

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione del professore Raffaele Caterina, ordinario di diritto privato presso l'Università di Torino, di rappresentanti di Confedilizia, Confabitare, Associazione nazionale amministratori condominiali e immobiliari (ANACI) e Federcasa, nonché seguito dell'audizione del professore Michele Costantino, ordinario di diritto privato presso l'Università di Bari, e del dottor Raffaele Corona, già Presidente della II sezione civile della Corte di cassazione, in relazione all'esame della proposta di legge C. 4041, approvata dal Senato, e delle abbinate proposte, recanti modifiche alla disciplina del condominio negli edifici	41
--	----

SEDE CONSULTIVA:

Documento di economia e finanza 2011. Doc. LVII, n. 4 (Parere alla V Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	42
ALLEGATO 1 (<i>Proposta alternativa di parere del gruppo IDV</i>)	50
ALLEGATO 2 (<i>Proposta alternativa di parere del gruppo PD</i>)	55
DL 26/11 Misure urgenti per garantire l'ordinato svolgimento delle assemblee societarie annuali. C. 4219 Governo (Parere alla VI Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	46

INTERROGAZIONI:

5-04582 Bernardini: Sulle gravi condizioni di trattamento dei detenuti nella Casa circondariale di Messina	47
ALLEGATO 3 (<i>Testo della risposta</i>)	58

SEDE REFERENTE:

Circostanza aggravante relativa all'aver provocato dissesto finanziario. C. 2996 Reguzzoni (<i>Esame e rinvio</i>)	47
Disposizioni in materia di adozioni da parte delle famiglie affidatarie. C. 3459 Vassallo, C. 3854 Savino e C. 4077 Motta (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	48
Disposizioni sulla Corte penale internazionale. C. 1439 Melchiorre, C. 1782 Di Pietro, C. 2445 Bernardini e C. 1695 Gozi (<i>Seguito dell'esame e conclusione</i>)	48
ALLEGATO 4 (<i>Emendamenti del relatore</i>)	63
AVVERTENZA	49

AUDIZIONI INFORMALI

Martedì 19 aprile 2011.

Audizione del professore Raffaele Caterina, ordinario di diritto privato presso l'Università di Torino, di

rappresentanti di Confedilizia, Confabitare, Associazione nazionale amministratori condominiali e immobiliari (ANACI) e Federcasa, nonché seguito dell'audizione del professore Michele Costantino, ordinario di diritto privato presso l'Università di Bari, e del dottor Raffaele Corona, già Presidente della II sezione civile della Corte di cassazione, in relazione

all'esame della proposta di legge C. 4041, approvata dal Senato, e delle abbinate proposte, recanti modifiche alla disciplina del condominio negli edifici.

L'audizione informale è stata svolta dalle 12.10 alle 13.50.

SEDE CONSULTIVA

Martedì 19 aprile 2011. — Presidenza del vice presidente Fulvio FOLLEGOT. — Intervengono i sottosegretari di Stato per la giustizia Maria Elisabetta Alberti Casellati e Giacomo Caliendo.

La seduta comincia alle 13.50.

Documento di economia e finanza 2011.

Doc. LVII, n. 4.

(Parere alla V Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Fulvio FOLLEGOT, presidente e relatore, prima di svolgere la relazione ricorda che la Commissione, così come tutte le altre Commissioni, è chiamata ad esprimere il parere alla V Commissione sul documento di economia e finanza entro mercoledì prossimo.

Considerato che non sono previste altre convocazioni della Commissione Giustizia in questa settimana e che mercoledì prossimo la Commissione sarà impegnata in Aula nella seduta antimeridiana per la discussione sulle linee generali del testo unificato sulla Corte penale internazionale, si è stabilito di esprimere oggi il parere.

In merito al Documento di economia e finanza 2011 (DEF), approvato dal consiglio dei ministri 13 aprile 2011, osserva che questo costituisce il nuovo documento di programmazione economica e finanziaria – delineato dalla legge 7 aprile 2011, n. 39 di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica. Il DEF sostituisce la Decisione di finanza pubblica (DFP), che

ha rappresentato, lo scorso anno, il Documento programmatico per gli anni 2011-2013.

Il Programma Nazionale di Riforma allegato al Documento di Economia e Finanza 2011 non espone in modo analitico le linee guida che dovrebbero informare l'azione del Governo nel settore della giustizia.

Ciò nonostante, in sede di premessa (punto L), il Governo inserisce tra le priorità della propria azione la riforma del processo civile, attraverso l'introduzione di ulteriori *meccanismi di deflazione ed accelerazione* dei processi, al fine di « abbattere drasticamente lo stock delle liti pendenti », che vengono quantificate in 5 milioni e 600 mila, « a partire da settori dove per l'amministrazione pubblica (a partire dall'INPS) il tasso di soccombenza-costò è suicida ».

Ciò dovrebbe consentire al Governo di liberare risorse per « riorganizzare e fare funzionare un servizio pubblico essenziale, tanto per la società quanto per l'economia, come è quello della giustizia ».

Nell'ambito del capitolo del Documento di economia e finanza dedicato alle riforme dell'Italia il Governo, alla voce « Mercato dei prodotti e pubblica amministrazione », sottolinea come « a completamento delle azioni di riforma volte ad accrescere il benessere dei cittadini e delle imprese », sia stato recentemente approvato un disegno di legge costituzionale per la riforma della giustizia. Il disegno di legge AC. 4275 è stato assegnato alle Commissioni riunite Affari Costituzionali e Giustizia, che non ne hanno ancora avviato l'esame.

Infine, nella tabella che chiude il Documento, il Governo ha inserito tra le misure della macro-area di intervento « *Mercato dei prodotti, concorrenza ed efficienza amministrativa* », la Riforma della giustizia (punto n. 27) che ha come fondamento la decisione del *Consiglio dei ministri del 10 marzo scorso* nell'ambito della quale sono state approvate « norme costituzionali ed ordinarie circa l'ordinamento dei magistrati, le modalità di esercizio dell'azione penale, i diritti di difesa

dell'imputato e le azioni disciplinari del Ministero della Giustizia verso i giudici ed i pubblici ministeri». L'attuazione di tale riforma, che non dovrà comportare oneri per la finanza pubblica, dovrebbe concorrere a «liberare le potenzialità del mercato unico».

Propone pertanto di esprimere parere favorevole.

Avverte che i gruppi IDV e PD hanno già presentato rispettivamente due proposte alternative di parere (*vedi allegati 1 e 2*) che saranno poste in votazione solo ove venisse respinta la proposta del relatore.

Donatella FERRANTI (PD) ritiene che il DEF sia estremamente superficiale, astratto, molto distante dalle concrete problematiche relative alla giustizia, che vengono assolutamente trascurate, spesso illogico e redatto addirittura con un linguaggio improprio e giuridicamente non corretto.

Illustra quindi la proposta alternativa di parere del PD.

Sottolinea, in particolare, come, nonostante l'impegno apparentemente assunto nell'ambito del DEF, il Governo e la maggioranza, avendo come unico scopo quello di curare gli interessi del Presidente del Consiglio, si preoccupino esclusivamente di abbreviare i tempi del processo penale, trascurando la crisi in cui versa la giustizia civile. Rileva come anche il disegno di legge costituzionale di riforma della giustizia sarà ininfluenza e non apporterà alcun beneficio alla giustizia civile.

Cinzia CAPANO (PD) rileva come il DEF sia pieno di affermazioni estremamente fantasiose, riferendosi in particolare a quelle relative agli interventi normativi di questa maggioranza sul processo civile, che in realtà, quando non sono stati totalmente ininfluenti, hanno comunque aggravato la situazione della giustizia civile. Cita, in particolare, il sostanziale fallimento della cognizione sommaria, la mancata attuazione della delega relativa alla semplificazione dei riti ed i gravi vizi di incostituzionalità che inficiano l'istituto della cosiddetta «media-conciliazione»,

immediatamente posto al vaglio della Corte Costituzionale.

Ritiene che le problematiche della giustizia civile siano affrontate con una logica aziendalista e completamente erronea, volta a ridurre i flussi in entrata ed ad aumentare i flussi in uscita. Ricorda come invece il vero problema sia quello di assegnare adeguate risorse alla giustizia e di migliorarne l'organizzazione. Sotto questo profilo ritiene che sarebbe necessario disporre un'indagine conoscitiva per verificare il livello di informatizzazione degli uffici giudiziari, rispetto al quale il Ministero della giustizia risulta essere molto negligente. Sottolinea, infine, come la cosiddetta «riforma epocale» della giustizia non libererà affatto le energie e potenzialità del mercato unico ma, secondo la logica della prevalenza del più forte, rafforzerà soprattutto le attività economiche delle organizzazioni criminali.

Manlio CONTENUTO (Pdl) sottolinea come il documento in esame si collochi nel contesto delle nuove regole previste dall'Unione europea sulla politica economica degli Stati membri e come tale nuovo contesto ne spieghi il contenuto programmatico. Evidenzia, tuttavia come vi siano taluni elementi di debolezza e ritiene che si debba procedere al più presto all'attuazione della delega sulla semplificazione dei riti del processo civile. Ritiene peraltro che la riduzione dei riti non sia sufficiente a risolvere il problema del carico pendente della giustizia civile, occorrendo a tal fine taluni interventi di natura straordinaria.

