

## II COMMISSIONE PERMANENTE

### (Giustizia)

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

##### SEDE CONSULTIVA:

Documento di economia e finanza 2014. Doc. LVII, n. 2 (Parere alla V Commissione) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	132
ALLEGATO ( <i>Proposta di parere</i> ) .....	136

##### SEDE CONSULTIVA

*Martedì 15 aprile 2014. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI.*

#### La seduta comincia alle 13.

##### Documento di economia e finanza 2014.

##### Doc. LVII, n. 2.

(Parere alla V Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Donatella FERRANTI, *presidente e relatore*, rileva come il Documento di economia e finanza (DEF) costituisca il principale documento di programmazione della politica economica e di bilancio, che traccia, in una prospettiva di medio-lungo termine, gli impegni, sul piano del consolidamento delle finanze pubbliche, e gli indirizzi, sul versante delle diverse politiche pubbliche, adottati dall'Italia per il rispetto del Patto di Stabilità e Crescita europeo e il conseguimento degli obiettivi di crescita intelligente, sostenibile e solidale definiti nella Strategia Europa 2020. Il DEF enuncia, pertanto, le modalità e la

tempistica attraverso le quali l'Italia intende conseguire il risanamento strutturale dei conti pubblici e perseguire gli obiettivi in materia di occupazione, innovazione, istruzione, integrazione sociale, energia e sostenibilità ambientale definiti nell'ambito dell'Unione europea.

Quanto alla struttura, il DEF si compone di tre sezioni e di una serie di allegati. In particolare, la prima sezione espone lo schema del Programma di Stabilità, che dovrà contenere tutti gli elementi e le informazioni richiesti dai regolamenti dell'Unione europea e, in particolare, dal nuovo Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita, con specifico riferimento agli obiettivi di politica economica da conseguire per accelerare la riduzione del debito pubblico.

Nella seconda sezione sono indicate le regole generali sull'evoluzione della spesa delle amministrazioni pubbliche, in linea con l'esigenza, evidenziata in sede europea, di individuare forme efficaci di controllo dell'andamento della spesa pubblica.

La terza sezione reca, infine, lo schema del Programma Nazionale di riforma (PNR) che, in coerenza con il Programma di Stabilità, definisce gli interventi da adottare per il raggiungimento degli obiet-

tivi nazionali di crescita, produttività, occupazione e sostenibilità delineati dalla nuova Strategia « Europa 2020 ».

La Commissione Giustizia dovrà esprimere un parere sulle parti di propria competenza.

La strategia del Governo in materia economica si incentra su interventi in grado di incidere sulla competitività del Sistema-Paese per dare un forte impulso alla crescita. Nell'ambito di un organico programma economico di riforme la riforma della giustizia civile, penale e amministrativa è delineata come una delle principali misure il cui impatto sarà significativo già nel breve periodo.

Nel documento si legge che « Una giustizia celere, accessibile e che produce esiti di qualità e ragionevolmente prevedibili è una precondizione per un buon funzionamento del sistema economico e per la ripresa degli investimenti produttivi anche da parte delle imprese estere. Se cittadini e imprenditori hanno fiducia dei tempi e del merito delle decisioni della giustizia italiana sarà possibile fare passi avanti notevoli sulla strada della ripresa economica ».

A tal fine, secondo il Governo, come anche indicato nel rapporto della Banca Mondiale Doing Business in Italy 2013, risulta prioritario completare la riforma della giustizia civile per rilanciarne l'efficienza e dare maggiori garanzie di tutela ai diritti dei cittadini e delle imprese, attraverso un percorso di revisione che veda la partecipazione di tutti i protagonisti del processo. Si ricorda che già con il decreto-legge n. 69/2013 – cosiddetto « Decreto Fare » – sono state introdotte alcune misure per la gestione dell'arretrato nelle Corti d'Appello e in Cassazione. Sul fronte della giustizia penale, sarà necessario assicurare l'effettivo svolgimento dei processi e la loro ragionevole durata. Infine, dopo l'introduzione di un codice del diritto amministrativo che ha « sistematizzato » la parte processuale, si dovrà portare avanti la riforma della giustizia amministrativa per riconoscere la certezza del diritto necessaria ad attrarre investi-

menti internazionali e dare finalmente garanzia sul completamento delle opere pubbliche avviate.

Opportunamente si sottolinea nel documento come vada portata a termine la revisione della disciplina per la prevenzione e repressione della criminalità organizzata, compresa la gestione economica dei beni confiscati attraverso soluzioni organiche e innovative.

A questo punto, non solo come relatrice ma anche come Presidente della Commissione, fa presente che il programma trimestrale della Commissione Giustizia per i mesi marzo, aprile e maggio, contiene una serie di progetti di legge che hanno per oggetto proprio le specifiche materie e questioni che sono individuate nel DEF come punti delle riforme da fare in materia di giustizia. Inoltre, ricorda tutto il lavoro che è stato già svolto dalla Commissione in questo primo anno di lavoro, culminato con l'approvazione di una unica legge che introduce due nuovi istituti che avranno un impatto notevole (anche in termini deflattivi) sulla giustizia penale, quali la pena detentiva non carceraria come una delle pene principali e la messa alla prova anche per gli adulti. Questo medesimo provvedimento, inoltre, introduce una delega volta a depenalizzare una serie di reati e riforma la contumacia, sostituendola con la disciplina degli irreperibili, per far fronte ad una grave infrazione comunitaria.

