

Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia anno 2015

Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2016

UFFICIO LEGISLATIVO

L'attività dell'Ufficio Legislativo si è esplicitata nell'anno 2015 nelle iniziative legislative e regolamentari nel settore penale e civile, che di seguito viene sinteticamente illustrata.

SETTORE PENALE

1) La questione della sicurezza: contrasto al terrorismo anche internazionale e alla criminalità organizzata

L'innalzamento della minaccia terroristica di matrice jihadista, che, presentandosi in forme spesso nuove e di inusitata violenza, costituisce una gravissima insidia per la sicurezza interna ed è fattore di instabilità di Stati, ha reso essenziale sviluppare una capacità di risposta globale attraverso misure che si muovono sia sul versante interno, sia sul versante internazionale.

A tale scopo nei primi mesi del 2015 è stato emanato il decreto legge n. 7 del 18 febbraio 2015 recante "**Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo**", convertito dalla legge 17 aprile 2015, n. 43. Si tratta di un provvedimento preordinato a rafforzare le misure di prevenzione e di contrasto del terrorismo, tramite l'introduzione di nuove figure di reato quali: il reclutamento passivo, l'auto-

addestramento, il finanziamento e l'organizzazione di viaggi per il compimento di atti di terrorismo.

Si attribuiscono al procuratore nazionale i compiti di coordinamento delle indagini in materia di criminalità terroristica, anche internazionale.

Sul piano degli strumenti di prevenzione, le misure contemplate comprendono anche la possibilità di applicare la misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza ai "*foreign fighters*"; la facoltà del Questore di ritirare il passaporto ai soggetti indiziati di terrorismo, all'atto della proposta di applicazione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con obbligo di soggiorno; l'introduzione di una figura di reato destinata a punire i contravventori agli obblighi conseguenti al ritiro del passaporto e alle altre misure disposte durante il procedimento di prevenzione.

Nel più ampio programma di contrasto al terrorismo internazionale in tutte le sue possibili manifestazioni si inserisce lo **schema di Disegno di legge "Norme per il contrasto al terrorismo, nonché ratifica ed esecuzione: a) della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005; b) della Convenzione internazionale per la soppressione di atti di terrorismo nucleare, fatta a New York il 14 settembre 2005; c) del Protocollo di Emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo, fatto a Strasburgo il 15 maggio 2003; d) della Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005"**, approvato dal Consiglio dei ministri il 31 luglio e attualmente all'esame della Camera (AC n.3303). Con una proposta emendativa, all'esame dell'Ufficio Legislativo, il Ministero degli Affari Esteri e Cooperazione Internazionale (MAECI) ha chiesto l'autorizzazione alla ratifica anche del Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo (lett. a), fatto a Riga il 22 ottobre 2015.

In linea con le altre misure adottate dal Governo e volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti si segnala la Legge n. 69 del 27 maggio 2015 (GU n. 124 del 30 maggio 2015) recante "**Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio**"

Alcuni significativi emendamenti presentati dal Ministro della Giustizia all'originario disegno di legge caratterizzano e qualificano l'intervento normativo approvato,

orientato ad un maggior rigore repressivo dei delitti di associazione di tipo mafioso, dei più gravi delitti in materia di corruzione e di quelli di falso in bilancio.

È in corso di esame al Senato della Repubblica, in sede referente, il disegno di legge governativo recante “**Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti (Atto Senato n. 1687)**”. Molte parti del disegno di legge, trasfusi per mezzo di emendamenti in altri disegni di legge, anche di iniziativa parlamentare, sono già divenute legge: si pensi alla disciplina dei reati di falso in bilancio, di autoriciclaggio, alle modifiche in materia di reati di corruzione, all’inasprimento delle pene per i reati di associazione di tipo mafioso. Resta quindi da esaminare la parte relativa al procedimento di prevenzione patrimoniale e al rafforzamento degli strumenti di aggressione dei patrimoni illeciti, in particolare la c.d. confisca allargata, oltre che alla disciplina della partecipazione c.d. a distanza nel processo penale.

Si segnala la recente pubblicazione del Decreto del Presidente della Repubblica n. 177 del 7 ottobre 2015 (GU Serie Generale n.262 del 10-11-2015) relativo al “**Regolamento recante disposizioni in materia di modalità di calcolo e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari iscritti nell’albo di cui al decreto legislativo 4 febbraio 2010, n.14**”, cui compete la gestione dei beni sottratti alla criminalità organizzata.

2) L’efficienza del processo penale e il rafforzamento delle garanzie difensive, la depenalizzazione

Il decreto legislativo n. 28 del 16/03/2015 ha introdotto disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell’articolo 1, comma 1, lettera m), della legge n. 67 del 2014.

Tale provvedimento si pone l’obiettivo di adeguare la risposta sanzionatoria penale al principio costituzionale della necessaria offensività del fatto. Ove l’offesa sia tenue e segua ad un comportamento occasionale, lo Stato mantiene fermo il giudizio in ordine al disvalore del fatto, ma demanda alla sede civile la relativa tutela, tipicamente risarcitoria e/o restitutoria.

La risposta sanzionatoria è quindi modulata tenendo conto dell’entità dell’offesa arrecata, delle circostanze del fatto, della personalità dell’autore, della natura del bene tutelato dalla fattispecie incriminatrice.

La natura stringente della disciplina dettata dal provvedimento si pone quale consistente perimetro esterno all’attività di valutazione del giudice: l’interprete, nel

suo compito di valutazione del fatto, oltre ai rigorosi limiti normativi, è chiamato, altresì, a tenere in debito conto le istanze della persona offesa e dello stesso indagato o imputato, le cui contrapposte ragioni devono emergere nella dialettica procedimentale, tanto in fase di contraddittorio sulla eventuale richiesta di archiviazione, quanto nella fase dibattimentale.

La costruzione complessiva dell'istituto, ne garantisce, quindi, la natura di strumento di garanzia per tutte le parti del processo ed impone un'interpretazione rigorosa delle norme in base alla quale lo Stato rinuncia alla applicazione di una pena se e solo se i fatti siano realmente occasionali e di lieve entità.

La Legge 16 aprile 2015, n. 47, ha introdotto modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali e modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di visita a persone affette da handicap in situazione di gravità.

L'intervento normativo è indirizzato a ridurre il ricorso alla custodia cautelare in carcere, intervenendo su diverse disposizioni del codice di procedura penale in modo da rendere tale misura, di estremo sacrificio della libertà personale, un'*extrema ratio*.

In particolare si è reso più stringente il presupposto del pericolo che giustifica l'adozione di una misura cautelare personale, in quanto, accanto al requisito della concretezza, si aggiunge il requisito dell'attualità:

- si prevede la possibilità di applicare congiuntamente misure interdittive e coercitive al fine di evitare il ricorso alla custodia cautelare in carcere;
- si riduce il numero delle ipotesi delittuose per le quali sussiste la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere (eliminando, a titolo esemplificativo, i reati di omicidio e violenza sessuale, conformemente ai recenti indirizzi della Corte costituzionale);
- si prevede un obbligo di motivazione più stringente in sede di applicazione della custodia cautelare in carcere, a carico del giudice, che, appunto, deve indicare le specifiche ragioni per cui ritiene inidonea nel caso concreto la misura degli arresti domiciliari unitamente alle particolari procedure di controllo elettroniche (il c.d. braccialetto elettronico);
- si esclude l'aggravamento automatico in caso di violazione delle prescrizioni degli arresti domiciliari nelle ipotesi di fatti di lieve entità;

- si abroga la disposizione che prevedeva, in caso di condanna infraquinquennale per il delitto di evasione, la preclusione di accedere agli arresti domiciliari;
- si richiede che, in sede di motivazione della ordinanza che applica una misura cautelare personale, il giudice effettui una autonoma valutazione delle esigenze cautelari e degli indizi di colpevolezza;
- viene aumentato il termine di durata massima delle misure cautelari interdittive da due a dodici mesi;
- si esclude che il tribunale in sede di riesame possa integrare una motivazione carente del giudice che ha disposto la misura cautelare: in questo caso, il Tribunale deve annullare l'ordinanza;
- si restringe la possibilità di rinnovare l'ordinanza che dispone la misura coercitiva quando abbia perso efficacia per omesso rispetto dei termini da parte del Tribunale del riesame, salvo che nei casi di eccezionali esigenze cautelari specificatamente motivate.

Di particolare importanza, nell'ottica riformatrice intrapresa dal Governo, è il disegno di legge (approvato definitivamente dal Consiglio dei Ministri il 12 dicembre 2014) recante **“Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi, per un maggiore contrasto del fenomeno corruttivo, oltre che all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena.”**

Il disegno di legge, che è stato approvato dalla Camera dei Deputati il 23 settembre 2015 ed è attualmente all'esame del Senato (atto senato n. 2067), mira ad accrescere il tasso di efficienza del sistema giudiziario penale, rafforzando al contempo le garanzie della difesa e la tutela dei diritti delle persone coinvolte nel processo. Il d.d.l. (art. 26) detta, inoltre, una serie di principi e criteri direttivi per una rivisitazione organica dell'ordinamento penitenziario.

Il provvedimento è complementare rispetto ad un altro intervento di matrice governativa sfociato nella legge 28 aprile 2014, n. 67, recante **“Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili”** con il quale, da un lato, sono state introdotte modifiche al sistema sanzionatorio, prevedendo sostanzialmente la detenzione domiciliare come pena principale da applicare a tutte le contravvenzioni attualmente punite con l'arresto e a tutti i delitti la cui pena edittale

massima è di tre anni di reclusione e, dall'altro lato, si è avviata una importante attività di riduzione del ricorso al diritto penale attraverso una massiccia depenalizzazione di alcune fattispecie di minor allarme sociale.

Con particolare riferimento ai temi del d.d.l. relativi alla riforma dell'ordinamento penitenziario e del sistema di esecuzione penale, si evidenzia che presso il Ministero della Giustizia, è stato istituito il Comitato "**Stati generali sulla esecuzione penale**" Coordinato dal Prof. Glauco Giostra (D.M. 8.5.2015, prorogato al 1.2.2016), incaricato di predisporre le linee di azione per lo svolgimento della consultazione pubblica sulla esecuzione della pena.

I lavori degli Stati generali, che procedono parallelamente al percorso della legge delega citata, sono incentrati sulle seguenti tematiche principali:

- rivisitazione complessiva del sistema dell'esecuzione penale parallelamente al percorso del disegno di legge delega C.2798 per la riforma dell'ordinamento penitenziario;
- predisposizione delle linee di azione per lo svolgimento della consultazione pubblica sulla esecuzione della pena;
- istituzione di tavoli di lavoro tematici composti da operatori penitenziari, magistrati, avvocati, docenti, esperti, rappresentanti della cultura e dell'associazionismo civile.

Prosegue l'esame del Governo sul disegno di legge recante: "**Delega al Governo per la riforma del Libro XI del codice di procedura penale. Modifiche alle disposizioni in materia di estradizione per l'estero: termine per la consegna e durata massima delle misure coercitive**", approvato dal Consiglio dei Ministri il 29 agosto 2014 (atto Camera n. 2813).

Con apposito emendamento, il Governo ha travasato l'intero disegno di legge all'interno della proposta di legge n. 1460 Atto Camera, recante la ratifica della Convenzione europea di assistenza giudiziaria del 2000, con principi di delega per l'adeguamento dell'ordinamento interno.

Il testo è stato approvato alla Camera dei deputati il 3 giugno 2015 ed assegnato al Senato della Repubblica per l'inizio dell'esame (S.1949).

L'intervento è volto ad ammodernare la disciplina codicistica nel settore della cooperazione internazionale, per quel che attiene ai rapporti di assistenza giudiziaria, di estradizione e di esecuzione delle sentenze penali straniere, in modo da predisporre una base normativa pienamente adeguata a recepire con

tempestività e senza particolari aggiustamenti gli atti normativi dell'Unione ispirati al principio del mutuo riconoscimento quale strumento di elezione per il consolidamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Allo scopo di individuare le soluzioni più efficaci nell'opera di rivisitazione della normativa, è stata istituita presso il Ministero della Giustizia una Commissione ad hoc, che il 14 gennaio 2016 ha già iniziato i lavori.

Il 13 novembre 2015 sono stati approvati dal Consiglio dei Ministri, in sede di esame preliminare, due schemi di decreti legislativi recanti, rispettivamente, **“Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell’art. 2, comma 2, della l. 28 aprile 2014, n. 67”** e **“Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell’art. 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67”**.