Il Sottosegretario Giacomo CALIENDO ricorda all'onorevole Capano come il termine per l'esercizio della delega volta a semplificare i riti del processo civile non sia ancora scaduta.

Federico PALOMBA (IdV) osserva come la condizione indispensabile per ogni riforma della giustizia sia rappresentata da risorse finanziarie adeguate, idee e volontà di investire sull'efficienza della giustizia. Cose che mancano del tutto nel DEF.

Prima di tutto ribadisce come condizione indispensabile per ogni riforma strutturale del settore giustizia sia la disponibilità di risorse finanziarie adeguate: ed invece queste, nel tempo, si sono andate assottigliando sempre di più fino a raggiungere un livello assai basso.

Si è assistito e si assiste alla reiterazione da parte di questo Governo di scelte che, dal punto di vista delle politiche finanziarie, delle dotazioni infrastrutturali, delle politiche del personale e del quadro normativo, non vanno in tale direzione. Esse non solo procedono in direzione diametralmente opposta a quella auspicata dagli operatori del settore ma anche a quella suggerita, più semplicemente, dal « buon senso » e dalla buona amministrazione ordinaria.

Il settore giustizia negli ultimi dieci anni, otto dei quali governati dal centro-destra, non ha visto alcuna riforma strutturale corrispondente ad un impianto complessivo e strategico di rilancio, mentre le poche riforme avviate in passato hanno incontrato ostacoli applicativi e rilevanti problemi in sede di attuazione, non da ultimi a causa delle ripetute e sostanziali decurtazioni di risorse al bilancio dell'amministrazione.

A questo proposito ricorda che la scopertura degli uffici è un'emergenza assoluta: mancano oggi più di mille magistrati su un organico di novemila. Dato già di per sé allarmante, ma che preoccupa ancor di più se si pensa che l'ultima legge di stabilità ha previsto il blocco delle assunzioni fino al 2013 e che attualmente mancano le risorse economiche necessarie all'assunzione dei vincitori dell'ultimo concorso. A ciò si aggiunga che i vincitori del penultimo concorso sono stati assunti finanziando la spesa con un aumento di 3 euro del contributo unificato.

Come riporta il rapporto Cepej, in Italia le sopravvenienze civili annue contenziose di primo grado per ogni giudice ammontano a 438,06, contro le 224,15 della Francia e le 54,86 della Germania. Se poi si passa ad esaminare i procedimenti penali e civili per ogni grado, definiti per

ogni giudice, emerge con evidenza lo sforzo della magistratura per portare a termine i processi. Nel civile il dato è di 411,33 per l'Italia, di 215,67 per la Francia e di 78,86 per la Germania. Nel penale 181,09 per l'Italia, 87,06 per la Francia, 42,91 per la Germania.

E non è certo motivo di vanto e di orgoglio per il nostro Paese che il rapporto Doing Business 2011 della Banca mondiale, che annualmente indica i Paesi in cui è vantaggioso investire, pubblicato qualche tempo fa, ancora collochi l'Italia all'ottantesimo posto (su centottantatre). È, dunque, ben vero che un investitore di qualsiasi nazionalità, tra le spinte all'investimento in un Paese europeo, soppesi anche tempi e costi di recupero di un credito per valutare la convenienza a investire in Italia – come evidenzia l'ultima relazione sull'amministrazione della giustizia dell'anno 2009 –, ma nella sua decisione peseranno soprattutto i tempi sicuramente lunghi delle autorizzazioni, gli appalti opachi, i ritardi nei pagamenti della pubblica amministrazione.

Inoltre, un'imponente e disordinata produzione legislativa di emergenza si è sovrapposta in modo irrazionale causando incertezze ed instabilità nella disciplina processuale ed una ancor più grave precarietà sul piano organizzativo, determinando tra gli operatori una diffusa insoddisfazione. La cultura giuridica processual-civilista e gli operatori stanno incominciando a confrontarsi con alcune novità contenute nella mini-riforma del processo civile entrata in vigore nel luglio dello scorso anno. È ancora presto per dire se produrrà effetti positivi. Per ora possiamo solo dire che essa avrebbe potuto essere gestita diversamente, con un respiro diverso e con apporti più qualificati se, invece che essere contenuta all'interno di un provvedimento di carattere economico collegato alla finanziaria (circostanza che non ne ha consentito l'assegnazione in sede referente alla Commissione giustizia) se fatta oggetto di uno specifico provvedimento discusso nella commissione com-

petente avrebbe potuto giovare di apporti culturalmente ed operativamente più validi.

È convinzione ormai appurata che l'esigenza primaria e reale del nostro sistema giudiziario va individuata nell'oggettiva inadeguatezza della nostra giustizia civile rispetto al comportamento della nostra società, anche in un'ottica di competitività economica europea ed internazionale. Lo stato di totale paralisi dei tribunali, di merito e di legittimità, e la sfiducia di cittadini ed imprese nella capacità del sistema giudiziario civile di dirimere giustizia e di risolvere le controversie, sono sotto gli occhi di tutti e rendono evidente come l'intervento del legislatore anche sulle regole del processo civile sia episodico ed emergenziale, ed abbia perciò ormai fallito.

Si deve rilevare che ciò è il frutto in primo luogo della mancata soluzione di diverse questioni a monte che rendono l'organizzazione ingestibile: irrazionale distribuzione degli uffici; irrazionale distribuzione dei magistrati negli uffici (piante organiche sperequate); incontrollata distribuzione del lavoro tra i magistrati ed assenza di dati e controlli effettivi sulla produttività degli uffici e dei singoli; attribuzione da parte di molti dirigenti ai magistrati onorari di affari anche al di fuori delle ipotesi previste, vuoti cronici d'organico e stasi dei concorsi ordinari.

Questa preziosa risorsa in tempi brevi dovrà trovare una più adeguata collocazione nell'ambito dell'ordinamento giudiziario attraverso una riforma radicale ed un riordino dei ruoli che non meritano di essere ulteriormente differiti, senza la politica delle infinite proroghe. Una riforma dovrà riguardare il mantenimento della distinzione tra magistrati onorari nei tribunali e nelle procure (che agiscono in sostituzione dei magistrati ordinari) e giudici di pace, che operano autonomamente, ma senza stabilizzazione. E sarà importante stabilire i diversi criteri di reclutamento e formazione come pure l'uniformità retributiva.

È dunque necessario pensare ad una riforma organica del processo civile che

tenga conto delle diverse realtà e finalità di un ricorso alla giustizia: è evidente ormai come un'unica regola processuale non possa più valere contemporaneamente a disciplinare, tutte le istanze di giustizia che vanno certamente soddisfatte, ma ciascuna in ragione della propria peculiarità e con regole processuali differenti. Tali regole devono basarsi sul principio pacificamente riconosciuto come diritto dei cittadini, che il processo civile deve concludersi in tempi brevissimi.

La semplificazione dei riti, è affidata ad una decreto legislativo, ma bisogna fare in modo di coinvolgere studiosi ed operatori, per evitare proprio che si vanifichi la semplificazione e che magari il rito sommario ne rappresenti uno in più.

L'organizzazione degli uffici è un profilo essenziale e prioritario per la giustizia civile e penale e in questo quadro è necessario utilizzare in modo appropriato la magistratura onoraria.

Alla riorganizzazione degli uffici si deve giungere attraverso: la rideterminazione delle piante organiche (attualmente vedono una sovrabbondanza di figure di livello basso); la individuazione di mansioni nuove necessariamente figlie del nuovo modello e conseguentemente provvedere alla necessaria formazione; l'obbligatorietà del processo telematico; l'assunzione di personale qualificato.

Inoltre, purtroppo, è stata abbandonata precocemente ed inspiegabilmente la proposta di istituire normativamente il cosiddetto « ufficio per il processo ».

Raccomanda pertanto l'approvazione della proposta alternativa di parere presentata dal proprio gruppo.

Il Sottosegretario Giacomo CALIENDO condivide l'intervento dell'onorevole Contento nella parte in cui si evidenzia come il contenuto del DEF sia sostanzialmente vincolato dal nuovo contesto delle regole stabilite dall'Unione europea.

Fulvio FOLLEGOT, *presidente e relatore*, nessun altro chiedendo di intervenire, pone in votazione la propria proposta di parere favorevole. Avverte che in caso di

approvazione di quest'ultima non saranno poste in votazione le proposte alternative di parere presentate dai gruppi del PD e dell'IDV.

La Commissione approva la proposta di parere favorevole del relatore.

DL 26/11 Misure urgenti per garantire l'ordinato svolgimento delle assemblee societarie annuali.

C. 4219 Governo.

(Parere alla VI Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Roberto CASSINELLI (PdL), *relatore*, osserva che il provvedimento in esame consente di posticipare i termini per la convocazione dell'assemblea annuale successiva alla chiusura dell'esercizio 2010, in favore di alcune tipologie di società quotate.

Come ricorda la relazione illustrativa (e come specifica l'articolo 1, comma 1 del provvedimento), nella prossima stagione assembleare le società dovranno applicare le norme del d.lgs. 27 gennaio 2010, n. 27, che ha recepito nell'ordinamento italiano la direttiva 2007/36/CE concernente l'esercizio di alcuni diritti degli azionisti di società quotate.