Per quanto attiene ai punti principali di riforma, il governo prevede una riforma della giustizia amministrativa per la semplificazione del processo di realizzazione delle decisioni prese a livello centrale e locale. Si mira a garantire trasparenza e semplificazione nelle procedure di appalto riducendo ulteriormente i ricorsi ai TAR, nel rispetto dei fondamentali parametri costituzionali.

In ambito civilistico, si pone l'obiettivo di rivedere la disciplina al fine di migliorare l'efficienza del processo civile, ridurre l'arretrato, riordinare le garanzie mobiliari e accelerare il processo di esecuzione forzata. Limitare l'appellabilità delle sentenze civili di primo grado, ferma restando

la possibilità di ricorrere in Cassazione nei casi previsti dalla legge e diretti ad assicurare l'uniformità dell'interpretazione. Si prevedono misure alternative al processo e anche alla mediazione obbligatoria, con funzione deflattiva. Viene fatto riferimento anche alla motivazione sintetica a richiesta delle parti e a misure di semplificazione delle procedure per ridurre tempi e costi.

Si prevede di estendere l'implementazione del Processo Civile Telematico (PCT) a tutti gli uffici giudiziari, digitalizzando tutte le fasi della procedura civile, replicando il modello PCT anche nel settore penale. L'obiettivo di potenziare le infrastrutture informatiche e di riorganizzare gli uffici giudiziari in funzione della telematizzazione degli atti rappresenta sicuramente un passo importante in un'ottica di prossimità della giustizia al cittadino.

In ambito penalistico, si prevede di rivedere la disciplina del processo penale con particolare riferimento all'istituto della prescrizione, ferma l'esigenza di assicurare la certezza e ragionevolezza dei tempi processuali nonché al sistema delle impugnazioni. Si vuole quindi rivedere la struttura del giudizio d'appello, da caratterizzare come fase di controllo, e limitare i casi di ricorso per cassazione.

Si prevede poi un intervento per una efficace politica antimafia con interventi straordinari a carattere sperimentale su specifiche aree degradate, il perfezionamento del sistema di prevenzione patrimoniale e del sistema di gestione e destinazione dei beni confiscati, l'introduzione del reato di autoriciclaggio, anche rafforzando il regime detentivo di cui all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario. Si prevede di rafforzare la repressione dei reati che possono indirettamente alimentare la pratica della corruzione, primo fra tutti il falso in bilancio.

Sotto il profilo organizzatorio, si prevede di istituire l'ufficio del processo mediante tirocini abilitanti all'accesso alle professioni legali. Ricordo proprio su questo punto l'impegno della Commissione Giustizia a partire dall'esame del cosid-

detto decreto del fare, quando si era approvato un emendamento in tal senso, eliminato dopo al Senato.

Questione estremamente importante per garantire una giustizia realmente efficace è quella del personale amministrativo. Con favore si legge nel DEF che occorre riavviare i processi di reclutamento del personale amministrativo nonché rafforzare gli investimenti di risorse. Ad esempio, l'annuncio del ministero della Giustizia di un nuovo ciclo di formazione per i quasi tremila « precari della giustizia » impiegati presso gli uffici giudiziari è sicuramente da condividere, in quanto occorre valorizzare il personale anche in vista di coperture di organico attraverso l'istituto della mobilità, senza che ciò possa far venir meno l'esigenza di nuove assunzioni, considerato che dal 2000 non vengono banditi concorsi per il personale amministrativo.

Qualsiasi riforma della giustizia che punti a snellimento dei tempi e qualità implica necessariamente un rafforzamento degli organici e delle professionalità del personale amministrativo e dell'organizzazione informatica.

Il DEF si sofferma anche sulla questione carceraria. Sul punto richiamo tutto il lavoro svolto in materia dall'inizio della legislatura. Nel DEF si legge che bisogna fronteggiare la procedura aperta riguardo all'emergenza carceraria che impone di realizzare celermente il piano carceri e di completare e arricchire le misure già assunte, anche tenendo conto delle indicazioni contenute nella relazione della Commissione ministeriale per le questioni penitenziarie del novembre 2013 e delle prescrizioni della Corte europea dei diritti dell'uomo. Al riguardo, risulta soprattutto necessario migliorare le condizioni di lavoro di chi opera in tale sistema, superare definitivamente un modello di detenzione sostanzialmente caratterizzato da passività e segregazione, potenziare le misure alternative al carcere, ridurre la custodia cautelare (ricordo il testo approvato in prima lettura dalla Camera che ora dovrà essere riesaminato alla luce delle modifiche apportate dal Senato), verso l'adozione di un

modello in linea con le migliori prassi in ambito europeo. Si prevede, inoltre, un rafforzamento degli interventi di edilizia penitenziaria. A questo proposito si vuole accelerare la piena attuazione del « piano carceri », assicurando un significativo incremento dei posti regolamentari già nel 2014.