I provvedimenti, che realizzano una importante attività di riduzione del ricorso al diritto penale, attraverso una massiccia depenalizzazione di alcune fattispecie di minor allarme sociale, danno attuazione alle deleghe contenute nell’art. 2 della Legge n. 67/2014, recante *«Delega al Governo per la riforma della disciplina sanzionatoria»*. L’aspetto più significativo della revisione del sistema sanzionatorio delineato dalla legge delega consiste, oltre che nella abrogazione di talune fattispecie criminose, anche nella trasformazione di altre in illeciti amministrativi.

I suddetti schemi di decreti legislativi rispondono ad una scelta di politica criminale da tempo sollecitata dal Parlamento, anche in relazione alle sottese esigenze economiche e sociali, di deflazionare il sistema penale, sostanziale e processuale, in ossequio ai principi di frammentarietà, offensività e sussidiarietà della sanzione penale.

La riduzione dell’area del penalmente rilevante intende ovviare alla attuale criticità connessa alla notoria espansione ipertrofica del diritto penale che rischia di determinare effetti particolarmente insidiosi.

Tali effetti particolarmente insidiosi consistono, da un lato, nello svilimento della serietà che occorrerebbe, invece, riconoscere alla pena (ed al ricorso ad essa), dall’altro, nella circostanza che l’eccesso di prescrizioni provoca disorientamento e acutizza il problema della conoscibilità delle norme penali da parte dei cittadini.

Nel corso degli ultimi anni si è infatti registrata una tendenza, comune a tutte le legislazioni, a corredare sistematicamente la violazione dei precetti legislativi con la sanzione penale. L’enorme numero di ipotesi di reato costituisce, tuttavia, la causa principale di ingolfamento dell’intero sistema giudiziario, non potendosi più

garantire l'applicazione certa della sanzione penale a tutte le violazioni previste in tempi ragionevolmente rapidi.

Lo schema di decreto legislativo recante “**Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell’art. 2, comma 2, della l. 28 aprile 2014, n. 67**”, approvato dal Consiglio dei Ministri il 14 gennaio 2016, mira a tal proposito a depenalizzare, ossia a trasformare taluni reati in illeciti amministrativi.

Lo schema del decreto delegato, che riprende le proposte della commissione ministeriale (costituita con D.M. 27 maggio 2014), presieduta dal prof. Francesco Palazzo, si articola in diversi interventi che novellano sia il codice penale che le leggi speciali.

L’ambito applicativo della depenalizzazione è individuato dalla stessa legge delega in base a due diversi criteri. Il primo, contenuto nella lettera a) del comma 2 dell’articolo 2, riferendosi a «tutti i reati per i quali è prevista la sola pena della multa o dell’ammenda», costituisce una clausola generale per una depenalizzazione - per così dire - “cieca”. Il secondo, contenuto nelle lettere b), c) e d) del comma 2 nonché nella lettera b) del comma 3 dell’articolo 2, indicando specificatamente le fattispecie su cui intervenire, opera una depenalizzazione - per così dire - “nominativa”.

Lo schema di decreto delegato recante “**Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell’art. 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67**”, mira ad abrogare alcuni reati previsti da specifiche disposizioni del codice penale e, fermo il diritto al risarcimento del danno, ad istituire adeguate sanzioni pecuniarie civili in relazione ai predetti reati.

Il legislatore delegante intende depenalizzare alcune ipotesi delittuose previste nel codice penale a tutela della fede pubblica, dell’onore e del patrimonio, che sono accomunate dal fatto di incidere su interessi di natura privata e di essere procedibili a querela, ricollocandone il disvalore sul piano delle relazioni private.

Intende, altresì, riconsiderare il ruolo tradizionalmente compensativo attribuito alla responsabilità civile nel nostro ordinamento, affiancando alle sanzioni punitive di natura amministrativa un ulteriore e innovativo strumento di prevenzione dell’illecito, nella prospettiva del rafforzamento dei principi di proporzionalità, sussidiarietà ed effettività dell’intervento penale. Il fondamento e la premessa di carattere costituzionale delle sanzioni pecuniarie civili introdotte dal presente

decreto sono individuabili nell'art. 23 Cost., sotto il profilo dell'inevitabile previsione legale di presupposti e conseguenze sanzionatorie.

A tale referente si collegano le "garanzie" (sostanziali e processuali) che devono essere estese all'autore del fatto, al fine dell'osservanza dei vincoli sovranazionali in tema di sanzioni punitive, tenuto conto dei profili di omogeneità funzionale intercorrenti tra le fattispecie penali oggetto di "depenalizzazione" e le nuove figure di "illecito civile".

In considerazione del carattere innovativo dell'istituto delle sanzioni pecuniarie civili si è reso necessario individuare con chiarezza i criteri di riferimento emergenti dalla delega, ovvero: a) la funzione, per un verso, ultra-compensativa e, per l'altro, preventiva e repressiva, assegnata dal legislatore alle istituende "adeguate" sanzioni civili pecuniarie; b) l'esigenza di tipizzazione legislativa degli illeciti civili e di predeterminazione dei livelli sanzionatori.

Lo schema del presente decreto delegato, che riprende le proposte della commissione ministeriale (costituita con D.M. 27 maggio 2014) presieduta dal prof. Francesco Palazzo, si articola in diversi interventi che novellano principalmente il codice penale.

3) Contrasto al fenomeno dello sfruttamento del lavoro

Il 13 novembre 2015 Il Consiglio dei Ministri ha approvato lo schema di disegno di legge recante "**Disposizioni urgenti in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero e dello sfruttamento del lavoro in agricoltura**" di cui il Ministero della Giustizia è coproponente insieme alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, al Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

Nello specifico, il disegno di legge introduce con effetto immediato modifiche significative in diversi testi normativi al fine di prevenire e colpire in modo organico ed efficace il fenomeno criminale del c.d. "caporalato" nelle sue diverse manifestazioni.

L'iniziativa legislativa in esame mira ad una maggiore efficacia dell'azione di contrasto con particolare attenzione al versante dell'illecita accumulazione di ricchezza da parte di chi sfrutta i lavoratori all'evidente fine di profitto, in violazione delle più elementari norme poste a presidio della sicurezza nei luoghi di lavoro, nonché dei diritti fondamentali della persona.

I dati tratti dall'esperienza giudiziaria evidenziano la drammatica diffusione del fenomeno criminale dello sfruttamento dei lavoratori in condizioni di bisogno e di

necessità, il c.d. caporalato; ciò è favorito non solo dalla crisi economica in cui versa il nostro Paese, ma anche dal sempre più crescente numero di persone immigrate, anche irregolari, in cerca di lavoro. Si creano così le condizioni perché imprenditori senza scrupoli possano realizzare cospicui proventi illeciti che finiscono con l'alimentare un importante giro di affari, nella maggior parte dei casi gestito dalle organizzazioni criminali.

Il nuovo articolo 603-bis, co. 1, introdotto dall'art.1 del d.d.l., prevede, in via autonoma, per il delitto di c.d. caporalato una circostanza attenuante in base alla quale la pena è diminuita, da un terzo alla metà, per colui che si sia efficacemente adoperato per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, per assicurare le prove dei reati e per l'individuazione degli altri responsabili ovvero per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite.

La circostanza attenuante ad effetto speciale, volta ad abbattere il muro di omertà che avvolge queste fattispecie criminose, particolarmente difficili da debellare, è l'espressione di una politica criminale finalizzata, attraverso meccanismi premiali, a spezzare la catena di solidarietà che lega i protagonisti della fattispecie in esame, animati da un comune interesse e normalmente uniti da un patto segreto che opera nell'ombra e si consolida proprio con l'omertà.

Il nuovo articolo 603-*bis*, co.2, c.p. (art. 1 e 3 del d.d.l.) persegue l'obiettivo, da un lato, di ampliare l'ambito della confisca obbligatoria, già prevista dall'art. 600-*septies* c.p., dall'altro di estendere al c.d. "caporalato" la confisca (c.d. estesa o allargata) prevista dall'articolo 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356. Ciò consentirà di rafforzare gli strumenti di repressione per evitare la formazione di patrimoni criminali, sottraendo, in modo obbligatorio, alla disponibilità dell'autore del reato le cose che servirono o furono destinate a commettere tale odioso delitto e i proventi da esso derivanti.

L'articolo 2 del d.d.l. estende l'arresto obbligatorio, ai sensi dell'articolo 380 c.p.p., anche al delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro per il quale sino ad oggi era applicabile l'arresto facoltativo, all'evidente fine di rafforzare gli strumenti di natura precautelare.

L'articolo 4 introduce la responsabilità amministrativa degli enti per il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, di cui all'articolo 603-*bis* del codice penale.

Lo sfruttamento dei lavoratori ridonda sempre a vantaggio delle aziende, che spesso sono costituite in forma societaria o associativa. Il nuovo articolo 25-

quinquies.1, lett. a) del d.lgs. 8 giugno 2001 n. 231, prevede un'ulteriore ipotesi di responsabilità dell'ente - a prescindere da quella individuale - in tutti i casi in cui il reato sia stato commesso nel suo interesse o a suo vantaggio.

L'articolo 5 estende le finalità del Fondo di cui alla legge n. 228 del 2003 in tema di vittime della tratta anche alle vittime del delitto di c.d. caporalato, stante la omogeneità dell'offesa loro arrecata e la frequenza dei casi registrati in cui la vittima di tratta è anche vittima di sfruttamento del lavoro.

L'articolo 6 prevede l'introduzione di una serie di integrazioni e modifiche alla disciplina istitutiva della Rete del lavoro agricolo di qualità, contenuta nell'articolo 6 del decreto-legge 24 giugno 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116.

Le integrazioni apportate, in particolare, sono finalizzate ad estendere l'ambito dei soggetti che possono aderire alla Rete (includendovi gli sportelli unici per l'immigrazione, le istituzioni locali, i centri per l'impiego e gli enti bilaterali costituiti dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori in agricoltura e i soggetti abilitati al trasporto di persone per il trasporto dei lavoratori agricoli), nonché ad estendere l'ambito delle funzioni svolte dalla Cabina di regia della Rete stessa.

L'articolo 7 prevede che le amministrazioni statali direttamente coinvolte nella vigilanza e nella tutela delle condizioni di lavoro nel settore agricolo, elaborino congiuntamente un piano di interventi volto a garantire l'accoglienza di tutti i lavoratori impegnati nelle attività stagionali di raccolta dei prodotti agricoli, al fine di evitare i rischi legati al conseguente maggiore afflusso di manodopera, anche straniera. Il piano sarà oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata e prevederà il coinvolgimento delle regioni, delle province autonome e delle amministrazioni locali nonché delle organizzazioni di terzo settore.

4) Tutela delle vittime dei reati.

In attuazione del *principio del superiore interesse della vittima*, una visione più integrale dei diritti di informazione e partecipazione, sin dalle fasi preliminari dell'acquisizione della notizia di reato, è ora assicurata dal decreto legislativo n. 212 del 15 dicembre 2015, di attuazione della Direttiva vittime di reato, in vigore dal 20 gennaio 2016, che realizza in concreto il diritto a garanzie nel contesto dei servizi di giustizia riparativa, in una rinnovata prospettiva di elisione ed attenuazione delle conseguenze antigiuridiche del reato.

5) Il problema carcerario: sovraffollamento; rieducazione attraverso il lavoro e tutela dei diritti dei detenuti.

La **legge 10 febbraio 2015**, n. 17, ha ratificato e dato esecuzione al Trattato sul trasferimento delle persone condannate tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica federativa del Brasile, fatto a Brasilia, il 27 marzo 2008.

Si favorisce, in tal modo, il trasferimento di detenuti stranieri, nella specie cittadini brasiliani, nel loro Paese, contribuendo così al decremento della popolazione carceraria.

La Legge 16 giugno 2015, n. 79, ha ratificato e dato esecuzione al Trattato sul trasferimento delle persone condannate tra la Repubblica italiana e la Repubblica del Kazakistan, fatto ad Astana l'8 novembre 2013 (G.U. n. 143 del 23.6.2015). Si favorisce, in tal modo, il trasferimento di detenuti stranieri, nella specie cittadini kazaki, nel loro Paese, contribuendo così al decremento della popolazione carceraria.

Il Decreto Ministeriale 11/03/2015, n. 36, ha varato il Regolamento recante la struttura e la composizione dell'ufficio del **Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale**, istituito dal d.l. n. 146 del 2013, convertito, con modificazione, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10. Con il Decreto Ministeriale sono state dettagliate le funzioni di raccordo con i Garanti territoriali, e di vigilanza sull'esecuzione della custodia dei detenuti, sugli istituti penitenziari, e sugli ospedali psichiatrici giudiziari (oggi sostituiti dalle REMS) e sugli istituti penali e le comunità di accoglienza per minori.