Tale provvedimento ha apportato rilevanti modifiche alla normativa vigente in materia di intervento in assemblea e diritto di voto.

L'articolo 1, comma 1, del provvedimento in esame – in deroga alle disposizioni vigenti – consente lo slittamento, da 120 a 180 giorni dalla chiusura dell'esercizio 2010, dei termini per la convocazione dell'assemblea annuale, anche qualora tale possibilità non sia prevista dallo statuto, in favore di alcune tipologie di emittenti.

Il posticipo interessa le società cui si applica l'articolo 154-ter del TUF, ovvero gli emittenti quotati che hanno l'Italia come Stato membro d'origine, investiti dall'obbligo di pubblicare alcune relazioni

finanziarie a cadenza periodica (relazione finanziaria annuale, semestrale, resoconto intermedio di gestione).

Il comma 2 dell'articolo 1 consente alle predette società, ove al 27 marzo 2011 (data di entrata in vigore del decreto-legge in commento) abbiano già pubblicato l'avviso di convocazione dell'assemblea annuale, di convocare l'assemblea, in prima o unica convocazione, a nuova data.

La nuova convocazione è possibile solo ove non sia decorso, con riferimento all'assemblea originariamente convocata, il termine per l'invio delle comunicazioni che legittimano all'intervento in assemblea e all'esercizio del diritto di voto nelle società italiane con azioni ammesse alla negoziazione nei mercati regolamentati o nei sistemi multilaterali di negoziazione italiani o di altri Paesi dell'Unione europea, con il consenso dell'emittente.

Le disposizioni contemplano poi il caso in cui l'assemblea sia stata convocata anche per la nomina dei componenti degli organi societari. Viene mantenuta anche per la nuova convocazione la validità delle liste già depositate presso l'emittente, con facoltà di presentarne di nuove nel rispetto dei termini previsti dalla legge.

La possibilità di rinvio a nuova data è estesa, infine, anche all'assemblea straordinaria convocata con il medesimo avviso.

L'articolo 2 dispone che il decreto-legge entri in vigore il 27 marzo 2011 (giorno successivo alla sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*).

Propone quindi di esprimere parere favorevole.

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

La seduta termina alle 14.25.

INTERROGAZIONI

Martedì 19 aprile 2011. – Presidenza del vice presidente Fulvio FOLLEGOT. – Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Giacomo Caliendo.

La seduta comincia alle 14.25.

5-04582 Bernardini: Sulle gravi condizioni di trattamento dei detenuti nella Casa circondariale di Messina.

Il sottosegretario Giacomo CALIENDO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 3*). Ritenendo che nella Casa circondariale in questione evidentemente esistano dei problemi seri, dichiara che nel mese di maggio si recherà a Messina per verificare personalmente la situazione.

Rita BERNARDINI (PD), *replicando*, ritiene molto positiva l'ultima dichiarazione del rappresentante del Governo. Sottolinea, tuttavia, come nel complesso la risposta sia lacunosa, imprecisa e, in alcune parti, assolutamente non corrispondente a verità. Descrive quindi la situazione in cui versa l'istituto penitenziario in questione definendola vergognosa e profondamente degradata. Ricorda altresì di avere effettuato due visite presso la Casa circondariale di Messina e come, nel corso della seconda visita, abbia ravvisato una situazione ulteriormente deteriorata. Ritiene urgente che siano rivisti e rivalutati tutti i dati relativi alla capienza regolamentare degli istituti penitenziari.

Fulvio FOLLEGOT, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

La seduta termina alle 14.45.

SEDE REFERENTE

Martedì 19 aprile 2011. — Presidenza del vice presidente Fulvio FOLLEGOT. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Giacomo Caliendo.

La seduta comincia alle 14.45.

Circostanza aggravante relativa all'aver provocato dissesto finanziario.

C. 2996 Reguzzoni.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Luca Rodolfo PAOLINI (LNP), *relatore*, sottolinea come la proposta di legge, composta da un solo articolo, sia sicuramente molto semplice nella sua struttura normativa ma estremamente importante nel suo contenuto, in quanto interviene in una materia, quella del mercato finanziario e del pubblico risparmio, nel quale la tutela dei soggetti più deboli risulta essere nei fatti sempre inadeguata.

In particolare, il provvedimento è diretto a modificare l'articolo 112 del codice penale che, in relazione al concorso di persone nel reato, disciplina in via generale le circostanze aggravanti. La nuova circostanza consiste in un aumento di pena nei confronti di colui che abbia causato un dissesto finanziario di notevoli proporzioni, atto a danneggiare il pubblico risparmio.

Nella relazione di accompagnamento si fa riferimento espressamente, per giustificare la ratio del provvedimento, ai casi delle società Parmalat e Cirio e di molte altre società quotate in borsa nonché alla vendita al pubblico di prodotti finanziari non conformi alla normativa vigente, che hanno creato gravissimi pregiudizi a danno dei risparmiatori.

Si prevede inoltre che la nuova aggravante si applichi anche qualora taluno dei partecipanti al fatto di reato non sia imputabile o punibile.

Per quanto, come si è detto, si tratti di una proposta di legge non complessa dal punto di vista della formulazione normativa, tuttavia vi sono alcune questioni di natura strettamente tecnico-giuridica sulle quali la Commissione si dovrebbe soffermare.

In primo luogo è da chiedersi se sia corretta la collocazione sistematica della nuova circostanza aggravante nell'ambito delle disposizioni relative al concorso di persone nel reato. Tale scelta determina una applicazione della circostanza ai soli casi in cui vi sia un concorso di persone nel reato e il reo abbia agito contribuendo a creare condizioni di dissesto finanziario. Qui si pone una ulteriore questione: l'in-

dividuaione della nozione di dissesto finanziario. A tale proposito si ricorda che viene fatto riferimento al dissesto finanziario nei reati fallimentari, ma c'è da chiedersi se questa nozione possa essere utilizzata per la nuova circostanza aggravante.

Inoltre si dovrà chiarire quando gli effetti sui pubblici mercati o il danneggiamento del pubblico risparmio siano tali da assumere rilevanza penale ai fini dell'applicazione della circostanza aggravante. Si deve poi tenere conto che l'espressione « pubblici mercati » non trova riscontro nella normativa del settore finanziario. Occorrerebbe in proposito specificare se con essa si intendano i mercati finanziari o i mercati regolamentati.

Per quanto attiene alla nozione di pubblico risparmio, essa si ritrova nel testo unico sulla intermediazione finanziaria, in riferimento alla collocazione presso il pubblico di strumenti e prodotti finanziari.

Ricorda infine che la legislazione vigente già prevede una circostanza aggravante speciale per il reato di false comunicazioni sociali in danno della società, dei soci o dei creditori, previsto dall'articolo 2622 c.c., che si applica quando il fatto riguarda società con azioni quotate e « cagiona un grave nocumento ai risparmiatori ». La norma reca anche la definizione di grave nocumento ai risparmiatori.

Fulvio FOLLEGOT, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Disposizioni in materia di adozioni da parte delle famiglie affidatarie.

C. 3459 Vassallo, C. 3854 Savino e C. 4077 Motta.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dei provvedimenti, rinviato il 14 aprile 2011.

Francesco Paolo SISTO (PdL), *relatore*, preannuncia la presentazione di una pro-

posta di testo unificato che possa servire da linea guida per l'esame delle proposte di legge all'ordine del giorno, non appena sarà assegnata alla Commissione la proposta di legge presentata nei giorni scorsi dall'onorevole Lupi avente ad oggetto specifico il rapporto tra l'istituto dell'adozione e quello dell'affidamento.

Donatella FERRANTI (PD), preso atto della dichiarazione del relatore, ribadisce l'esigenza che la Commissione proceda ad alcune audizioni al fine di approfondire diversi profili problematici relativi ai rapporti tra l'adozione e l'affidamento.

Fulvio FOLLEGOT, *presidente*, nessuno altro chiedendo di intervenire rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Disposizioni sulla Corte penale internazionale.

C. 1439 Melchiorre, C. 1782 Di Pietro, C. 2445 Bernardini e C. 1695 Gozi.

(Seguito dell'esame e conclusione).

La Commissione prosegue l'esame dei provvedimenti, rinviato il 6 aprile 2011.

Fulvio FOLLEGOT, *presidente*, rileva che le proposte di legge in esame sono inserite nel calendario dell'Assemblea a partire dalla seduta antimeridiana di mercoledì 27 aprile prossimo.

Oggi pertanto una volta che saranno acquisiti i pareri delle Commissioni competenti si concluderà l'esame in sede referente.

A tale proposito segnalo che, fino a questo momento, sono stati espressi i pareri solo delle Commissioni I, III, IV e VIII e che le Commissioni V, VII e XII sono convocate oggi per esprimere il parere.

Per quanto attiene ai pareri già espressi, segnala che la III Commissione ha apposto al parere favorevole un'osservazione volta a coinvolgere maggiormente il Ministero degli esteri ai fini dell'eventuale intesa da raggiungere nella cura dei rapporti con la Corte penale internazio-

nale, affidata in via principale al Ministro della giustizia e in materia di trasmissione di atti e documenti.