Opportunamente si intende assicurare efficienza al sistema extracarcerario con funzioni di rieducazione e reinserimento sociale. Anche in questo caso occorrono investimenti di mezzi e personale.

Il Governo si pone l'obiettivo di rivedere il sistema di detenzione carceraria affinché non si riscontrino più situazioni di emergenza e di violazione dei diritti umani, di prevedere un maggiore utilizzo di misure sanzionatorie non privative della libertà, di incrementare la possibilità di contatti tra detenuti e l'adozione il più possibile di regimi aperti in linea con le Regole Penitenziarie Europee.

Con grande favore si legge che si intende rafforzare il ruolo della Magistratura di sorveglianza. Si prevede inoltre di definire convenzioni per lavori volontari di pubblica utilità a tempo definito, nonché implementazione di forme di « lavoro domestico » e « lavorazioni penitenziarie »,

incrementando gli sgravi contributivi e fiscali per le imprese che assumono detenuti.

Si prevede la trasmissione telematica della documentazione in possesso dell'Istituto carcerario descrittiva dei contenuti rilevanti al fine della concessione delle misure alternative nonché l'adozione di un format di procedura rapida per l'istruttoria e la formulazione dei pareri, aiutando così a risolvere il problema dei tempi di valutazione delle richieste. Si intende estendere la concessione dell'affidamento terapeutico nei casi in cui è possibile e di elaborare uno specifico piano d'intervento per garantire la tutela della salute all'interno degli istituti penitenziari.

Il Governo si pone l'obiettivo di avviare le riforme in materia di giustizia nel giugno 2014.

Formula, infine, una proposta di parere favorevole (*vedi allegato*).

Vittorio FERRARESI (M5S) preannuncia che domani il suo gruppo presenterà una proposta alternativa di parere.

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

**La seduta termina alle 13.10.**

ALLEGATO

**Documento di economia e finanza 2014 (Doc. LVII, n. 2).****PROPOSTA DI PARERE**

La Commissione Giustizia,  
esaminato il Documento di economia e finanza 2014;

ritenuto che nell'ambito di un organico programma economico di riforme la riforma della giustizia civile, penale e amministrativa debba costituire una delle principali misure il cui impatto dovrà essere significativo già nel breve periodo, considerato che, come si legge nel provvedimento in esame, che «una giustizia celere, accessibile e che produce esiti di qualità e ragionevolmente prevedibili è una precondizione per un buon funzionamento del sistema economico e per la ripresa degli investimenti produttivi anche da parte delle imprese estere. Se cittadini e imprenditori hanno fiducia dei tempi e del merito delle decisioni della giustizia italiana sarà possibile fare passi avanti notevoli sulla strada della ripresa economica »;

rilevato che i punti della riforma della giustizia delineati nel DEF coincidono sostanzialmente con parte del programma trimestrale della Commissione Giustizia relativo ai mesi di marzo, aprile e maggio;

richiamato il lavoro già svolto dalla Commissione nel primo anno di legislatura, culminato con l'approvazione di una unica legge che introduce due nuovi istituti che avranno un impatto notevole (anche in termini deflattivi) sulla giustizia penale, quali la pena detentiva non carceraria come una delle pene principali e la messa alla prova anche per gli adulti, oltre che ad introdurre una delega volta a depenalizzare una serie di reati e a riformare la

contumacia, sostituendola con la disciplina degli irreperibili, per far fronte ad una grave infrazione comunitaria;

sottolineata l'esigenza di rendere efficiente l'amministrazione della giustizia anche attraverso l'estensione della implementazione del Processo Civile Telematico (PCT) a tutti gli uffici giudiziari, digitalizzando tutte le fasi della procedura civile, replicando il modello PCT anche nel settore penale con l'obiettivo di potenziare le infrastrutture informatiche e di riorganizzare gli uffici giudiziari in funzione della telematizzazione, in un'ottica di prossimità della giustizia al cittadino;

ritenuto che qualsiasi riforma della giustizia che punti a snellimento dei tempi e qualità implica necessariamente un rafforzamento degli organici e delle professionalità del personale amministrativo, prevedendo, ad esempio, l'istituzione dell'ufficio del processo mediante tirocini abilitanti all'accesso alle professioni legali e riavviando i processi di reclutamento del personale amministrativo nonché rafforzare gli investimenti di risorse;

sottolineata l'esigenza di valorizzare i « precari della giustizia » impiegati presso gli uffici giudiziari, in quanto occorre valorizzare il personale anche in vista di coperture di organico attraverso l'istituto della mobilità, senza che ciò possa far venir meno l'esigenza di nuove assunzioni, considerato che dal 2000 non vengono banditi concorsi per il personale amministrativo,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE.**