Il Decreto Ministeriale 8 giugno 2015, n. 88 (G.U. n. 151 del 2 luglio 2015) ha varato il Regolamento recante la disciplina delle convenzioni in materia di lavoro di pubblica utilità ai fini della messa alla prova dell'imputato, ai sensi dell'articolo 8 legge 28 aprile 2014, n. 67. La legge 28 aprile 2014, n. 67, ha introdotto il nuovo istituto della sospensione del processo con messa alla prova dell'imputato. La concessione di tale misura è subordinata all'espletamento della prestazione del lavoro di pubblica utilità. Le modalità di esecuzione di detta attività sono regolate tramite convenzioni sottoscritte tra il Ministero della Giustizia, o su delega di quest'ultimo, tra il Presidente del Tribunale, e gli enti e le organizzazioni coinvolti nell'esecuzione della prestazione e sono disciplinate dal presente regolamento

ministeriale. A differenza del lavoro di pubblica utilità di cui all'articolo 54 del decreto legislativo n. 274/2000, in materia di sanzioni applicate dal giudice di pace, la prestazione gratuita a favore della collettività, introdotta dall'articolo 168-*bis* del codice penale, rappresenta un elemento costitutivo del programma di trattamento e non una sanzione autonoma. Viene, pertanto, accentuato il carattere rieducativo e di responsabilizzazione del soggetto rispetto alle conseguenze del reato, come elemento cardine nella valutazione dell'esito positivo della messa alla prova.

6) Riforma del sistema di tutela penale nei settori ambiente, tributi, sport

La Legge n. 68 del 22 maggio 2015 ha introdotto disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente. Ai lavori parlamentari ha preso parte, con particolare interesse ed impegno, il Ministro della Giustizia, che ha contribuito, specie con i pareri sugli emendamenti, a orientarne la direzione.

La legge inserisce nel codice penale un nuovo titolo, dedicato ai delitti contro l'ambiente, all'interno del quale vengono previsti i nuovi delitti di inquinamento ambientale, di disastro ambientale, di traffico e abbandono di materiale radioattivo e di impedimento al controllo. Essa prevede anche un severo trattamento sanzionatorio e la connessa responsabilità della persona giuridica quando il reato sia commesso nell'interesse dell'ente.

Il Decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158, di revisione del sistema sanzionatorio, ha dato attuazione all'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23, in materia di riforma dei reati tributari.

Il d.d.l. "*Misure volte a rafforzare il sistema sanzionatorio relativo ai reati finalizzati ad alterare l'esito di competizioni sportive*" è attualmente all'esame del senato (AS 2073)

7) Attuazione del diritto europeo: direttive UE e decisioni-quadro

Il **Decreto legislativo n. 54 del 23 aprile 2015** ha dato attuazione alla decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio del 18 dicembre 2006, relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e *intelligence* tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge.

Il **Decreto legislativo n. 9 dell'11 febbraio 2015** ha dato attuazione alla direttiva 2011/99/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 sull'ordine di protezione europeo.

Il Decreto legislativo 7 agosto 2015, n 137, reca: *“Attuazione della decisione quadro 2006/783/GAI relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca”*.

È in corso di finale approvazione (a fine ottobre sono stati espressi pareri favorevoli con osservazioni da parte delle competenti commissioni di Camera e Senato) il Regolamento previsto dalla legge 30 giugno 2009, n. 85, di ratifica del Trattato di Prum, nella prospettiva di “rafforzamento della cooperazione” transfrontaliera nella lotta ai fenomeni del terrorismo, dell'immigrazione clandestina, della criminalità internazionale e transnazionale, che contempla il funzionamento e l'organizzazione della Banca dati nazionale del DNA e del Laboratorio centrale per la Banca dati nazionale del DNA, le modalità di trattamento e di accesso per via informatica e telematica ai dati in essi raccolti, nonché le modalità di comunicazione dei dati e delle informazioni richieste, e le tecniche e le modalità di analisi e conservazione dei campioni biologici.

È in fase di discussione presso le competenti commissioni parlamentari lo schema di decreto legislativo recante: *“Attuazione della direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI”*.

Il 13 novembre 2015 il Consiglio dei Ministri ha approvato sette schemi di decreti legislativi diretti a dare attuazione ad altrettante decisioni quadro adottate dal Consiglio dell'Unione Europea, nel settore della cooperazione giudiziaria fra gli Stati in materia penale. Con l'emanazione di questi importanti provvedimenti, l'Italia compie un significativo passo avanti nella direzione indicata dall'Europa. Il Ministro della Giustizia ha, in tempi rapidi e con notevole impegno di risorse, conseguito questo risultato dopo anni di inerzia.

Alcuni dei testi approvati introducono meccanismi di semplificazione dei rapporti tra autorità giudiziarie e di polizia, nel compimento di indagini che coinvolgono il territorio di più Stati. Particolare rilievo assume l'attuazione delle squadre

investigative comuni, che consentiranno una fruttuosa collaborazione investigativa tra polizia giudiziaria e pubblici ministeri dei Paesi membri. Il testo sul blocco (termine di derivazione anglosassone) o sequestro di beni, s'inserisce nel solco del rafforzamento delle misure di aggressione dei patrimoni illeciti, già iniziato recentemente con l'emanazione di analogo normativa sulla confisca. Questi strumenti consentiranno di combattere in modo più efficace ogni forma di criminalità transfrontaliera, specialmente la criminalità organizzata e il terrorismo. Altri testi forniscono efficaci strumenti di tutela delle persone sottoposte a processo penale o esecuzione della pena. Fondamentale è il rafforzamento dei diritti processuali delle persone, che crea uno standard minimo comune in materia di processo celebrato in assenza dell'imputato. Il reciproco riconoscimento della sospensione condizionale favorirà il reinserimento e la riabilitazione sociale della persona condannata, consentendole di mantenere i legami familiari, linguistici e culturali, ma anche di migliorare il controllo sul rispetto degli obblighi e delle prescrizioni. La prevenzione e la risoluzione di conflitti tra decisioni penali mira a evitare che, nei confronti della medesima persona e in relazione allo stesso fatto, vengano avviati, dinanzi alle diverse autorità nazionali europee, più procedimenti penali, recando grave danno ai diritti delle persone. Il riconoscimento delle misure alternative alla detenzione consentirà la sorveglianza dei movimenti di una persona sottoposta a misura cautelare non detentiva, per assicurare il regolare corso della giustizia. La possibilità di riscuotere sanzioni pecuniarie irrogate nei confronti di cittadini italiani residenti o dimoranti all'estero, è in linea con il movimento internazionale di riforma verso una progressiva crescita di importanza della sanzione pecuniaria.

- **Squadre investigative comuni**

Schema di decreto legislativo recante "***Attuazione della decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa alle squadre investigative comuni***". Nello specifico, il provvedimento si inserisce nel solco di una normativa nazionale e sovranazionale volta al superamento dei tradizionali limiti della cooperazione interstatale, investigativa e giudiziaria, specialmente nel contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafioso, alla lotta contro il terrorismo internazionale e ai cosiddetti *cross-border crimes*. Con questo nuovo strumento si autorizzano gli Stati membri a istituire squadre investigative comuni quando occorre compiere indagini particolarmente

complesse sul territorio di più Stati o quando bisogna assicurare il loro coordinamento, rispettando i sistemi di controllo giudiziari tra gli Stati membri. Oggi, infatti, la criminalità organizzata si connota per il ricorso a forme sempre più sofisticate di cooperazione fra gruppi criminali di nazionalità diverse, finalizzate alla gestione di mercati criminali comuni. È sufficiente richiamare l'attenzione sulle modalità operative delle organizzazioni criminali transnazionali dedite al traffico di stupefacenti e di armi, alla tratta di esseri umani, alla pedopornografia, al terrorismo, alla criminalità informatica, per rilevare come il potenziamento e l'affinamento delle sinergie criminali su scala sovranazionale, con il conseguente frazionamento delle correlate attività delittuose in Paesi sottoposti a diverse giurisdizioni nazionali, costituisce un oggettivo freno alla capacità investigativa degli organi inquirenti. Pertanto, la repressione dei reati aventi dimensioni sovranazionali necessita della diretta partecipazione degli organi titolari dell'azione penale all'attività di indagine da svolgere sul territorio di uno Stato estero. Attraverso la costituzione di squadre investigative comuni non si tratta più di prevedere misure di coordinamento tra organi inquirenti dei diversi Stati, ma di individuare uno specifico ambito di azione comune che consenta di operare nei diversi Stati, direttamente e in tempi reali, senza la penalizzazione di ostacoli di carattere formale.

- **Blocco dei beni e sequestro probatorio**

Schema di decreto legislativo recante "***Attuazione della decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio del 22 luglio 2003 relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio***".

Nello specifico il provvedimento regola l'esecuzione sul territorio di uno Stato membro dell'Unione europea dei provvedimenti emessi dall'autorità giudiziaria di un altro Stato membro, che dispongono il blocco o sequestro di beni per finalità probatorie, ovvero per la loro successiva confisca. Le nuove disposizioni contribuiscono a completare il processo di adeguamento dell'ordinamento interno all'importante principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie in materia penale tra Paesi europei, mediante il riconoscimento da parte dello Stato di esecuzione delle decisioni in materia di blocco e di sequestro assunte e trasmesse dallo Stato di emissione. Lo scopo, in chiave di semplificazione, è quello di istituire un meccanismo di esecuzione extraterritoriale del provvedimento di coercizione reale adottato in qualsivoglia Stato membro, secondo le forme e la disciplina previsti dal diritto nazionale.

Vengono in definitiva semplificati i meccanismi di cooperazione giudiziaria tra Stati membri, al fine di contrastare efficacemente l'incremento della criminalità transfrontaliera, favorendo i rapporti diretti tra le autorità giudiziarie interessate.

- **Reciproco riconoscimento delle decisioni sulle sanzioni pecuniarie**
Schema di decreto legislativo, in attuazione della delega conferita al Governo per il recepimento delle direttive e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea (Legge di delegazione EU 2014, artt. 1 e 18, lett. c) recante “**Disposizioni per confermare il diritto interno alla decisione quadro 2005/214/GAI del Consiglio del 24 febbraio 2005 sull'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni sulle sanzioni pecuniarie**”.

Nello specifico il provvedimento recepisce uno strumento di cooperazione giudiziaria assai avanzato, affinché le decisioni adottate in uno Stato membro (di decisione) irroganti sanzioni pecuniarie possano, a determinate condizioni, trovare riconoscimento in un altro Stato membro (di esecuzione) ed essere, per taluni effetti, equiparate alle decisioni adottate nel medesimo Stato di esecuzione. Viene dunque operata una “concretizzazione” del principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie. Il provvedimento contiene norme comuni finalizzate a consentire l'esecuzione all'estero delle decisioni che applicano sanzioni pecuniarie, rese sia da una autorità giudiziaria che amministrativa. Da tempo, infatti, nell'ambito dell'Unione europea è avvertita tale esigenza posto che, in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, l'assenza della possibilità di una esecuzione all'estero delle sanzioni pecuniarie comporta evidentemente un *vulnus* alla libera circolazione delle persone, con pregiudizio dei diritti e degli interessi dei singoli nonché della stessa collettività. Quanto all'incisività del meccanismo di applicazione di sanzioni pecuniarie, il legislatore italiano in passato attribuiva a questa pena uno spazio assai ridotto, a confronto con altri ordinamenti a noi vicini. Infatti, le condanne a pena pecuniaria costituivano solo il 20% del totale delle condanne in Italia contro la percentuale del 70% che si riscontrava in Germania. La soluzione adottata è in linea con il movimento internazionale di riforma verso una progressiva crescita di importanza della sanzione pecuniaria, divenuta centrale nell'ambito dell'arsenale sanzionatorio, cui si è assistito negli altri Paesi europei e in particolare in Spagna e in Germania. Con questo intervento normativo si intende anche porre rimedio allo stato di ineffettività della sanzione pecuniaria, ponendo il nostro Paese in linea con gli standard europei.

- **Reciproco riconoscimento delle decisioni sulle misure di sospensione**
Schema di decreto legislativo recante “**Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2008/947/GAI del Consiglio del 27 novembre 2008 relativa all’applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze e alle decisioni di sospensione condizionale in vista della sorveglianza delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive**”.