In attesa dei pareri ancora non espressi sospendo la seduta che riprenderà alle 15.45.

La seduta sospesa alle 14.55, riprende alle 15.55.

Fulvio FOLLEGOT, *presidente*, avverte che le Commissioni V, VII e XII hanno espresso il parere di competenza sul testo in esame. Mentre le Commissioni VII e XII hanno espresso il nulla osta all'ulteriore proseguimento dell'esame del provvedimento, la V Commissione ha apposto tre condizioni, ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione al proprio parere favorevole.

Roberto RAO (UdC), *relatore*, intervenendo in merito ai pareri espressi dalle Commissioni competenti, si sofferma sulla osservazione contenuta nel parere della III Commissione assicurando che di essa si terrà conto in occasione dell'esame in Assemblea. Per quanto attiene alle condizioni apposte dalla V Commissione, rileva l'estremo rigore con il quale la Commissione bilancio anche in questo caso ha esaminato il provvedimento sottoposto al suo parere. Pur ritenendo che la clausola di neutralità finanziaria, secondo la quale all'attuazione della legge si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato e pur rilevando come la soppressione del comma 6 dell'articolo 4 sia eccessiva rispetto a quanto motivato nella premessa, presenta tre emendamenti (*vedi allegato 4*)

volti a recepire le condizioni poste dalla Commissione bilancio.

La Commissione con distinte votazioni approva gli emendamenti del relatore 4.100 e 20.100 nonché l'articolo aggiuntivo del relatore 22.0100.

La Commissione delibera di conferire il mandato al relatore, onorevole Rao, di riferire in senso favorevole all'Assemblea sul provvedimento in esame. Delibera altresì di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente.

Fulvio Follegot, *presidente*, si riserva di designare i componenti del Comitato dei nove sulla base delle indicazioni dei gruppi.

La seduta termina alle 16.05.

AVVERTENZA

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

SEDE REFERENTE

Riforma delle professioni regolamentate. C. 503 Siliquini e C. 3581 Lulli.

SEDE LEGISLATIVA

Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento. C. 2364-728-1944-2564-A.

*UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI.*

ALLEGATO 1

Documento di economia e finanza 2011. Doc. LVII, n. 4.**PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE DEL GRUPPO IDV**

La Commissione Giustizia della Camera,

esaminato il Documento di economia e finanza 2011,

rilevato come:

il dibattito sul DEF italiano va inquadrato nella cornice europea dopo la sostituzione del Patto di stabilità (e crescita) siglato a Maastricht nel 1991 con uno strumento molto più stringente: il Meccanismo europeo di stabilità (Mes) da approvare a giugno da parte del Consiglio europeo. Questo dovrebbe prevedere, tra l'altro, interventi automatici di un Fondo europeo dotato di risorse pari a 500 miliardi di euro in cambio di cure drastiche. Il primo passo in questa direzione è già stato compiuto nel Consiglio europeo del 24/25 marzo con l'accordo sul Patto Euro Plus (PEP);

le economie più in difficoltà del Continente saranno messe sotto amministrazione controllata da parte della Banca centrale europea secondo i principi di un nuovo « Frankfurt consensus »;

l'interesse a stabilizzare i sistemi finanziari di alcuni paesi europei è così forte perché, stando agli ultimi dati della Banca dei regolamenti internazionali (giugno 2010), il sistema bancario tedesco è esposto sulla Grecia per 65,4 miliardi, sull'Irlanda per 186,4, sul Portogallo per 44,3 e sulla Spagna per 216,6, e che solo prestiti internazionali possono salvare le banche tedesche per le quali un crack finanziario dei propri debitori avrebbe effetti devastanti;

si sta in pratica edificando, come da tempo chiedevano i più illuminati fra gli economisti, un governo dell'economia europea che si affiancherà alla moneta unica;

l'obiettivo non è più quello di un indebitamento annualmente non superiore al 3 per cento del Pil, ma è ora il pareggio annuale. E il 2015 non sarà l'anno di avvio per l'applicazione delle nuove regole, ma l'anno in cui si comincerà a verificare come le si è applicate nel triennio precedente, e quindi a partire dal 2012;

sarà introdotta la regola che qualunque entrata ulteriore a quelle poste in bilancio dovrà andare a riduzione del disavanzo, mai a copertura di nuove o maggiori spese;

c'è anche l'impegno ad introdurre in Costituzione il vincolo della disciplina di bilancio;

rileviamo un paradosso: i debiti pubblici sono fortemente cresciuti durante la crisi più che altro per gli interventi di salvataggio delle banche e di sostegno ai mercati finanziari. In sostanza, i debiti privati sono stati scaricati sugli Stati e i debiti privati sono dunque diventati debito pubblico. I mercati finanziari si rivolgono oggi proprio contro i governi che li hanno salvati (a spese dei contribuenti) perché oberati da troppi debiti. Oltretutto i Paesi in difficoltà (con l'eccezione della Grecia) erano Paesi con i conti pubblici in ordine secondo i dettami del Trattato di Maastricht;

la soluzione che viene proposta è semplice: tagliare la spesa pubblica a par-

tire dagli sprechi e dalle spese inutili. Andranno naturalmente valutati l'impatto sulla crescita, garantendo comunque la spesa sociale insopprimibile;

serve dunque una riflessione più approfondita. La crisi attuale è figlia sia dell'incapacità delle politiche keynesiane sia di quelle liberiste ad affrontare i problemi posti dalla globalizzazione dell'economia;

considerato che:

il Governo sostiene che non ci sarà bisogno di manovre correttive né quest'anno né per il prossimo: in questo biennio si farà soltanto manutenzione contabile ordinaria. La Banca d'Italia ha calcolato che se si ritiene di concentrare la manovra per raggiungere il pareggio di bilancio tra il 2013 ed il 2014, questa non potrà essere inferiore ai 35 miliardi di euro nel biennio;

infatti, fra il 2010 e il 2014 la spesa pubblica al netto degli interessi dovrà scendere di 5,5 punti di Pil. Di questi 3,2 punti stanno già (secondo il Governo) nel quadro tendenziale della seconda sezione del DEF. Altri 2,3 punti deriveranno da ulteriori manovre sul 2013-2014 basate su ulteriori tagli alla spesa pubblica;

una riduzione così drastica della spesa, nonché del disavanzo al netto degli interessi, non sarà facilmente realizzabile anche in relazione al tasso di crescita previsto, di poco superiore all'1 per cento;

non è vero che l'aggiustamento è tutto rinviato ad un futuro lontano. Infatti, nel 2011 e nel 2012 la spesa al netto degli interessi dovrebbe rimanere pressoché invariata a prezzi correnti, il che ne comporta una notevole riduzione in termini reali. In gran parte i tagli sono già stati inseriti nelle tabelle approvate dal Parlamento con la legge di stabilità 2011 (legge 13 dicembre 2010, n. 220), ma quelle per ora sono scritture contabili. Sarà quindi necessario valutare chi sarà colpito e quale sarà l'impatto sull'intera economia;

i tagli non sembrano accompagnati da misure capaci di incidere sui meccanismi di spesa ed è dunque ben concreto il rischio che essi si traducano in rinvii di spese necessarie – si pensi alla spese di manutenzione degli edifici pubblici o dei beni culturali –, o in debiti sommersi verso i fornitori;

il migliore indicatore dell'azione governativa è il saldo di bilancio primario aggiustato per il ciclo economico, cioè il saldo di bilancio al netto degli interessi sul debito (il cui livello dipende solo minimamente dal governo attuale, e soprattutto dallo stock di debito accumulato in precedenza) e depurato dagli effetti del ciclo economico (il saldo peggiora automaticamente se l'economia è in recessione, senza colpa del Governo);

il Governo prevede un miglioramento costante di tale saldo, di circa tre punti percentuali da qui al 2014, in gran parte dovuto a riduzioni di spesa. Ma questo dato è da prendere con molta cautela, perché si basa su stime ottimistiche, ed è frutto in gran parte di misure saltuarie o non specificate, non di cambiamenti strutturali alla dinamica della spesa;

prendendo il 2012 come esempio, il Governo stima che i provvedimenti presi nel 2010 ridurranno il disavanzo di circa 25 miliardi, oltre 1,7 punti di Pil. Ma gran parte degli effetti sono imputati a due misure, la lotta all'evasione e il patto di stabilità con gli enti locali, entrambe basate su assunzioni da verificare;

un'altra fonte di risparmi riguarda i salari pubblici, frutto del blocco del turnover, che non può essere ripetuto all'infinito. Il Governo continua a prevedere cospicui risparmi su questa voce fino al 2014, ma non è chiaro su che base concreta;

tutto questo rende il miglioramento del saldo primario estremamente aleatorio. Ma se anche si realizzasse, poco o niente in queste misure ha la natura di una riforma strutturale che riduca finalmente il peso della spesa pubblica;

il punto più dolente è rappresentato dalla bassa crescita prevista ad un livello che si attesta a poco più o poco meno di un punto percentuale: la metà di quel due per cento che il Governatore Draghi ha indicato come il livello minimo per potere interrompere ed invertire la corsa all'aumento del debito pubblico, e nel contempo assorbire almeno in parte una disoccupazione sempre crescente;

