente assumere una decisione in merito.

Franco VAZIO, *presidente*, ribadisce che non compete al presidente stabilire se e quando i colleghi debbano intervenire.

Giusi BARTOLOZZI (FI) stigmatizza il fatto che il presidente le abbia tolto la parola, impedendole di completare il proprio intervento.

Franco VAZIO, *presidente*, ricorda che in Ufficio di presidenza si è concordato di dedicare due sedute all'esame della Nota di aggiornamento al documento di economia e finanza, relative rispettivamente all'incardinamento del provvedimento ed alla votazione della relativa proposta di parere. Ricorda altresì che in entrambi i casi è stato previsto un tempo congruo per lo svolgimento delle considerazioni necessarie.

Giusi BARTOLOZZI (FI) in primo luogo tiene a sottolineare, affinché resti agli atti, che in maniera assolutamente inopportuna il presidente l'ha aggredita verbalmente, togliendole la parola. Nel ritenere che un atteggiamento del genere non rientri in alcun modo nelle prerogative di un presidente di Commissione, considera la propria richiesta decisamente non pretestuosa. Evidenzia a tale proposito che se la natura del confronto sulla Nota di aggiornamento è esclusivamente formale, gli interventi possono essere svolti nella seduta odierna. Ritiene dal suo punto di vista preferibile intervenire nel merito nella giornata di domani, dopo aver potuto svolgere i necessari approfondimenti. Pertanto ribadisce l'opportunità di lasciare alla scelta discrezionale del presidente le modalità di prosecuzione dei lavori.

Franco VAZIO, *presidente*, nell'esprimere il proprio rammarico per il fatto che

il suo precedente intervento sia stato inteso dalla collega Bartolozzi come un'aggressione, ribadisce che, se i colleghi chiederanno di intervenire, sarà sua cura dare loro la parola. Nel considerare assolutamente legittima la richiesta di un confronto del merito, precisa tuttavia quanto sia altrettanto legittima la scelta di non intervenire, essendo nel pieno diritto di ogni componente la Commissione decidere quando e se prendere la parola. Ritiene in ogni caso ragionevole la richiesta della collega Bartolozzi di intervenire nella giornata di domani, dopo aver avuto il tempo necessario ad approfondire gli importanti contenuti della Nota di aggiornamento.

Carla GIULIANO (M5S), *relatrice*, si scusa per il fatto di dover abbandonare i

lavori della Commissione, per recarsi alla seduta della Giunta per le autorizzazioni a procedere.

Giusi BARTOLOZZI (FI), anche considerata l'assenza della relatrice, chiede che il seguito dell'esame della Nota di aggiornamento prosegua in un altro momento, riservandosi di intervenire nella giornata di domani.

Franco VAZIO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, in considerazione della richiesta avanzata, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta, che sarà convocata nella giornata di domani, alle ore 9.

La seduta termina alle 13.35.