Nello specifico il provvedimento introduce norme comuni ai diversi Paesi dell’Unione nel caso in cui una pena non detentiva irrogata nei confronti di una persona non avente la residenza legale e abituale nello Stato di condanna comporti la sorveglianza di obblighi e prescrizioni impartiti con la sospensione condizionale della pena o con sanzioni sostitutive o con la liberazione condizionale. Nella specie, lo Stato membro in cui la persona è stata condannata può trasmettere la sentenza, applicativa della sospensione condizionale della pena o di sanzioni sostitutive, ovvero la decisione di liberazione condizionale, che impone obblighi e prescrizioni, allo Stato membro in cui la predetta ha la residenza legale e abituale o in cui intenda trasferirsi ai fini del relativo riconoscimento e del trasferimento della sorveglianza delle misure ivi contenute. Lo scopo perseguito, tramite una soluzione concordata fra gli Stati membri e in un’ottica di reciproca fiducia, non risulta essere soltanto quello di favorire il reinserimento e la riabilitazione sociale della persona condannata, consentendole di mantenere i legami familiari, linguistici e culturali, ma anche di migliorare il controllo del rispetto degli obblighi e delle prescrizioni (a titolo esemplificativo, l’obbligo di comunicare i cambiamenti di residenza o di lavoro; il divieto di frequentare determinati locali o zone; l’obbligo di risarcire i danni causati dal reato) impartiti con la sospensione condizionale della pena, le sanzioni sostitutive o la liberazione condizionale al fine di impedire la recidiva, tenendo così in debita considerazione la protezione delle vittime e della collettività in generale.

Da tempo, infatti, nell’ambito dell’Unione europea è avvertita tale esigenza posto che, in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, l’assenza della possibilità di un trasferimento della sorveglianza comporta evidentemente un *vulnus* alla libera circolazione delle persone, con pregiudizio dei diritti e degli interessi dei singoli nonché della stessa collettività. Basti pensare, a titolo esemplificativo, anche all’interesse del singolo a preservare occasioni lavorative o di studio e, contestualmente, alla difficoltà di espletare l’attività di sorveglianza

di obblighi e prescrizioni impartiti da parte dei singoli Stati membri di condanna nel caso di una pena non detentiva irrogata nei confronti di una persona ivi non avente la residenza legale e abituale.

- **Diritti processuali delle persone**

Schema di decreto legislativo recante “**Attuazione della decisione quadro 2009/299/GAI del Consiglio del 26 febbraio 2009 che modifica le decisioni quadro 2002/584/GAI, 2005/214/GAI, 2006/783/GAI, 2008/909/GAI e 2008/947/GAI rafforzando i diritti processuali delle persone e promuovendo l’applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni pronunciate in assenza dell’interessato al processo**”.

Nello specifico il provvedimento adegua l’ordinamento interno alla normativa europea, che impone uno standard minimo comune, in materia di processo celebrato in assenza dell’imputato, da applicare nella valutazione della correttezza della procedura che conduce alla decisione giudiziaria presa da uno Stato membro dell’Unione, anche al fine di rafforzare la fiducia reciproca tra gli Stati membri.

- **Misure alternative alla detenzione cautelare**

Schema di decreto legislativo recante “**Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2009/829/GAI del Consiglio del 23 ottobre 2009 relativa all’applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni sulle misure alternative alla detenzione cautelare**”.

Nello specifico il provvedimento introduce disposizioni comuni ai diversi Paesi dell’Unione nel caso in cui una persona residente in uno Stato membro sia sottoposta a procedimento penale in un altro Stato membro e sia sentita la necessità di sorvegliarla in attesa del processo: lo Stato membro in cui la persona è sottoposta ad una misura cautelare, diversa dal carcere e dagli arresti domiciliari, può trasmettere la decisione, che impone obblighi e prescrizioni, allo Stato in cui la predetta ha la residenza legale e abituale, ai fini del relativo riconoscimento e della conseguente sorveglianza.

Si fornisce uno strumento efficace, in quanto fondato sul principio del mutuo riconoscimento, ai fini della sorveglianza dei movimenti di una persona sottoposta a misura cautelare non custodiale alla luce dei preminenti obiettivi di assicurare il regolare corso della giustizia e, in particolare, la comparizione dell’interessato in giudizio; di promuovere, durante il procedimento penale, il ricorso a misure non detentive alla detenzione cautelare per le persone non residenti nello Stato membro in cui ha luogo il procedimento, in tal modo

rafforzando il diritto alla libertà e la presunzione di innocenza; di migliorare la protezione delle vittime e della collettività, tenuto conto del rischio rappresentato dal regime esistente che prevede solo due alternative: detenzione cautelare o circolazione non sottoposta a controllo.

Per quanto concerne la detenzione di persone sottoposte a procedimento penale, esiste infatti il rischio di una disparità di trattamento tra coloro che risiedono e coloro che non risiedono nello Stato del processo: la persona non residente nello Stato del processo è esposta invero al rischio di essere posta in custodia cautelare in attesa di processo, laddove un residente non lo sarebbe. In uno spazio comune europeo di giustizia senza frontiere interne risulta essere, quindi, necessario adottare idonee misure affinché una persona sottoposta a procedimento penale, ma non residente nello Stato del processo, non riceva un trattamento diverso, in tal caso anche deteriore, da quello riservato alla persona sottoposta a procedimento penale ivi residente.

- **Esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali**

Schema di decreto legislativo recante "***Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2009/948/GAI del Consiglio del 30 novembre 2009, sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali***", al fine di promuovere una più stretta cooperazione nella amministrazione della giustizia tra le autorità competenti di due o più Stati membri nel caso in cui la stessa persona sia oggetto, in relazione ai medesimi fatti, di procedimenti penali paralleli idonei a dar luogo a una decisione definitiva costituente violazione del principio del "*ne bis in idem*".

Decisivo ai fini della ricezione di tale principio è il decreto legislativo 7 settembre 2010, n. 161, che prevede l'attuazione della decisione quadro 2008/909/GAI "relativa alla applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea". Le previsioni contenute nel citato decreto hanno comportato, invero, il superamento della norma - secondo cui la sentenza straniera non può essere riconosciuta "se per lo stesso fatto e nei confronti della stessa persona è in corso nello Stato procedimento penale" (art. 733, comma 1, lettera g), c.p.p.) - che ha determinato parte della giurisprudenza a ritenere prevalente il principio di territorialità rispetto a quello del "*ne bis in idem*". Rimaneva tuttavia aperto il problema della soluzione della litispendenza internazionale che costituisce il

tassello finale per una piena operatività del divieto del doppio processo. Il presente intervento mira, appunto, a introdurre un meccanismo per pervenire, in caso di litispendenza internazionale, ad una soluzione concordata fra gli Stati membri al fine di evitare, in relazione allo stesso fatto e dinanzi a diverse autorità nazionali europee, l'avvio e/o lo svolgimento di procedimenti penali paralleli. Da tempo, infatti, nell'ambito dell'Unione europea è avvertita tale esigenza. In uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia la possibilità che si duplichino le azioni penali comporta evidentemente un *vulnus* alla libera circolazione delle persone, con pregiudizio dei diritti e degli interessi dei singoli. Basti pensare agli oneri per le vittime e i testimoni che si vedono citati a comparire in più Paesi per la stessa vicenda e alla dispersione di energie processuali dei singoli Stati impegnati in processi che - in un'ottica di reciproca fiducia - potrebbero essere condotti da uno solo di essi.

8) Ratifica accordi e trattati internazionali

La legge 6 maggio 2015, n. 63 ha ratificato e dato esecuzione all'Accordo bilaterale tra Italia e Montenegro aggiuntivo alla Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957, finalizzato ad agevolare l'applicazione, fatto a Podgorica il 25 luglio 2013 e l'Accordo bilaterale tra Italia e Montenegro aggiuntivo alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959, inteso a facilitarne l'applicazione, fatto a Podgorica il 25 luglio 2013 (G.U. n. 113 del 18 maggio 2015).

La legge 29 aprile 2015, n. 64, ha ratificato e dato esecuzione al Trattato tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica popolare cinese, in materia di reciproca assistenza giudiziaria penale, fatto a Roma il 7 ottobre 2010 (G.U. n. 114 del 19 maggio 2015).

La legge del 24 settembre 2015 n. 161, ha ratificato e dato esecuzione al Trattato di estradizione tra la Repubblica italiana e la Repubblica popolare cinese, fatto a Roma il 7 ottobre 2010.

La legge 16 giugno 2015, n. 79, ha ratificato e dato esecuzione al Trattato sul trasferimento delle persone condannate tra la Repubblica italiana e la Repubblica del Kazakistan, fatto ad Astana l'8 novembre 2013.

La legge 15 giugno 2015, n. 90, ha ratificato e dato esecuzione al Trattato in materia di assistenza giudiziaria penale tra il Governo della repubblica italiana e il Governo degli Stati Uniti Messicani, fatto a Roma il 28 luglio 2011.

Sono in corso di esame i seguenti disegni di legge:

- Disegno di legge di ratifica ed esecuzione degli Accordi di assistenza giudiziaria e di estradizione con il Marocco, fatti a Rabat il 1° aprile 2014, finalizzati ad un rafforzamento della cooperazione giudiziaria nel settore penale (approvati dal Consiglio dei ministri il 10 febbraio 2015).
- Disegno di legge di ratifica ed esecuzione della “Convenzione del Consiglio d’Europa per la prevenzione del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005, della Convenzione internazionale per la soppressione di atti di terrorismo nucleare, fatta a New York il 14 settembre 2005, del Protocollo di Emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo, fatto a Strasburgo il 15 maggio 2003 e della Convenzione del Consiglio d’Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005” (approvato dal Consiglio dei ministri il 31 luglio 2015): si tratta di un intervento di trasposizione di strumenti internazionali che si inserisce, con norme di adeguamento dell’ordinamento interno, nel più ampio programma di contrasto al terrorismo internazionale in tutte le sue possibili manifestazioni.
- Disegno di legge di ratifica e di esecuzione del Protocollo Addizionale alla Convenzione del Consiglio d’Europa sulla criminalità informatica, riguardante la criminalizzazione degli atti di razzismo e xenofobia commessi a mezzo di sistemi informatici, fatto a Strasburgo il 28 gennaio 2003 (approvato il 27 marzo 2015 dal Consiglio dei ministri). Questo provvedimento determina un’estensione della portata della Convenzione sulla criminalità informatica (detta anche Convenzione sulla *cyber* criminalità, ratificata dall’Italia con legge 18 marzo 2008 n. 48) per includervi i reati legati alla propaganda a sfondo razziale o xenofobo.
- Disegno di legge di ratifica ed esecuzione dell’Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica socialista del Vietnam di cooperazione nella lotta alla criminalità, fatto a Roma il 9 luglio 2014 (approvato dal Consiglio dei ministri il 25 settembre 2015). Tale accordo è finalizzato ad intensificare la collaborazione per il contrasto alla criminalità organizzata transnazionale, al traffico illegale di sostanze stupefacenti e psicotrope e loro

precursori, alla tratta di esseri umani e al traffico di migranti nonché al terrorismo e ad altri reati.

- Disegno di legge di ratifica ed esecuzione dei trattati di estradizione e di assistenza giudiziaria tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della repubblica del Kosovo, firmati a Pristina il 19 giugno 2013 (approvato dal Consiglio dei ministri il 3 marzo 2015) finalizzati ad un rafforzamento della cooperazione giudiziaria nel settore penale.
- Disegno di legge di “Ratifica ed esecuzione del Trattato di assistenza giudiziaria in materia penale tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Panama, fatto a Panama il 25 novembre 2013, e del Trattato di estradizione tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Panama, fatto a Panama il 25 novembre 2013”.