la disoccupazione in Italia, se viene calcolata correttamente (computando anche una grossa fetta dei cassaintegrati), supera il 10 per cento e non vi sono prospettive realistiche di un recupero. In Italia, peraltro non ci sono state crisi bancarie e necessità di salvataggi, eppure il nostro debito pubblico ha raggiunto di nuovo i livelli massimi della prima metà degli anni '90 (120 per cento del Pil rispetto ad una media europea dell'84 per cento). Il Pil pro-capite italiano a parità di potere d'acquisto è ritornato sostanzialmente ai livelli del 1999. Abbiamo perso 10 anni, e se il nostro tasso di crescita resterà inchiodato all'1 per cento, ci vorranno 6 anni per ritornare al punto di partenza;

la « scossa » all'economia che il Governo aveva promesso non c'è propria stata e il surplus di crescita necessario non può essere assicurato da un documento in cui non c'è un impegno preciso, una data, ed in cui si ritirano fuori le grandi opere infrastrutturali bloccate da questo stesso Governo e per le quali si riducono drasticamente le risorse;

le oltre 160 pagine del Piano nazionale delle riforme (PNR) indicano le misure programmatiche del Governo da qui alla fine della legislatura. Delle quattordici misure elencate come programmatiche, cioè ancora da realizzare da qui alla fine della legislatura, alcune sono semplici piani (il piano triennale del lavoro, il programma di inclusione delle donne, etc.). Altre misure sono titoli vuoti come la promozione delle energie rinnovabili;

manca qualsiasi indicazione operativa (e come tale controvertibile) a quelle

generiche enunciazioni, vaghe e sommarie anche sul tema della riforma tributaria;

la bassa crescita non ha impedito che nel 2010 l'indebitamento delle pubbliche amministrazioni fosse più basso del previsto, grazie al contenimento delle spese;

negli anni a venire si prevede un ulteriore contenimento della spesa rispetto al Pil: dopo un collasso di oltre il 16 per cento nel 2010, gli investimenti fissi pubblici continueranno a cadere, anche in termini assoluti (con buona pace delle imprese di costruzione); si ridurranno in quota i redditi dei dipendenti. La pressione tributaria e quella fiscale (che include i contributi) resterà invariata al notevole livello del 42 e mezzo per cento del prodotto;

secondo gli esponenti del Governo, il testo del PNR contiene interventi organici in funzione della crescita. Con due direttrici principali: la grande riforma fiscale e una pervasiva revisione dell'impianto regolatorio dall'altra. Ma la riforma fiscale è una delega senza copertura finanziaria rinviata alle cure del prossimo Governo nel 2013, ripetendo il trucco che lo stesso Ministro dell'economia e delle finanze fece nel 2003 (legge n. 80 del 2003 – Delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale);

l'unica misura per la crescita rimane dunque la deregolamentazione di appalti, la costituzione di aree a « burocrazia zero » nel Sud e di distretti turistico-balneari attraverso una non ben definita intenzione di ridefinire il demanio marittimo;

prosegue dunque l'unica politica « per lo sviluppo » di questo Governo: una spinta verso il lassismo. Come le misure adottate in precedenza: abolizione del falso in bilancio, condoni, finanza creativa, tassazione dei redditi da capitale più bassa di quelli da lavoro;

il problema del perpetuarsi dell'uno virgola di crescita resta dunque irrisolto: la vaghezza del Pnr pone la sordina a una seria discussione di riforme mirate e non

costose. «Tenere i conti» è necessario, ma non basta; alla lunga, se non riparte la crescita, non si risolve neanche il problema del debito;

non c'è solo la disoccupazione, né c'è solo la maldistribuzione delle risorse di cui il Paese dispone per finalità primarie come gli investimenti, la formazione e la ricerca. C'è la questione stessa del debito pubblico, che in assenza di crescita può finire per avvitarsi su se stessa. Se non cresciamo, il debito totale non scende neppure con un indebitamento annuo pari a zero. Mentre con un indebitamento annuo sotto controllo e un Pil che cresce di più, tutto il portato della crescita si traduce in riduzione percentuale del debito totale;

considerato inoltre che:

l'imponente e disordinata produzione legislativa di emergenza di questo Governo si è sovrapposta in modo irrazionale causando incertezze ed instabilità della disciplina processuale ed una ancor più grave precarietà sul piano organizzativo, determinando tra gli operatori una diffusa insoddisfazione;

la mini-riforma del processo civile entrata in vigore nel luglio dello scorso anno, avrebbe potuto essere gestita diversamente, con un respiro diverso e con apporti più qualificati se, invece che essere contenuta all'interno di un provvedimento di carattere economico collegato alla finanziaria, fosse stata oggetto di uno specifico provvedimento discusso nella commissione competente;

l'esigenza primaria e reale del nostro sistema giudiziario va individuata nell'oggettiva inadeguatezza della nostra giustizia civile rispetto al comportamento della nostra società, anche in un'ottica di competitività economica europea ed internazionale. Lo stato di totale paralisi dei Tribunali, di merito e di legittimità, e la sfiducia di cittadini ed imprese nella capacità del sistema giudiziario civile di dirimere giustizia e di risolvere le controversie, sono sotto gli occhi di tutti e rendono evidente

come l'intervento del legislatore anche sulle regole del processo civile sia episodico ed emergenziale, ed abbia perciò ormai fallito;

esistono diverse questioni a monte che rendono l'organizzazione della giustizia ingestibile: irrazionale distribuzione degli uffici; irrazionale distribuzione dei magistrati negli uffici (piante organiche sperequate); incontrollata distribuzione del lavoro tra i magistrati ed assenza di dati e controlli effettivi sulla produttività degli uffici e dei singoli; attribuzione da parte di molti dirigenti ai magistrati onorari di affari anche al di fuori delle ipotesi previste, vuoti cronici d'organico e stasi dei concorsi ordinari;

valutato che:

il rapporto Cepej, riporta che in Italia le sopravvenienze civili annue contenziose di primo grado per ogni giudice ammontano a 438,06, contro le 224,15 della Francia e le 54,86 della Germania. I procedimenti penali e civili per ogni grado, definiti per ogni giudice, emerge con evidenza lo sforzo della magistratura per portare a termine i processi. Nel civile il dato è di 411,33 per l'Italia, di 215,67 per la Francia e di 78,86 per la Germania. Nel penale 181,09 per l'Italia, 87,06 per la Francia, 42,91 per la Germania;

il rapporto Doing Business 2011, della Banca mondiale, che annualmente indica i Paesi in cui è vantaggioso investire, ancora colloca l'Italia all'80° posto (su 183);

rilevato che:

condizione indispensabile per ogni riforma strutturale del settore giustizia è la disponibilità di risorse finanziarie adeguate: ed invece queste, nel tempo, si sono andate assottigliando sempre di più fino a raggiungere un livello assai basso;

si è assistito e si assiste alla reiterazione da parte di questo Governo di scelte che, dal punto di vista delle politiche finanziarie, delle dotazioni infrastrutturali, delle politiche del personale e del quadro

normativo, non vanno in tale direzione. Esse non solo procedono in direzione diametralmente opposta a quella auspicata dagli operatori del settore ma anche a quella suggerita, più semplicemente, dal « buon senso » e dalla buona amministrazione ordinaria;

il settore giustizia negli ultimi dieci anni, otto dei quali governati dal centro-destra, non ha visto alcuna riforma strutturale corrispondente ad un impianto complessivo e strategico di rilancio, mentre le poche riforme avviate in passato hanno incontrato ostacoli applicativi e rilevanti problemi in sede di attuazione, non da ultimi a causa delle ripetute e sostanziali decurtazioni di risorse al bilancio dell'amministrazione;

la scoperta degli uffici è un'emergenza assoluta: mancano oggi più di mille magistrati su un organico di 9000. dato già di per sé allarmante, ma che preoccupa ancor di più se si pensa che l'ultima legge di stabilità ha previsto il blocco delle assunzioni fino al 2013 e che attualmente mancano le risorse economiche necessarie all'assunzione dei vincitori dell'ultimo concorso. A ciò si aggiunga che i vincitori del penultimo concorso sono stati assunti finanziando la spesa con un aumento di 3 euro del contributo unificato;

preso atto che:

la magistratura onoraria è una risorsa che in tempi brevi deve trovare una più adeguata collocazione nell'ambito dell'ordinamento giudiziario attraverso una riforma radicale ed un riordino dei ruoli che non meritano di essere ulteriormente differiti, senza la politica delle infinite proroghe. Una riforma che deve riguardare il mantenimento della distinzione tra

magistrati onorari nei tribunali e nelle procure (che agiscono in sostituzione dei magistrati ordinari) e Giudici di pace, che operano autonomamente, ma senza stabilizzazione;

è improcrastinabile pensare ad una riforma organica del processo civile che tenga conto delle diverse realtà e finalità di un ricorso alla giustizia: è evidente ormai come un'unica regola processuale non possa più valere contemporaneamente a disciplinare, tutte le istanze di giustizia che vanno certamente soddisfatte, ma ciascuna in ragione della propria peculiarità e con regole processuali differenti. Tali regole devono basarsi sul principio pacificamente riconosciuto come diritto dei cittadini, che il processo civile deve concludersi in tempi brevissimi;

la semplificazione dei riti è anche essa ormai indifferibile;

l'organizzazione degli uffici è un profilo essenziale e prioritario per la giustizia civile e penale e in questo quadro è necessario utilizzare in modo appropriato la magistratura onoraria. Inoltre alla riorganizzazione degli uffici si deve giungere attraverso: la rideterminazione delle piante organiche (attualmente vedono una sovrabbondanza di figure di livello basso); la individuazione di mansioni nuove necessariamente figlie del nuovo modello e conseguentemente provvedere alla necessaria formazione; l'obbligatorietà del processo telematico; l'assunzione di personale qualificato,

esprime

PARERE CONTRARIO

Di Pietro, Palomba.