9) Proposte di legge di iniziativa parlamentare il cui iter legislativo è seguito con particolare attenzione

Disegno di legge “**Modifiche alla legge 8 febbraio 1948, n. 47, al codice penale, al codice di procedura penale, al codice di procedura civile e al codice civile in materia di diffamazione, di diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione, di ingiuria e di condanna del querelante nonché di segreto professionale**” (1119-B), allo stato in seconda lettura in Commissione Senato, che contempla, in risposta alle sollecitazioni dell’Unione europea:

- l’eliminazione della pena detentiva per il reato di ingiuria e di diffamazione nonché di diffamazione a mezzo stampa”;
- l’estensione dell’ambito di applicazione della legge sulla stampa sia alle testate giornalistiche online (superandosi in tal modo un consolidato contrario orientamento giurisprudenziale) che alle testate giornalistiche radiotelevisive (per quello che riguarda le testate giornalistiche *online* si è optato per quelle registrate presso le cancellerie dei tribunali ai sensi dell’articolo 5 della legge n. 47 del 1948);
- l’esaltazione della funzione riparatoria dell’istituto della rettifica (di cui può avvalersi lo stesso autore dell’offesa in caso di inerzia del direttore) che diventa una causa di non punibilità, rimanendo comunque impregiudicato il percorso risarcitorio civilistico (che tiene conto della diffusione quantitativa e della rilevanza nazionale o locale del mezzo di comunicazione usato per consumare il reato, della gravità dell’offesa nonché dell’effetto riparatorio della pubblicazione o della diffusione della rettifica);

- la previsione di un termine biennale di prescrizione dell'azione civile per il risarcimento del danno alla reputazione;
- la concentrazione nell'ambito dell'articolo 13 della legge sulla stampa di tutta la fattispecie penale relativa alla diffamazione a mezzo stampa che attualmente è prevista dall'articolo 595 del codice penale nel caso di attribuzione di un fatto determinato;
- la previsione di un aggravamento di pena in caso di offesa consistente nell'attribuzione di un fatto determinato falso;
- la previsione dell'applicazione di misure interdittive in caso di recidiva;
- la maggiore personalizzazione della responsabilità del direttore con la previsione anche di un sistema di delega, oltre alla individuazione di diversi centri di responsabilità nell'ambito della struttura, per superare il sistema del "non poteva non sapere";
- il rafforzamento della disciplina della lite temeraria al fine di scoraggiare la strumentalizzazione della querela;
- l'estensione del segreto professionale anche ai giornalisti pubblicisti iscritti all'albo;
- la riformulazione dell'articolo 57 c.p. con estensione del reato di omessa vigilanza sul contenuto della pubblicazione del direttore o vicedirettore responsabile del periodico anche al direttore o vicedirettore responsabile del quotidiano, della testata giornalistica, radiofonica o televisiva nonché della testata giornalistica online registrata ai sensi dell'art. 5 della legge 8 febbraio 1948, n. 47.

Disegno di legge in materia di introduzione del reato di omicidio stradale e lesioni personali stradali (3169-A) approvato dalla Camera il 28 ottobre 2015, sanziona entrambi gli illeciti a titolo di colpa e rafforza, introducendo tali specifiche fattispecie criminose, la tutela delle vittime di condotte che suscitano un elevato allarme sociale, anche tramite l'innalzamento dei limiti edittali e la modifica della sanzione amministrativa della sospensione e revoca della patente di guida.

Disegno di legge di modifica dell'articolo 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654 in materia di contrasto e repressione dei crimini di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra (S 54-B), approvato dalla Camera il 13 ottobre 2015 con il nuovo titolo "Modifica all'articolo 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654, in materia di contrasto e repressione dei crimini di genocidio, crimini contro

l'umanità e crimini di guerra, come definiti dagli articoli 6, 7 e 8 dello statuto della Corte penale internazionale". Il provvedimento, che è stato trasmesso al Senato il 27 ottobre 2015, introduce il reato di negazionismo in risposta alle sollecitazioni dell'Unione europea.

Atto Camera 1039-1138-1189-2580-2737-2786-2956-A: “*Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate*”. Iniziativa: Mista (Parlamentare, Popolare) - Approvato alla Camera, in testo unificato, in data 11 novembre 2015.

Apporta numerose modifiche al libro I del Codice antimafia (d.lgs. n. 159 del 2011), dedicato alle misure di prevenzione, e ad altre disposizioni di legge vigenti, volte nel complesso a: rendere più efficace e tempestiva l'adozione delle misure di prevenzione patrimoniale (sequestro e confisca); inserire gli indiziati dei reati contro la pubblica amministrazione (dal peculato alla concussione, alle varie forme di corruzione) tra i soggetti destinatari delle misure di prevenzione; istituire presso il tribunale del capoluogo del distretto di corte d'appello sezioni o collegi specializzati chiamati a trattare in via esclusiva i procedimenti previsti dal Codice antimafia; favorire la ripresa delle aziende sottoposte a sequestro, in particolare con l'istituzione di un fondo e con altre misure dirette a sostenere la prosecuzione delle attività e la conseguente salvaguardia dei livelli occupazionali; garantire una maggiore trasparenza nella scelta degli amministratori giudiziari, con garanzia di competenze idonee allo svolgimento dell'incarico e di rotazione negli incarichi stessi; riorganizzare l'Agenzia nazionale per i beni confiscati, ponendola sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio; estendere i casi di confisca allargata di cui all'art. 12-sexies del decreto-legge n. 306 del 1992; introdurre misure di contrasto al "caporalato".

Atto Camera n. 2168, proposta di legge recante “*Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano*”.

Il testo è stato approvato il 9 aprile 2015, con modificazioni, dalla Camera dei deputati e trasmesso all'altro ramo del Parlamento.

A seguito dell'approvazione di alcune modifiche al testo, il provvedimento approvato si compone di sette articoli, attraverso i quali: è inserita nel codice

penale la fattispecie di tortura (art. 613-*bis* c.p.), che può essere commessa da chiunque (reato comune); sono previste alcune aggravanti, tra cui quella per fatto commesso da un pubblico ufficiale; è inserito nel codice penale il delitto di istigazione a commettere la tortura, reato proprio del pubblico ufficiale; sono raddoppiati i termini di prescrizione per il delitto di tortura; è vietato espellere o respingere extracomunitari quando si supponga che, nei Paesi di provenienza, siano sottoposti a tortura; è esclusa l'immunità diplomatica dei cittadini stranieri indagati o condannati nei loro Paesi di origine per il delitto di tortura.

Sebbene il testo sia di iniziativa parlamentare, l'Ufficio Legislativo sta seguendo l'*iter* legislativo con particolare attenzione, per la sensibilità del tema e le implicazioni di natura politica che ne derivano.

Atto Senato n. 1844, disegno di legge recante “*Modifiche al codice penale in materia di prescrizione del reato*”. Il disegno di legge già approvato dall'altro ramo del Parlamento, prevede:

- un aumento della metà dei termini di prescrizione per i reati di corruzione per l'esercizio della funzione (articolo 318 c.p.), corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (articolo 319 c.p.) e corruzione in atti giudiziari (articolo 319-*ter* c.p.).

È opportuno ricordare che il Senato è recentemente intervenuto, con il disegno di legge n. 19 e connessi, sulle fattispecie di reato contemplate dalla norma in esame, elevandone le pene edittali previste;

- che per i reati indicati dall'articolo 392, comma 1-*bis* del codice di procedura penale (in materia di incidente probatorio), ovvero per i reati di maltrattamenti in famiglia (articolo 572 c.p.), tratta di persone (articoli 600, 601 e 602 c.p.), sfruttamento sessuale di minori (articoli 600-*bis*, 600-*ter*, 600-*quater*, 600-*quater*, co.1, 600-*quinquies* c.p.) e violenza sessuale (articoli 609-*bis*, 609-*quater*, 609-*quinquies*, 609-*octies*, 609-*undecies* c.p.) e *stalking* (articolo 612-*bis* c.p.), se commessi in danno di minori, il termine di prescrizione decorre dal compimento del diciottesimo anno di età della vittima, salvo che l'azione penale non sia stata esercitata in precedenza; in quest'ultimo caso, infatti, il termine di prescrizione decorre dall'acquisizione della notizia di reato.

Con tale disposizione, come emerge anche dall'esame parlamentare, si è voluto dare attuazione alla Convenzione di Istanbul, contro la violenza nei confronti delle donne, ratificata dall'Italia con legge 27 giugno 2013, n. 77. Tale Convenzione, infatti, richiede agli Stati di adottare le misure legislative necessarie per garantire che il termine di prescrizione per intentare un'azione

penale relativa ai reati di violenza sessuale *«sia prolungato per un tempo sufficiente e proporzionato alla gravità del reato, per consentire alla vittima minore di vedere perseguito il reato dopo aver raggiunto la maggiore età»* (articolo 58);

- la modifica della disciplina della sospensione del corso della prescrizione, di cui all'articolo 159 del codice penale. In proposito è opportuno segnalare come il disegno di legge, con riguardo alle modifiche relative alla disciplina delle cause di sospensione della prescrizione di cui all'articolo 159 c.p., riprenda in larga parte gli esiti dei lavori della Commissione ministeriale presieduta dal prof. Fiorella e nominata alla fine del 2012;
- la modifica dell'articolo 160 del codice penale per stabilire che anche l'interrogatorio reso alla polizia giudiziaria, su delega del PM, determina l'interruzione del corso della prescrizione, al fine di dirimere un contrasto sorto nella giurisprudenza di legittimità;
- un intervento sull'articolo 161 del codice penale, che disciplina gli effetti dell'interruzione e della sospensione del corso della prescrizione. Rispetto alla formulazione vigente della norma - che stabilisce come tanto la sospensione quanto l'interruzione della prescrizione abbiano effetto nei confronti di tutti coloro che hanno commesso il reato - la riforma distingue le due ipotesi e prevede che: l'interruzione ha effetto per tutti coloro che hanno commesso il reato; la sospensione ha effetto per gli imputati nei cui confronti si sta procedendo.

SETTORE CIVILE

1) Il recupero di efficienza della giustizia civile

E' attualmente all'esame della Commissione Giustizia della Camera in sede referente il disegno di legge delega, di iniziativa governativa, recante disposizioni per l'efficienza del processo civile (Atto n. 2953).

Esso mira a:

- migliorare efficienza e qualità della giustizia, in chiave di spinta economica, dando maggiore organicità alla competenza del tribunale delle imprese consolidandone la specializzazione;
- rafforzare le garanzie dei diritti della persona, dei minori e della famiglia mediante l'istituzione di sezioni specializzate per la famiglia e la persona;
- realizzare un processo civile le cui fasi siano strutturate in modo lineare e comprensibile;

- assicurare la speditezza del processo mediante la revisione della disciplina delle fasi di trattazione e di rimessione in decisione.

2) Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria.

Il Decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, convertito dalla legge n. 132 del 2015, introduce maggiore concorrenza nelle procedure di concordato preventivo, intervenendo su due diversi aspetti. Quando il piano prevede la cessione di un'azienda o di un bene specifico, il tribunale è tenuto ad avviare "un procedimento competitivo" per raccogliere ulteriori offerte e in tal modo realizzare la massima trasparenza della procedura, perché si apre la possibilità di reperire ulteriori soggetti interessati ad acquistare i beni del debitore. In secondo luogo il debitore non è più l'unico soggetto titolato alla presentazione di un piano di concordato preventivo: se il piano da lui proposto non soddisfa almeno il 40% dei crediti chirografari (che non hanno cioè pegni, ipoteche, o privilegi), uno o più creditori possono presentare «*una proposta concorrente di concordato preventivo e il relativo piano*». Se il debitore propone un concordato con continuità aziendale, per evitare la possibilità che i creditori presentino una proposta concorrente è tenuto a garantire il soddisfacimento di almeno il 30% dei crediti chirografari. In questo modo si contemperano gli interessi dei creditori a conseguire il maggior soddisfacimento con quello (del debitore e del complessivo sistema economico) di assicurare la prosecuzione dell'attività imprenditoriale e, quindi, la salvaguardia dei posti di lavoro.

Nel decreto debutta un nuovo istituto giuridico: l'accordo di ristrutturazione con intermediari finanziari, previsto per i soggetti che abbiano la maggior parte di indebitamento (superiore al 50%) verso banche e intermediari finanziari. In base alle loro caratteristiche, i creditori possono essere divisi in una o più categorie. Il debitore può chiedere che gli effetti dell'accordo vengano estesi anche ai creditori finanziari (cioè, banche e intermediari finanziari) che non hanno aderito all'accordo, purché al predetto accordo abbiano aderito i titolari di crediti finanziari pari ad almeno il 75% dell'ammontare complessivo. Un obbligo di adesione introdotto per una minoranza di creditori dissenzianti che rende questa procedura simile a un concordato preventivo. E che dovrebbe favorire un processo decisionale più rapido.

Diventa più facile per una società che abbia presentato domanda di concordato preventivo o di ristrutturazione dei debiti ottenere un finanziamento che consenta

la continuità dell'operatività aziendale. Il tribunale decide entro dieci giorni se dare o meno l'assenso al prestito, che può essere chiesto anche nei casi di concordato in bianco, in cui cioè il piano per il rientro parziale dei debiti verrà presentato solo in un secondo momento. La norma, pensata per favorire i piani di risanamento delle imprese in crisi, mette al sicuro anche la banca che concede il finanziamento, per il quale è prevista la cosiddetta "prededucibilità": verrà cioè ripagata prima degli altri crediti.

Viene previsto che per i concordati liquidatori (che non prevedono la prosecuzione dell'impresa e che si risolvono nella cessione dei singoli beni aziendali) il debitore per accedere al concordato deve obbligarsi a pagare ai creditori chirografari almeno nella misura del 20% dei loro crediti. In questo modo, si eviteranno concordati che costano molto di più di un fallimento (6-8 volte in più, perché nel concordato intervengono 4 o 5 professionisti, mentre nel fallimento opera solo il curatore fallimentare) e rendono molto di meno, perché nel concordato non possono essere svolte azioni dirette al recupero di beni ceduti in frode ai creditori. Per agevolare la salvaguardia delle imprese attive e conseguentemente conservare posti di lavoro, questa percentuale obbligatoria del 20% non è prevista per le imprese che nella domanda di concordato prevedono la loro continuazione. E' stato eliminato il silenzio-assenso come sistema di manifestazione del voto da parte dei creditori interessati ad una impresa in concordato.