ALLEGATO 2

Documento di economia e finanza 2011. Doc. LVII, n. 4.**PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE DEL GRUPPO PD**

La Commissione Giustizia,
esaminato il Documento di economia e finanza:

premessi che:

nello spirito della Nuova Strategia Europa 2020 (EU2020), la Commissione europea ha previsto un coordinamento strategico dei diversi momenti di definizione programmatica per i Paesi membri attraverso l'introduzione del c.d. « Semestre europeo » che ha inizio ad aprile di ogni anno, con la presentazione contestuale dei Piani nazionali di riforma (PNR) e dei Programmi di stabilità (PS);

il nuovo PNR, documento che assume un ruolo fondamentale in questo processo, deve contenere i seguenti elementi: lo scenario macro-economico, come definito nel PS; l'analisi degli squilibri macroeconomici nazionali e l'identificazione degli ostacoli principali alla crescita e all'aumento dell'occupazione; le misure strategiche di riforma da adottare per il raggiungimento degli obiettivi nazionali da perseguire di crescita produttiva e occupazionale;

la legge 196/2009 incardina la discussione del PNR all'interno di quella più generale della DEF di cui costituisce la terza parte, la prima sezione reca invece lo schema del Programma di stabilità;

nella fase transitoria, in sede di predisposizione della bozza di PNR, da presentare alla Commissione entro il 12 novembre, il Governo ha trasmesso il documento alle Camere a ridosso della data in cui si chiedeva la conclusione della discus-

sione, limitando fortemente la possibilità del Parlamento di procedere ad una ampia disamina del testo;

nell'Analisi annuale della crescita, la Commissione ha evidenziato che molti progetti di PNR indicano tra le proposte previste dagli Stati membri per raggiungere gli obiettivi nazionali, misure già attuate o a uno stadio piuttosto avanzato, oppure alquanto vaghe, con poche precisazioni circa la natura esatta delle norme, il calendario di attuazione, l'impatto previsto, il rischio di applicazione parziale o di insuccesso, il costo per il bilancio e l'uso dei Fondi strutturali dell'UE;

considerato che:

anche nella versione definitiva, il PNR appare vago, di difficile lettura, spesso ripetitivo e scervo di un impianto strategico, di impegni dettagliati e di scadenze precise. Una « cornice del nulla » come è stato efficacemente definito, in cui si contano complessivamente misure programmatiche di cui alcune sono semplici piani, altre titoli vuoti, altre ancora passibili di un iter lunghissimo o di difficile realizzazione;

se dalle enunciazioni teoriche del PNR si passa ai dati macroeconomici e di finanza pubblica del Programma di stabilità, si rileva che nel prossimo triennio la crescita è rivista al ribasso rispetto alla DFP del settembre 2010 ed è stimata all'1,1 per cento per il 2011, all'1,3 per cento per il 2012 e all'1,5 per cento per il 2013;

nonostante la revisione delle stime della crescita, il Governo mantiene inva-

riati i saldi di finanza pubblica in termini tendenziali: l'indebitamento netto è confermato al 3,9 per cento per il 2011 e al 2,7 per cento per il 2012, come nella DFP;

se non si affronta il problema della crescita, non solo gli investimenti pubblici continueranno a diminuire (da 48,6 miliardi di euro nel 2011 a 45,9 miliardi nel 2014) e la pressione fiscale rimarrà invariata (42,5 per cento nel primo e nell'ultimo anno del quadriennio) ma per consentire il rispetto degli obiettivi europei sarà necessaria anche una manovra correttiva per il 2,3 per cento del PIL (oltre 35 miliardi di euro), come anticipato dal DEF, per il biennio 2013/2014;

poiché il riequilibrio duraturo dei conti pubblici passa soprattutto per il rafforzamento del potenziale di sviluppo dell'economia, sarebbe stata necessaria l'individuazione di misure strategiche precise anziché una poco convincente politica dei due tempi che, senza garantire la riduzione del debito (per la quale la Banca d'Italia considera necessario un PIL del 2 per cento annuo), rimanda sine die il problema della crescita;

valutato che, per le parti di competenza:

quanto affermato dal Governo sul processo civile è generico e inconsistente;

a fronte della crescente domanda di giustizia civile la risposta non può essere quella data dalla legge 18 giugno 2009, n. 69 che ha introdotto un ulteriore rito processuale, quello di cognizione sommaria, in aggiunta ai venti già esistenti e che, in quanto tale, non è stato in grado di incidere significativamente sull'efficacia del sistema, né può essere una soluzione quella di affidare a una categoria di nuovo conio, i cosiddetti « ausiliari del giudice » (appartenenti a categorie professionali in pensione o onorarie), funzioni sostanzialmente decisorie, così come si è tentato di fare con un emendamento alla manovra finanziaria del luglio scorso, poi ritirato il 9 luglio 2010, solo a seguito delle pesanti critiche delle forze di opposizione e di tutti gli operatori della giustizia;

non risolvono i problemi gli interventi normativi improvvisati, privi di un adeguato grado di coordinamento, basati sulla logica dell'emergenza e tesi, in buona sostanza, a scardinare i caratteri costitutivi e sistematici della giurisdizione civile;

è necessario, invece, attraverso il confronto con i gruppi di opposizione, portare avanti un effettivo percorso di razionalizzazione e di semplificazione dell'attività processuale civile, capace di far fronte tanto allo smaltimento dell'arretrato quanto ai nuovi flussi di contenzioso, rifuggendo però da logiche emergenziali e di rottamazione e affrontando una riforma di sistema capace di assicurare la ragionevole durata dei processi, con la garanzia però della speditezza, concentrazione e accuratezza nella trattazione di tutte le cause;

è significativo che il provvedimento governativo, all'esame della commissione giustizia del Senato, A.S. 2612) « Interventi in materia di efficienza del sistema giudiziario », si presenti nel complesso del tutto inadeguato ad intervenire efficacemente per risolvere i problemi che affliggono la nostra giustizia civile che, nel documento « Italia 2015 », redatto da Confindustria, vengono indicati tra le priorità del Paese, al secondo posto dopo quelli che riguardano l'andamento della Pubblica Amministrazione;

l'arretrato del contenzioso civile, continuamente alimentato da una litigiosità quanto mai elevata, dovrebbe essere affrontato con risorse crescenti, mentre al contrario il sistema giustizia è sempre più povero;

certamente vi sono elementi positivi, quali la produttività dei giudici italiani, superiore alla media europea, come risulta dal rapporto 2010 della CEPEJ, nel quale, tra l'altro, è documentato come il carico di lavoro dei magistrati italiani, rapportato ai 47 Paesi europei, non abbia eguali: con 2.842.668 fascicoli nuovi ogni anno cui non sono sufficienti a far fronte le 2.693.564 decisioni assunte, i magistrati italiani trattano oltre un milione di casi in

più rispetto ai colleghi francesi ogni anno, ma l'arretrato si accumula in ogni caso, creando diseconomie e disservizi;

a fronte di tale criticità legate al funzionamento del sistema della giustizia civile non bastano le elaborazioni di prassi virtuose adottate da molti uffici giudiziaria per valorizzare e razionalizzare al massimo le sinergie interne al sistema;

vi sono dati negativi ineludibili quali, ad esempio, carenze di organico valutabili in 1.200 unità di magistratura e circa 13.000 unità di personale amministrativo;

il gruppo del Partito Democratico auspica che il Governo, in colpevole ritardo, porti presto alla discussione delle Camere i decreti legislativi di attuazione della delega contenuta nella legge n. 69 del 2009 tenendo conto dei principi fondamentali di qualità ed efficienza del processo civile e che si determini, finalmente, a realizzare l'ufficio del processo e a razionalizzare la distribuzione territoriale delle risorse e degli uffici giudiziari nonché ad investire in un'effettiva, efficace ed omogenea informatizzazione su tutto il territorio nazionale;

d'altro canto, solo un processo forte e funzionante avrebbe potuto valorizzare e garantire risultati all'istituto della mediazione e conciliazione, che, così come è stato configurato, tende a puntare su figure ed organismi che impongono soluzioni anziché aiutare le parti a pervenire ad una composizione del conflitto che aiuti a ricostituire la qualità del legame sociale;

proprio a causa delle numerose criticità, che il gruppo del Partito Democratico aveva già evidenziato nel parere alternativo allo schema di decreto legislativo