E' fatto divieto al tribunale di nominare curatore fallimentare di un'azienda il professionista che ha dato causa allo stato di dissesto.

Le cause in cui è parte un fallimento o un concordato preventivo dovranno essere trattate con priorità, in considerazione del fatto che questo tipo di giudizi è determinante per una celere definizione delle procedure concorsuali, in cui sono coinvolti (come creditori) decine e spesso centinaia di imprenditori e lavoratori.

Una serie di modifiche al codice di procedura civile ha poi l'obiettivo di rendere più rapide le operazioni di vendita dei beni e di migliorare il valore realizzato (in particolare si segnala l'istituzione di un portale informatico unico nazionale per le vendite pubbliche nel quale confluiscono gli avvisi di vendita relativi a beni mobili e immobili, oggetto di liquidazione nell'ambito dei procedure esecutive e concorsuali; in tal modo viene costituito un vero e proprio *market place*, superando la pregressa situazione di frammentarietà nelle vendite forzate, oggetto di pubblicità esclusivamente nei siti dei tribunali di volta in volta competenti

Viene inoltre introdotta un'azione revocatoria semplificata per atti a titolo gratuito pregiudizievoli dei creditori, in relazione ai quali questi ultimi potranno procedere subito a esecuzione forzata;

3) Norme inerenti l'organizzazione giudiziaria e incremento delle risorse di personale.

Con lo stesso decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 sono state introdotte significative disposizioni inerenti l'organizzazione giudiziaria e l'incremento delle risorse di personale:

- Ai cosiddetti "tirocinanti" della giustizia è riconosciuto un ulteriore completamento del tirocinio formativo di 12 mesi negli uffici del processo con un compenso massimo di 400 euro mensili, attraverso un metodo di selezione, stabilito con Decreto del ministro della giustizia, che darà anche titolo di preferenza per i concorsi pubblici (il provvedimento attuativo previsto dalla norma primaria è stato adottato dal Ministro). L'importanza della disposizione non deve essere cercata nel numero dei destinatari, ma nella scelta politica di cercare una soluzione per delle persone che hanno lavorato per l'amministrazione della giustizia (prestando un servizio che è stato definito, dagli stessi presidenti di Corte d'appello, indispensabile per gli uffici giudiziari) e che rischiano di entrare, con le loro famiglie, nel baratro della disoccupazione.
- E' consentita l'attivazione di procedure di contrattazione collettiva per la riqualificazione del personale amministrativo in attuazione dei provvedimenti giudiziari in cui il Ministero della giustizia è risultato soccombente e per definire i contenziosi in corso; in particolare, attraverso una procedura interna riservata ai dipendenti in servizio al 14 novembre 2009 sono attribuite funzioni superiori (di funzionario giudiziario e funzionario UNEP dell'area terza). Allo stato è in corso l'attivazione delle procedure di contrattazione collettiva.
- Vengono inquadrati nei ruoli dell'amministrazione giudiziaria 2000 dipendenti provinciali. Come è noto, è in corso di completamento la riforma Delrio che riguarda le province e le aree metropolitane e in questo completamento, nella riduzione delle funzioni delle province, si è previsto anche un trasferimento da parte di alcune migliaia di questi dipendenti provinciali presso i tribunali, al fine di sopperire alla nota carenza di organico di detti uffici giudiziari.
- In risposta all'emergenza connessa con il fenomeno migratorio e all'elevato numero di procedimenti connessi alle richieste di protezione internazionale, viene consentito al CSM di procedere all'applicazione, definendone le modalità,

di un numero massimo di 20 magistrati presso gli uffici giudiziari nei quali si è verificato il maggior incremento di tali procedimenti; l'applicazione avrà durata di 18 mesi (rinnovabili per massimo 6 mesi). Si tratta in massima parte di uffici giudiziari che hanno sede in Sicilia, i cui attuali magistrati, a fronte di un carico di lavoro già ingente, sono ulteriormente gravati dagli innumerevoli procedimenti connessi alle richieste di protezione internazionali.

- In linea con le disposizioni contenute nel d.l. 90/2014 (che per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni e per i magistrati professionali ha abrogato le disposizioni sul trattenimento in servizio, al fine di favorire il «ricambio generazionale») viene unificata la disciplina normativa relativa all'età massima dei magistrati onorari, uniformandola per tutti. Attualmente, infatti, i giudici di pace cessano dal servizio col raggiungimento del 75° anno di età, mentre per i giudici onorari di tribunale e i vice procuratori onorari la cessazione del servizio è prevista quando compiono 72 anni. La misura agisce con gradualità.
- Viene modulato nel 31 dicembre 2015/31 dicembre 2016 il collocamento a riposo di magistrato ordinari e contabili che, raggiunti i limiti per la pensione, sono attualmente trattenuti nei ruoli, consentendo, quanto ai primi, al CSM di procedere ordinatamente al conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi che si renderanno vacanti.

4) Ulteriori misure per l'efficienza del processo civile

Sempre con il decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 sono introdotte ulteriori importanti misure per l'efficienza del processo civile.

In particolare una serie di disposizioni inerenti al processo telematico per il quale viene espressamente previsto che anche gli atti introduttivi dei procedimenti innanzi ai tribunali e alle corti di appello possono essere depositati esclusivamente con modalità telematiche. Al fine di consentire la piena applicazione di tale disposizione si attribuisce ai difensori e agli ausiliari del giudice il potere di certificare la conformità della copia informatica o analogica estratta all'originale o alla copia autentica dell'atto o del provvedimento in loro possesso.

Quanto alla degiurisdizionalizzazione sono previsti meccanismi di incentivazione fiscale della negoziazione assistita e dell'arbitrato, attraverso l'adozione del modello del credito di imposta già previsto per la mediazione dal D.lgs. 28/2010. Le norme riconoscono alle parti un credito di imposta massimo pari a 250 euro per i compensi corrisposti agli avvocati abilitati nel procedimento di negoziazione

assistita o per i compensi pagati agli arbitri nei procedimenti arbitrali previsti dal D.l. 132/2014.

Con Decreto Ministeriale 26/2/2015, n. 32, è stato varato il Regolamento recante le regole tecniche e operative per lo svolgimento della vendita dei beni mobili e immobili con modalità telematiche nei casi previsti dal codice di procedura civile, ai sensi dell'articolo 161-*ter* delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile.

Con Decreto ministeriale 10 luglio 2015, il Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze ha adottato il provvedimento di attuazione dell'articolo 73 commi 8-*bis* e 8-*ter* del decreto-legge 21 giugno 2013, 69, convertito con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98.

Sono state così rinvenute le risorse per i percorsi di stage ai sensi dell'articolo 73, che ormai costituiscono un'importante realtà presso molti uffici giudiziari e un percorso formativo da incoraggiare.

5) La responsabilità civile dei magistrati

La legge n. 18 del 27 febbraio 2015, che ha modificato la disciplina della c.d. legge Vassalli in tema di responsabilità civile dei magistrati, ha ampliato l'area di responsabilità dello Stato per una tutela rafforzata del diritto al risarcimento da cattivo uso del potere giudiziario, e ciò anche in conformità ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia. Ma ha, al contempo, evitato l'eccessiva esposizione dei magistrati al rischio di azioni strumentali, con il divieto di azioni dirette e con l'individuazione, per l'azione di rivalsa, del presupposto aggiuntivo della negligenza inescusabile nell'esercizio delle funzioni giudiziarie.

Lo scopo della riforma è:

- rendere effettivo il rimedio risarcitorio;
- adeguare l'ordinamento interno alle pronunce della Corte Europea di Giustizia.

Quanto al contenuto, l'intervento normativo persegue le finalità espresse mediante le seguenti misure:

- Ampliamento dell'area di responsabilità

L'intervento sull'attuale disciplina di settore riguarda in primo luogo il profilo dell'ampliamento dell'area di responsabilità su cui possa far leva chi è pregiudicato dal cattivo uso del potere giudiziario, in linea con il diritto

dell'Unione europea che include le ipotesi di violazione manifesta delle norme applicate ovvero manifesto errore nella rilevazione dei fatti e delle prove.

In secondo luogo, viene chiaramente espresso che la responsabilità è estesa, nella ricorrenza dei medesimi presupposti, al magistrato onorario.

I giudici popolari resteranno responsabili nei soli casi di dolo.

- Superamento del filtro

Uno degli obiettivi del progetto è il superamento di ogni ostacolo procedurale frapposto all'azione di rivalsa (attualmente costituito da un articolato giudizio di ammissibilità), nei confronti del magistrato, che lo Stato dovrà esercitare a seguito dell'avvenuta riparazione del pregiudizio subito in conseguenza dello svolgimento dell'attività giudiziaria.

- Certezza della rivalsa nei confronti del magistrato

L'azione di rivalsa nei confronti del magistrato, esercitabile quando la violazione risulti essere stata determinata da negligenza inescusabile, diviene espressamente obbligatoria.

- Incremento della soglia della rivalsa

E' innalzata la soglia dell'azione di rivalsa, attualmente fissata, fuori dei casi di dolo, a un terzo dell'annualità dello stipendio del magistrato: il limite viene incrementato fino alla metà della medesima annualità. Resterà ferma l'assenza di limite all'azione di rivalsa nell'ipotesi di dolo.

6) Riforma della magistratura onoraria

È in trattazione, in sede referente, al Senato della Repubblica il disegno di legge governativo recante "***Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace***", approvato dal Consiglio dei Ministri il 29 agosto 2014 (Atto Senato n. 1738).

Esso intende semplificare e razionalizzare la disciplina della magistratura onoraria mediante la predisposizione di uno statuto unico (accesso, durata, responsabilità, disciplinare, compenso, ecc.); aumentarne la professionalità mediante una dettagliata ed unitaria disciplina in tema di requisiti all'accesso, di tirocinio, di incompatibilità e disciplinare; valorizzarne la figura, mediante una definizione delle sue funzioni. Nel mese di novembre, la Commissione Giustizia del Senato ha approvato il testo del d.d.l, che è in attesa di essere trattato in Assemblea.

Quanto al contenuto, la proposta normativa, in forma di disegno di legge-delega al Governo (salvo alcune disposizioni immediatamente precettive), si muove su tre direttrici fondamentali;

1. predisposizione di uno statuto unico della magistratura onoraria, applicabile ai giudici di pace, ai giudici onorari di tribunale e ai vice procuratori onorari, attribuendo ai primi due le medesime competenze collocandoli all'interno del medesimo ufficio, rappresentato dall'attuale articolazione giudiziaria del giudice di pace.

Si tratta, cioè, di prevedere una disciplina omogenea relativamente a:

- modalità di accesso;
- durata dell'incarico;
- tirocinio;
- necessità di conferma periodica;
- responsabilità disciplinare;
- modulazione delle funzioni con l'attribuzione ai magistrati onorari sia di compiti di supporto all'attività dei magistrati professionali, sia di funzioni propriamente giudiziarie;
- formazione;
- criteri di liquidazione dei compensi.

2. riorganizzazione dell'ufficio del giudice di pace e ampliamento della sua competenza per materia e valore. Tale ufficio sarà composto anche dagli attuali giudici onorari di tribunale e sarà coordinato dal presidente del tribunale, ferma restando la sua natura di ufficio distinto rispetto al tribunale stesso. Si dovranno prevedere, in sede di attuazione della delega, momenti di stretto collegamento con il tribunale, costituiti, in particolare, dalla formazione delle tabelle da parte del presidente del tribunale e dalla previsione di periodiche riunioni ex art. 47-*quater* dell'ordinamento giudiziario, dirette a favorire lo scambio di esperienze giurisprudenziali e di esperienze innovative.

3. rideterminazione del ruolo e delle funzioni dei giudici onorari e dei vice procuratori onorari, attribuendo loro anche la possibilità di svolgere compiti ulteriori rispetto a quelli già previsti dalla legislazione vigente e in particolare attività volte a coadiuvare il magistrato professionale. Tali attività saranno svolte all'interno di strutture organizzative costituite presso il tribunale e la procura della Repubblica presso il tribunale, denominate "Ufficio per il processo".

RIORGANIZZAZIONE DEL MINISTERO

E' entrato in vigore il nuovo regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia - D.P.C.M. n. 84 del 15 giugno 2015.