di cui sopra e a cui il Governo è rimasto sostanzialmente sordo, la mediazione finalizzata alla conciliazione non avrà quegli effetti deflattivi tanto propagandati dal ministro e creerà, anzi, un'ulteriore allungamento dei tempi o dei costi del contenzioso ordinario per il cittadino che chiede, invece, risposte effettive di giustizia;

la prima sezione del Tar del Lazio ha sollevato, con una ordinanza del 12 aprile 2011, una questione di legittimità costituzionale in merito al regolamento sulla media conciliazione obbligatoria, entrato in vigore il 21 marzo 2011;

gli organismi di mediazione, allo stato, non sono in grado di operare essendo ancora in itinere presso il Ministero le procedure per la certificazione di idoneità dei conciliatori;

i costi per l'accesso alla media conciliazione sono decisamente elevati e, in caso di accoglimento da parte della Corte dell'eccezione di costituzionalità, le somme già pagate potrebbero rappresentare una forma di indebita percezione da parte dello Stato, con ripercussioni anche sull'Erario;

sarebbe quindi auspicabile sospendere l'efficacia del D.Lgs. n. 28 del 2010 e dei suoi regolamenti attuativi, quantomeno fino alla pronuncia della Corte Costituzionale,

esprime

PARERE CONTRARIO

Ferranti, Andrea Orlando, Capano, Cavallaro, Ciriello, Concia, Cuperlo, Melis, Picierno Rossomando, Samperi, Tenaglia, Tidei, Touadi.

ALLEGATO 3

Interrogazione n. 5-04582 Bernardini: Sulle gravi condizioni di trattamento dei detenuti nella Casa circondariale di Messina.**TESTO DELLA RISPOSTA**

In risposta all'interrogazione dell'onorevole Bernardini posso far presente quanto segue, sulla base delle notizie acquisite tramite il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

La casa circondariale di Messina consta, strutturalmente, delle seguenti sezioni detentive: camerotti, cellulari, femminile, Centro diagnostico terapeutico (comprendente la sezione protetti, al piano terra, la medicina al primo piano e la chirurgia al secondo piano), sosta e semilibertà.

In ragione degli attuali lavori di ristrutturazione, la sezione cellulare non è disponibile a ricevere detenuti ed è pertanto chiusa dal mese di gennaio del 2010. Anche la sezione « protetti », in considerazione degli interventi di manutenzione straordinaria di cui necessita, risulta da tempo chiusa, unitamente ad altre 9 camere detentive. Di conseguenza, l'originaria capacità ricettiva regolamentare dell'istituto si è notevolmente ridotta ed è stata rideterminata, in attesa della riapertura di tutte le sezioni, in 189 posti regolamentari e 249 posti tollerabili.

Alla data del 15 aprile 2011 presso l'istituto di Messina erano presenti 353 detenuti. Con cadenza quasi quindicinale e, talvolta anche settimanale, vengono avanzate richieste deflattive al competente provveditorato, in gran parte accolte.

Il reparto denominato « sosta », in base alle vigenti disposizioni dipartimentali, era stato scelto per ospitare detenuti comuni nuovi giunti dalla libertà, in attesa di collocazione nell'apposita sezione detentiva. Tuttavia, l'anzidetta situazione di sovraffollamento dell'istituto e la contestuale chiusura, per ristrutturazione, della se-

zione « cellulare » ne hanno determinato un diverso utilizzo per cui oggi è, a tutti gli effetti, un reparto ordinario dove, a fronte di una capienza regolamentare di 10 detenuti e tollerabile di 12, si è arrivati ad ospitare anche 39 detenuti. Per tale ragione, gli impianti idonei a garantire l'acqua calda, per l'igiene personale, a 12 detenuti, risultano inadeguati rispetto alle esigenze effettive. Allo stato, il reparto sosta ospita 21 detenuti che, comunque, sono destinati a spostarsi in altre sezioni ogniqualvolta si rendono disponibili nuovi posti.

Quanto al reparto « medicina », esso necessita di una generale ristrutturazione, anche con riguardo agli impianti e alle facciate esterne.

In proposito, nello scorso mese di gennaio sono stati presentati alla Cassa delle Ammende, per la relativa eventuale approvazione, ben tre progetti di risanamento e di adeguamento della struttura alle vigenti normative riguardanti proprio la sezione « medicina », il reparto « sosta » ed il reparto « protetto ».

Tra i lavori da effettuare sono previsti anche quelli finalizzati alla realizzazione di una tettoia per il cortile passeggi e di un bagno.

In data 8 aprile ultimo scorso la Cassa delle Ammende ha comunicato alla Direzione dell'istituto di Messina che l'approvazione dei progetti – già discussi nella seduta del consiglio di amministrazione del 4 aprile – è vincolata all'indicazione, nel bando di gara, dell'assunzione di un numero idoneo di detenuti lavoranti, attualmente in corso di individuazione.

In attesa di tali lavori la Direzione, di concerto con il competente Ufficio tecnico del provveditorato regionale, sta comunque realizzando, attraverso interventi in economia, lavori di impermeabilizzazione del tetto e di rifacimento delle facciate esterne del C.D.T. e del reparto « sosta », interventi, questi, tutti assolutamente prioritari rispetto a quelli da realizzare all'interno delle menzionate sezioni.

Al momento, l'istituto non è dotato di area verde. Data la esiguità dei fondi disponibili, la Direzione ha avviato, a tal fine, contatti con enti locali.

Il servizio di barberia è regolarmente assicurato ai detenuti presso la sezione « sosta » con cadenza mensile, su richiesta degli interessati, come risulta dal registro appositamente istituito.

Va rilevato, inoltre, che l'esiguità degli arredi all'interno delle camere detentive del reparto « sosta » è imposta dalla necessità di non limitare ulteriormente lo spazio disponibile per i detenuti presenti.

L'assistenza religiosa è assicurata dal cappellano dell'istituto il quale tuttavia, proprio nella data del 3 aprile 2011, si è assentato dall'istituto poiché colpito da un grave lutto familiare. Di regola, comunque, alle funzioni religiose celebrate all'interno della cappella del carcere partecipano tutti i detenuti che ne fanno richiesta distinti, ovviamente, in relazione al circuito penitenziario di appartenenza. L'assistenza religiosa è assicurata, peraltro, anche a coloro che professano altre religioni (diverse da quella cattolica) con la presenza dei relativi ministri di culto.

Per quanto concerne, poi, la denunciata presenza di topi, faccio presente che l'ultimo intervento di derattizzazione è stato effettuato dal comune di Messina in data 14 febbraio 2011. Segnalo, in proposito, che la Direzione dell'istituto si avvale in modo costante degli interventi di disinfezione e di derattizzazione prestati a titolo gratuito dal comune e che gli interventi in questione si intensificano in coincidenza della stagione estiva.

Quanto al costo dei generi previsti dal modello 72, va precisato che la determinazione dei prezzi è sottoposta al controllo

del Dipartimento di statistica del comune di Messina che rilascia mensilmente, su richiesta della Direzione, il visto di congruità previsto dall'articolo 12 comma 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000.

Le limitazioni nell'acquisto di beni tramite sopravvitto sono esclusivamente quelle derivanti dall'osservanza dei limiti di spesa normativamente previsti. Le richieste di acquisto di acqua, in particolare, sono di norma accolte, tanto più in presenza di necessità accertate dai sanitari. In proposito, non risulta una richiesta del detenuto Cambria Salvatore volta ad ottenere l'acquisto di maggiori quantità di acqua; di contro, risulta richiesta in tal senso di altro detenuto, regolarmente autorizzato all'acquisto.

Rispetto alle attività trattamentali, faccio presente che i ristretti del reparto sosta usufruiscono del campo sportivo e del servizio biblioteca; altre attività (corsi scolastici, professionali, eccetera) non possono essere svolte poiché il reparto non è provvisto di locali all'uopo destinati. Non dimeno, proprio il 6 aprile 2011 i detenuti ristretti in tale reparto hanno preso parte al concerto musicale, promosso dal Conservatorio Corelli di Messina, svoltosi nella sala teatro dell'istituto.

Preciso, inoltre, che al reparto « sosta » è specificamente assegnato un educatore e sono presenti anche operatori esterni autorizzati ex articolo 17 O.P.

La sala operatoria ubicata all'interno del reparto chirurgia del centro clinico è perfettamente funzionante, ma problematiche di ordine amministrativo ne hanno impedito, negli ultimi mesi, l'utilizzazione.

Infatti, le convenzioni con il Policlinico Universitario di Messina per le branche di chirurgia e di anestesia sono state rinnovate solo recentemente per questioni non riferibili alla Direzione dell'istituto penitenziario mentre gli interventi chirurgici programmati per la data del 4 aprile 2011 non sono stati eseguiti a causa di sopraggiunti impegni del chirurgo convenzionato. Per completezza di informazione, voglio

precisare che l'Istituto di Messina è dotato di cinque defibrillatori, di cui uno in sala operatoria.