1. Finalità e contenuto del regolamento

Il principale obiettivo perseguito dalla revisione dell'organizzazione del Ministero della giustizia, analogamente a quanto avvenuto per tutte le altre amministrazioni, è quello del contenimento della spesa in un quadro generale di politica di *spending review*.

In particolare con il provvedimento si dà attuazione alle riduzioni di personale imposte dalle seguenti norme:

- a) legge n. 296 del 2006 (art. 1, comma 404);
- b) decreto-legge n. 112 del 2008 (art. 74);
- c) decreto-legge n. 194 del 2009 (art. 2, commi 8-*bis* e seguenti);
- d) decreto-legge n. 138 del 2011 (art. 1, comma 3);
- e) decreto-legge n. 95 del 2012 (art. 2).

Con il d.P.C.M. in questione, che sostituisce il regolamento di organizzazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 2001, n. 55, si provvede al tempo stesso alla riorganizzazione del Ministero della giustizia e alla razionalizzazione delle relative strutture, rese necessarie dalla riduzione degli uffici e delle relative dotazioni organiche di personale.

Lo schema di d.P.C.M. è stato redatto in coerenza alle indicazioni contenute nell'atto di indirizzo politico istituzionale del Ministro per l'anno 2015.

Nel suddetto atto, in particolare, si è posta in modo centrale l'esigenza di procedere, in primo luogo, ad una razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica, da realizzarsi attraverso il sinergico perseguimento di obiettivi di risanamento strutturale, consolidamento dei conti pubblici e promozione delle condizioni della crescita economica del Paese; nonché, in secondo luogo, ad una conseguente opera complessiva di riorganizzazione degli apparati amministrativi, riducendo gli uffici dirigenziali e le dotazioni organiche, allo scopo di garantire una maggiore efficienza del sistema, tramite il recupero di risorse e la razionalizzazione delle attività di servizio.

In tal modo, i duplici obiettivi di rigorosa semplificazione strutturale e di avanzata ricerca di maggiore efficienza operativa si fondano su di un unico principio ispiratore, che ha avuto peso determinante nell'orientare le scelte innovative contenute nel presente schema di d.P.C.M: quello dell'innalzamento dei livelli di

efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa per il tramite non tanto di tagli lineari, ma attraverso la razionalizzazione e qualificazione dell'uso delle risorse disponibili eliminando duplicazioni di funzioni omogenee ed improprie logiche di separatezza gestionale delle singole articolazioni strutturali.

Sotto tale profilo, si è operato procedendo allo scopo di:

- 1) rendere la struttura del Ministero compatibile con le prescrizioni in materia di riduzione della spesa pubblica succedutesi dal 2006 ad oggi;
- 2) innovare e completare il decentramento delle funzioni amministrative di competenza del Ministero;
- 3) avviare un processo di unificazione e razionalizzazione della gestione dei beni e dei servizi serventi tutte le articolazioni ministeriali, in un'ottica di maggiore efficienza complessiva e di complessivo risparmio per l'Amministrazione;
- 4) rendere la struttura del Ministero più efficace e con maggiori livelli di specializzazione e competenza, favorendo nel contempo l'integrazione operativa tra le diverse articolazioni, sia a livello centrale che periferico;
- 5) connotare lo statuto regolamentare in funzione delle fondamentali istanze di maggiore effettività delle garanzie in tema di *privacy* delle persone coinvolte nell'azione amministrativa, trasparenza e prevenzione della corruzione.

In considerazione delle sopra riportate indicazioni, si è quindi seguito il principio di fondo di procedere alla eliminazione delle duplicazioni delle strutture organizzative ove esse hanno competenze omogenee, ritenendo funzionale ad una maggiore efficienza la concentrazione presso un unico ufficio delle stesse, quale quella relativa al contenzioso del Ministero e quella in materia di beni e servizi e procedure contrattuali.

Sotto altro profilo, si è tenuta presente l'esigenza di attuare una valorizzazione delle esperienze tecnico-professionali già maturate in taluni settori dell'amministrazione, come quello dell'esecuzione penale esterna, procedendo anche in questo caso ad una concentrazione delle relative competenze attribuite finora ad uffici appartenenti ad articolazioni dipartimentali differenti.

Il regolamento dà inoltre attuazione al decentramento delle funzioni amministrative del Ministero della giustizia previsto dal decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240, introducendo le necessarie modificazioni del previgente assetto organizzativo (come previsto dall'articolo 7, comma 4 del citato d.lgs.) e operando una rideterminazione delle articolazioni periferiche dirigenziali di livello generale dell'amministrazione giudiziaria (come consentito dall'articolo 6 del decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240).

Si valorizza inoltre il ruolo della Conferenza dei capi dipartimento. In particolare la trasversalità dei compiti attribuiti alla direzione generale beni e servizi in materia contrattuale, interessando ambiti inerenti ai diversi dipartimenti, ha imposto di considerare il rapporto tra la nuova direzione generale e le fondamentali articolazioni strutturali del Ministero non più in modo unidirezionale, ma secondo un processo decisionale collegiale e condiviso, al fine di assicurare il necessario coordinamento e la assunzione di decisioni strategiche comuni.

Si intende in tal modo attuare una distinzione tra il piano della collocazione organizzativa della nuova struttura e quello del rapporto di dipendenza funzionale, che tiene conto, da un lato, della elaborazione di strategie unitarie (e correlativo superamento di logiche settoriali, avulse dalla dotazione complessiva delle risorse disponibili, oggi sempre più insufficienti) e, dall'altro, della definizione collegiale delle priorità sul piano della spesa riguardante l'intero Ministero. È in quest'ottica che si intende valorizzare il ruolo della Conferenza dei capi dipartimento, oggi prevista soltanto con riguardo alle competenze trasversali della DGSIA.

La Conferenza assume compiti di programmazione, indirizzo e controllo, fornendo specifiche indicazioni sulla ripartizione delle risorse tra i vari settori sulla base di piani proposti dalle articolazioni tecniche. La composizione della Conferenza, quale luogo di confronto e decisione tra le figure dirigenziali di massimo livello, conferisce alla stessa il ruolo di analisi e di valutazione delle scelte di alta amministrazione riguardanti l'assetto gestionale complessivo del Ministero. L'assoluta vicinanza delle competenze della Conferenza alle funzioni di indirizzo politico del Ministro, anche in materia di spesa, implica la necessità di un forte raccordo con l'organo politico che viene assicurato dal Capo di Gabinetto. Si è previsto, in particolare, che la Conferenza è convocata dal Ministro, che può anche presiederla, ed è composta dal Capo di gabinetto e dai capi dipartimento.

2. Struttura del nuovo modello ministeriale

Con disposizione di carattere generale sono individuate le quattro strutture dipartimentali in cui è articolato il Ministero della giustizia:

- a) Dipartimento per gli affari di giustizia (DAG);
- b) Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi (DOG);
- c) Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP);
- d) Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità (DGMC).

A loro volta i dipartimenti sono strutturati in Direzioni generali secondo le seguenti ripartizioni di uffici.

Il DAG continua ad essere articolato in 3 direzioni generali, così denominate:

- Direzione generale della giustizia civile;
- Direzione generale della giustizia penale;
- Direzione generale degli affari giuridici e legali.

L'intera gestione delle controversie (inclusi gli eventuali processi di esecuzione forzata) viene ora trasferita - e questa costituisce l'innovazione più rilevante in questo comparto - alla nuova Direzione generale degli affari giuridici e legali, che è stata riorganizzata al fine di realizzare una struttura unitaria per la gestione delle controversie in cui è parte il Ministero: non solo quelle già rientranti nella competenza della soppressa direzione generale del contenzioso e dei diritti umani, ma anche quelle che fino ad oggi sono state distribuite tra le diverse articolazioni ministeriali (con notevole dispersione di energie e aggravio dei compiti di supporto), ad eccezione delle controversie relative al personale di magistratura, che continuano ad essere gestite dalla Direzione generale magistrati del DOG, nonché di quelle relative ai rapporti di lavoro del personale dell'Amministrazione penitenziaria ed alle altre materie di competenza del DAP, che continuano ad essere gestite direttamente da quest'ultimo dipartimento, attese nei suddetti casi le specificità delle questioni, che sono più adeguatamente seguite anche nella fase contenziosa dall'amministrazione competente per materia.

Alla Direzione generale degli affari giuridici e legali viene affidato inoltre il compito di curare l'esecuzione delle sentenze rese nelle materie che ricadono nella competenza del Dipartimento per gli affari di giustizia (si pensi, ad esempio, all'esecuzione delle sentenze di condanna al pagamento dell'indennizzo *ex lege* n. 89 del 2001), mentre l'esecuzione delle sentenze rese nelle materie di competenza di altri dipartimenti restano affidate alle rispettive direzioni generali competenti per ciascuna materia (si pensi, ad esempio, alle sentenze rese nelle controversie di lavoro o a quelle rese nelle controversie in materia di beni e servizi).

Restano attribuiti alla Direzione generale della giustizia civile del DAG anche i procedimenti per il recupero di somme dovute da funzionari dell'ordine giudiziario o da ausiliari dell'autorità giudiziaria e per il recupero dei crediti liquidati, in favore dell'amministrazione, dalla Corte dei conti per danno erariale.

Il DOG continua ad essere articolato in 6 direzioni generali, così denominate:

- Direzione generale del personale e della formazione;
- Direzione generale delle risorse materiali e delle tecnologie;
- Direzione generale del bilancio e della contabilità;
- Direzione generale dei magistrati;
- Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati;
- Direzione generale di statistica e analisi organizzativa.

Il principio ispiratore, in linea con quanto richiesto nell'atto di indirizzo politico istituzionale per l'anno 2015 del Ministro, è quello di unificare la gestione della fase contrattuale, procedendo alla concentrazione presso una sola struttura della relativa competenza, attualmente esercitata da diversi uffici nonostante l'omogeneità di funzione con conseguente rischio di dispersione di professionalità. La nuova struttura della Direzione generale delle risorse materiali e delle tecnologie è stata concepita in funzione della gestione della fase contrattuale. Rimane invece nella competenza delle singole articolazioni la programmazione e individuazione dei beni necessari e delle loro qualità, che per loro natura non possono che essere svolte (in termini prenegoziali) dagli uffici dipartimentali competenti per materia. L'Ufficio centrale contratti provvede quindi ad omogeneizzare le procedure di gara supportando le diverse stazioni appaltanti per gli adempimenti esecutivi di competenza.

Ciò comporta la soppressione delle Direzioni generali dei beni e servizi in essere presso i Dipartimenti dell'amministrazione penitenziaria e della giustizia minorile.

Va precisato, in particolare, che la competenza generale in materia di procedure contrattuali è limitata agli acquisti per importi pari o superiori alle soglie di cui all'art. 28 del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163 di beni e servizi omogenei, ovvero comuni a più distretti di Corti di Appello; al di sotto del suddetto limite, dunque, la competenza permane presso i Dipartimenti interessati per competenza. Tali funzioni e compiti saranno tuttavia esercitati unicamente con riferimento alle strutture dell'amministrazione centrale e agli uffici giudiziari aventi competenza nazionale (Corte Suprema di Cassazione e relativa Procura Generale; Tribunale Superiore delle Acque; Direzione Nazionale Antimafia), i quali - per loro stessa natura - non sono suscettibili di essere gestiti da una struttura decentrata.

Le medesime funzioni e compiti verranno invece decentrate su base interregionale quando siano esercitati con riguardo alle strutture dell'amministrazione periferica (direzioni regionali) e agli uffici giudiziari diversi da quelli nazionali, secondo quanto previsto dal Titolo III dello schema di regolamento in oggetto.

Il DAP era precedentemente articolato in 5 direzioni generali, nei provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria - stabiliti in numero di 16 (uffici di livello dirigenziale generale previsti dalla legge 15 dicembre 1990, n. 395) e nell'Istituto superiore di studi penitenziari (ufficio di livello dirigenziale generale di cui al decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 446).

Nel nuovo assetto organizzativo continuano ad essere attribuite al DAP le funzioni gestionali del personale, compresi i compiti in materia di formazione e specializzazione del personale penitenziario; viene inoltre specificata la funzione di formulazione dei pareri tecnici concernenti l'edilizia penitenziaria e residenziale di servizio.

L'accentramento presso il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi della competenza in materia di procedure contrattuali del Ministero comporta la soppressione della Direzione generale del bilancio e della contabilità, e della Direzione generale delle risorse materiali, dei beni e servizi attualmente esistenti presso il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e l'inserimento presso la Direzione generale del personale anche della competenza in materia di gestione dei beni e servizi (di competenza), con conseguente nuova denominazione in direzione generale del personale e delle risorse.