Con riguardo, infine, alle specifiche problematiche di carattere sanitario evidenziate dall'interrogante, va in primo luogo premesso che in Sicilia, regione a statuto speciale, il Ministero della giustizia è ancora competente a provvedere all'assistenza sanitaria all'interno degli istituti penitenziari, non essendo state ancora emanate le norme di attuazione relative al transito, alla regione, della sanità penitenziaria. Esaminando ora in dettaglio le singole questioni segnalate faccio presente che:

con riferimento all'ex detenuto Currò Salvatore (scarcerato lo scorso 12 aprile a seguito di concessione degli arresti domiciliari), la relazione redatta dall'educatore ha evidenziato – testualmente – che « ... nei confronti del Currò è stato effettuato il colloquio del servizio nuovi giunti e il sostegno psicologico. Inoltre, in più occasioni, ha effettuato colloqui di sostegno con la volontaria ex articolo 17 dell'O.P. Non risulta che il detenuto durante il suddetto periodo abbia dato segni di disagio »;

il detenuto Domenico Pacilio si è rifiutato di spostarsi di stanza per potere fruire della presenza continuativa di un detenuto piantone e della carrozzina. Attualmente, gli viene, comunque, assicurata la presenza del piantone in caso di necessità, nonché l'utilizzo dell'ascensore per i vari spostamenti di piano. Il detenuto sta eseguendo FKT come da prescrizione specialistica.

Per completezza di informativa, in considerazione anche di quanto segnalato dal quotidiano *Il Giornale* lo scorso 14 aprile, mi pare opportuno riportare la dichiarazione resa dal Pacilio lo scorso 16 aprile all'ispettore di polizia penitenziaria, coordinatore della sorveglianza generale dell'istituto: « ... già in altra occasione mi era stato proposto di spostarmi dal reparto medicina al reparto chirurgia, per essere allocato in camera per disabili con piantone. Ho inteso rinunciare allo sposta-

mento perché ove mi trovo sto bene con i compagni e non ho problemi di carattere assistenziale perché il detenuto Bonocordo Alberto, lavorante della sezione, è sempre disponibile ad aiutarmi sia negli spostamenti fuori cella che nelle esigenze di pulizia, anche personale, in cella. Oggi mi è stata riproposta la possibilità di spostarmi e pertanto chiedo di poter mantenere l'attuale allocazione poiché ove mi trovo sto bene e spostarmi risulterebbe per me traumatico. Per la decisione da me presa mi assumo ogni responsabilità, sollevandone sin d'ora la Direzione e l'Amministrazione penitenziaria... »;

con riguardo ad altro episodio citato dall'interrogante, relativo ad « ... un detenuto di 31 anni ... che dice: ho chiamato ma non è venuto nessuno » debbo segnalare che la genericità dei dati riportati non consente di risalire al giorno e all'evento citato, sì da verificare un'eventuale intervento medico e/o infermieristico;

quanto poi alla situazione di un altro detenuto che ha lamentato di « dover dormire al 4° piano del letto ... » va evidenziato che nei locali del CDT, ove sono allocati i ricoverati, non sono presenti letti a castello, tranne che nelle stanze dei lavoratori e dei piantoni che si occupano della pulizia e dell'assistenza dei detenuti malati, oltre che degli internati e dei protetti;

con riferimento a quanto sostenuto dal detenuto Salvatore Cambria circa i tempi di somministrazione dell'insulina, preme evidenziare che i tempi per la distribuzione delle terapie sono sovrapponibili a quelli di qualunque reparto ospedaliero, se completo di degenti;

quanto al detenuto Domenico Aliquò, non risulta agli atti – ne sanitari, né amministrativi – che quest'ultimo abbia manifestato propositi suicidi, tenuto conto che in caso affermativo si sarebbe proceduto ad un monitoraggio psichiatrico e ad un'attenta osservazione a vista del detenuto, come da prassi in questi delicati casi clinici;

in relazione a quanto sostenuto dall'ex detenuto Currò Salvatore, secondo il quale dopo le ore 23 le iniezioni vengono praticate attraverso le sbarre delle celle, va segnalato che tale prassi, se provata, esporrebbe il personale sanitario responsabile a severe sanzioni disciplinari, tenuto conto che una condotta di questo tipo potrebbe mettere in serio rischio la salute e la vita del ristretto, attesa l'impossibilità di intervento immediato nei casi di reazione avversa a farmaci;

quanto a Berlingeri Cosimo, si evidenzia che si tratta di paziente affetto da insufficienza renale cronica in trattamento emodialitico, sottoposto attualmente ad emodialisi presso l'ospedale Papardo di Messina. Relativamente alla sua gestione sanitaria, si può affermare che sono stati affrontati non pochi problemi organizzativi per tutelare la salute del ristretto, tra i quali l'organizzazione delle sedute presso l'ospedale citato in quanto non vi era disponibilità di posti per pazienti affetti da epatite presso il locale Policlinico;

con riferimento alla situazione sanitaria del detenuto Lo Nigro, affetto da osteomielite, si è provveduto ad esperire gli accertamenti e le cure necessarie, compatibili con le possibilità offerte dalla struttura penitenziaria, in attesa del ricovero presso idonea struttura esterna (Ospedale Buccheri La Ferla a Palermo), disposto dall'Autorità competente lo scorso 4 aprile;

quanto al detenuto Antonio Scimone risulta che trattasi di cardiopatico, regolarmente sottoposto a consulenze specialistiche e alle terapie prescritte. Con riferimento, poi, alla detenzione in carcere, la Direzione sanitaria non ha mai espresso giudizi sulla sua compatibilità o meno con lo stato di salute;

quanto alla situazione del detenuto Di Sarno – senza poter entrare nel merito della sua presenza presso l'istituto messinese – si rappresenta, relativamente alla qualità del cibo, che a quest'ultimo non viene fornito il fornellino in quanto per i degenti in C.D.T. tale autorizzazione non può essere concessa;

con riguardo a quanto sostenuto dal detenuto Zappalà, affetto da insufficienza renale cronica in trattamento emodialitico, si segnala che la Direzione sanitaria ha provveduto, con le dovute attenzioni, a confermare l'esecuzione delle sedute emodialitiche presso l'Ospedale S. Luigi di Catania, dove da sempre detenuto è in trattamento, anche al fine di assecondare la sua precisa volontà di avvalersi di tale presidio Ospedaliero e del suo rifiuto di eseguire consulenze e trattamenti presso altra sede che non sia l'ospedale S. Luigi di Catania;

con riguardo a quanto sostenuto dal detenuto Sciurello Giuseppe preme osservare che, in caso di necessità, l'intervento del personale sanitario avviene in tempo reale, in quanto il medico è presente in istituto 24 ore su 24. Al riguardo va evidenziato che il detenuto, in occasione di proposta di ricovero per riferita precordialgia ha rifiutato, contro il parere dei Sanitari del P.S. ospedaliero, sia il ricovero che i successivi controlli *intra moenia*;

quanto al detenuto Caruso Antonino, esiste ampia documentazione riguardante l'attività posta in essere dalla direzione sanitaria a tutela della salute e della vita del ristretto; detta documentazione è stata già trasmessa alle autorità competenti, ivi compreso il garante;

con riferimento, infine, al detenuto Cento Domenico, questi si trova, allo stato, ricoverato nel C.D.T.; tale ricovero è stato disposto proprio in considerazione delle patologie da cui il Cento è affetto.

Quanto, infine, al personale di polizia penitenziaria, su una previsione organica di 293 unità di personale, allo stato – al netto dei provvedimenti di distacco – ne risultano presenti 222. Di queste, 53 unità sono impiegate presso il Nucleo traduzioni e piantonamenti.

Il provveditore regionale, da sempre sensibile alla problematica evidenziata dall'interrogante, continua ad assicurare – compatibilmente con le risorse finanziarie

ed umane disponibili – l’invio di personale da altre sedi della regione per far fronte, in particolar modo, alle esigenze del Nucleo di Messina, anche al fine di evitare il possibile prelevamento di personale dal reparto dell’Istituto.

In linea più generale, va evidenziato che la situazione di carenza di personale riflette quella in cui versa la maggior parte degli istituti penitenziari del Paese.

A fronte di tale situazione l’Amministrazione ha provveduto – in occasione

delle procedure di mobilità connesse ai corsi di formazione per agenti di polizia penitenziaria (159°, 160° e 161° corso) – ad incrementare l’organico della regione Sicilia di complessive 69 unità.

In ogni modo, la situazione relativa alla carenza di personale di polizia penitenziaria sarà suscettibile di sicuro miglioramento con le assunzioni di nuovo personale di polizia penitenziaria alle quali l’Amministrazione è stata autorizzata a procedere dalla legge n. 199 del 2010.

ALLEGATO 4

**Disposizioni sulla Corte penale internazionale. C. 1439 Melchiorre,
C. 1782 Di Pietro, C. 2445 Bernardini e C. 1695 Gozi.**

EMENDAMENTI DEL RELATORE

ART. 4.

Sopprimere il comma 6.

4. 100. Il relatore.

ART. 20.

Al comma 5, sopprimere il secondo periodo.

20. 100. Il relatore.

ART. 22.

Dopo l'articolo 22, inserire il seguente:

ART. 22-bis.

(Clausola di neutralità finanziaria).

1. All'attuazione della presente legge si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

22. 0100. Il relatore.