Pertanto, le Direzioni generali del nuovo assetto organizzativo sono le seguenti:

- Direzione generale del personale e delle risorse;
- Direzione generale della formazione;
- Direzione generale dei detenuti e del trattamento.

Il nuovo Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità (DGMC) vede, nel progetto normativo in esame, profondamente modificata la sua struttura organizzativa.

Si è configurata una nuova strutturazione del Dipartimento, soprattutto ponendo attenzione alla funzione di gestione dell'esecuzione penale esterna che non è solo limitata ai minori, ma anche agli adulti, finora affidati alla rete degli uffici dell'esecuzione penale esterna del DAP.

La modifica strutturale in esame si pone senz'altro sulla linea della nuova strategia politica seguita dagli ultimi Governi e dal Parlamento in materia di sicurezza la quale, da una precedente tradizionale prospettiva diretta al mero rafforzamento degli strumenti sanzionatori, si indirizza ora lungo la direttrice tracciata dalle Raccomandazioni del Consiglio d'Europa in favore delle sanzioni di comunità, con

conseguente configurazione di pene che non contemplano solo la segregazione del condannato dal consorzio civile, ma hanno anche l'obiettivo di recuperare il rapporto e la relazione tra l'autore del reato e il contesto sociale.

Da tale nuova prospettiva, che implica senz'altro un'evoluzione del sistema delle misure alternative alla detenzione nel senso del loro ampliamento e rafforzamento, deriva di conseguenza un diverso e più complesso approccio all'ambito trattamentale esterno degli adulti e dei minori, soprattutto nella considerazione che, nonostante la specificità intrinseca tra il trattamento penale esterno del minore rispetto a quello degli adulti, vi è una unità di fondo che attiene, come detto, ad una logica comune, quella dell'accentuazione della prospettiva della risocializzazione e del reinserimento nel territorio.

D'altro lato, vi è anche una esigenza di natura organizzativa, che è quella di creare le opportune sinergie all'interno della rete dei servizi sociali territoriali, mettendo in tal modo proficuamente insieme le esperienze e le conoscenze maturate in ambiti trattamentali finora distinti.

Pertanto, proprio al fine di sostenere l'evoluzione sopra configurata, si è ritenuto di trasferire al Dipartimento anche la competenza in materia di esecuzione penale esterna.

Questa nuova funzione determina, in primo luogo, il mutamento della denominazione, assumendo il nome di Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, con attribuzione delle funzioni assegnate dalla legge primaria, comprese quelle relative all'esecuzione penale esterna.

L'ipotesi di rimodulazione funzionale proposta risponde all'esigenza di definire una struttura organizzativa che abbia come mandato specifico l'esecuzione di tutte le misure alternative e le sanzioni sostitutive della detenzione.

Tale scelta appare ormai possibile ed anche necessaria per diverse considerazioni.

In primo luogo per il fatto che può considerarsi stabilizzata la prospettiva di incremento della sanzione penale da espiare in comunità, ovvero nella società civile e sul territorio, destinata progressivamente a diventare, all'interno del sistema di esecuzione penale, il settore numericamente più rilevante.

In secondo luogo, conseguentemente, per la necessità di avviare la costruzione di un'organizzazione che, non solo per la specificità del mandato conferito ma anche per le potenzialità di autonomo sviluppo, possa corrispondere in modo più adeguato alla crescita del settore.

Infine, adeguare anche il sistema italiano agli indirizzi del Consiglio d'Europa, in particolare alla Raccomandazione 1/2010 - Regole del Consiglio d'Europa in materia di *probation*, che configurano un'organizzazione autonoma di tali servizi, con esigenti livelli di interventi, di controllo dei risultati, di comunicazione e di ricerca.

La scelta che si offre, con l'occasione del nuovo regolamento del Ministero, rispetta il mandato dell'area minorile indicato dal decreto legislativo n. 300 del 1999, ed arricchisce la correlativa struttura della competenza, largamente coestensiva, della pena di comunità.

Il rinnovato dipartimento, denominato Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità onde sottolineare la connotazione fondante della misura e sanzione esterna, in coerenza con la raccomandazione R(92)16 del Consiglio d'Europa, realizza così una chiarificazione e semplificazione del sistema dell'esecuzione penale, poiché si costituiscono due dipartimenti ciascuno incaricato di adempiere ad una **mission** coerente: l'una, la detenzione negli istituti di pena, l'altra, le pene non detentive nel contesto sociale di appartenenza.

È pur vero, infatti, che il settore minorile conserva la gestione degli istituti di pena, ma ciò in virtù, oltre che della limitata consistenza numerica dei minori interessati, anche della rilevante specificità, sul piano dei contenuti, dell'esperienza rieducativa condotta negli istituti minorili, che si caratterizza in modo del tutto peculiare rispetto al sistema detentivo per gli adulti.

Si propone, così, l'unificazione di due sistemi, quello minorile e quello dell'esecuzione penale esterna, che presentano affinità significative non solo per il comune orientamento a lavorare per il reinserimento nel territorio, ma anche sul piano organizzativo e delle metodologie operative. Si tratta, infatti, di sistemi che adottano come canone operativo di elezione la presenza nel territorio e l'intervento individuale, comunitario e di rete; lo sviluppo e l'integrazione con le reti territoriali, in particolare con gli enti locali, il volontariato ed il privato sociale come passaggio ineludibile per realizzare il percorso di rientro nella legalità.

L'esecuzione della pena in regime di *probation*, sia per i minori sia per gli adulti, avviene con percorsi individualizzati, realizzati in ambito comunitario o sociale, nel contesto di appartenenza ed in condizioni relazionali che sollecitano il ritorno alla vita quotidiana all'interno di un contesto di legalità

L'integrazione dei due sistemi non può che rafforzare tale azione di raccordo e di interlocuzione.

Tali affinità possono condurre ad un reciproco rafforzamento, poiché il *focus* dell'attività dei due sistemi tende ad incontrarsi su altri terreni comuni, quali la messa alla prova, recentemente introdotta anche nel settore adulti, misura sulla quale il settore minorile ha già sviluppato un'esperienza di lunga durata che, pur senza sottovalutare le differenze anche rilevanti tra i due diversi *target* di riferimento, avvicina ulteriormente i due settori.

Evidenti, pertanto, appaiono le utilità rivenienti dalla unificazione dei due sistemi, utilità che saranno tanto più consistenti quanto più l'integrazione sarà profonda ed estesa ai livelli operativi territoriali.

Le ragioni dell'opzione, delineano anche le linee dell'articolazione del rinnovato dipartimento, che non può ridursi ad un accostamento di due realtà operativamente ed organizzativamente distinte, o, peggio, all'inglobamento di un settore all'interno di un altro.

L'unità di indirizzi data dall'unicità di Capo del dipartimento permetterà una graduale integrazione delle due realtà, in particolare a livello operativo di base, che deve stimolare lo sviluppo di tutte le sinergie possibili per rendere più efficiente l'impiego delle risorse e più efficace il servizio prestato.

Tali risultati collimano con altri che sono richiesti dalle presenti condizioni e dai vincoli di bilancio, come di seguito esposto in dettaglio.

Sul piano dei costi, la norma consente la riduzione, per accorpamento, del numero delle strutture operative a livello territoriale, con parallelo miglioramento dell'impiego delle risorse. Si evidenziano:

- economie di scala (l'accorpamento degli uffici territoriali assicura risparmi sulle strutture amministrative di supporto - una sede, una segreteria, un archivio, un centralino, un centralinista, una portineria, etc. invece di due);
- sinergie operative a livello territoriale con maggiori possibilità di impiego flessibile delle risorse (automezzi di servizio, hardware, arredi, manutenzione) e del personale;
- predisposizione di programmi di potenziamento mediante il reimpiego delle risorse rivenienti dai risparmi sopra indicati.

Evidenti sono anche, a diversi livelli, i vantaggi sul piano operativo.

- semplificazione dell'interlocuzione con gli enti locali, il volontariato ed il privato sociale, poiché vi sarebbe un solo interlocutore della rete giustizia;
- facilitazione della continuità dell'intervento nel passaggio minori - adulti;
- potenziamento delle capacità progettuali per l'unificazione delle competenze maturate nei due settori;

- più ampie possibilità di impiego flessibile nelle aree operative ed incentivazione del modello operativo multiprofessionale;
- sinergie nella gestione del fascicolo dell'utente, continuità nella gestione delle relative informazioni nell'eventuale percorso minore - adulto.

Tali competenze sono attribuite alle due seguenti nuove direzioni generali:

- Direzione generale del personale, delle risorse e per l'attuazione dei provvedimenti del giudice minorile;
- Direzione generale per l'esecuzione penale esterna.

Per effetto di tale riorganizzazione, la direzione generale del personale, delle risorse e per l'attuazione dei provvedimenti del giudice minorile continuerà ad esercitare le funzioni e i compiti attribuiti dal d.P.R. n. 55 del 2001, fatta eccezione, come detto, per la gestione del contenzioso.

La stessa assumerà anche la competenza relativa all'assunzione e gestione del personale e dei servizi sociali per l'esecuzione penale esterna, ciò tenuto conto dell'accentramento presso quel Dipartimento dell'intero ambito di gestione del trattamento e dell'esecuzione penale esterna.

La nuova direzione generale per l'esecuzione penale esterna svolge le funzioni prima attribuite alla soppressa Direzione generale dell'esecuzione penale esterna del Dipartimento per l'amministrazione penitenziaria.

Resta ferma, inoltre, la competenza in materia di procedure contrattuali al di sotto del limite delle soglie di cui all'art. 28 del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, che sarà gestita dalla direzione generale del personale, delle risorse e per l'attuazione dei provvedimenti del giudice minorile.

Vengono inoltre attribuiti al Capo del dipartimento gli adempimenti connessi alla qualità di autorità centrale prevista da convenzioni internazionali, dalle fonti normative dell'Unione europea (si pensi alle autorità centrali istituite dal regolamento (CE) n. 4/2009 del Consiglio del 18 dicembre 2008 in materia di obbligazioni alimentari), in collaborazione con l'Ufficio legislativo e con l'Ufficio per il coordinamento dell'attività internazionale, i rapporti con le autorità giudiziarie italiane ed estere e le attività inerenti la nomina dei componenti esperti dei tribunali per i minorenni.

Nella cornice dei nuovi rapporti interdipartimentali tra amministrazione penitenziaria e minorile, e dunque con la finalità di assicurare una osmosi e una omogeneità di amministrazione attiva, sono attribuite al Capo del dipartimento, in raccordo con il Capo Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, le funzioni di programmazione, pianificazione e controllo dell'esecuzione penale esterna.

3. Il decentramento amministrativo

Questa finalità del regolamento è realizzata mediante l'istituzione delle direzioni generali regionali dell'organizzazione giudiziaria e dalla ridefinizione delle competenze dei Provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria come da tabelle che seguono.

**Istituzione delle direzioni generali regionali
dell'organizzazione giudiziaria**

Denominazione	Regione	Distretto	Sede
Direzione regionale 1	Piemonte, Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Lombardia, Emilia- Romagna, Liguria, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige/Südtirol	Torino, Milano, Brescia, Genova, Venezia, Trieste, Trento e Sezione distaccata di Bolzano, Bologna	Milano
Direzione regionale 2	Toscana, Marche, Lazio, Abruzzo, Umbria e Sardegna	Firenze, Ancona, Cagliari e Sezione distaccata di Sassari, L'Aquila, Perugia, Roma	Roma
Direzione regionale 3	Campania, Basilicata, Molise, Puglia, Calabria, Sicilia	Napoli, Salerno, Potenza, Campobasso, Bari, Lecce, sezione distaccata di Taranto, Catanzaro, Reggio Calabria, Palermo, Catania, Caltanissetta, Messina	Napoli

Provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria

1)	Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (sede Torino);
2)	Veneto, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige/Südtirol (sede Padova);
3)	Lombardia (sede Milano);
4)	Emilia Romagna, Marche (sede Bologna);
5)	Toscana, Umbria (sede Firenze);
6)	Lazio, Abruzzo, Molise (sede Roma);
7)	Campania (sede Napoli);
8)	Puglia, Basilicata (sede Bari);
9)	Calabria (sede Catanzaro);
10)	Sicilia (sede Palermo);
11)	Sardegna (sede Cagliari)

4. La struttura temporanea, di livello dirigenziale generale, per la gestione dei fondi comunitari destinati all'organizzazione della giustizia

Il comma 12 dell'articolo 16 prevede l'istituzione di una struttura temporanea, di livello dirigenziale generale, per il coordinamento delle attività nell'ambito della politica regionale, nazionale e comunitaria e che ha la responsabilità del coordinamento, gestione e controllo dei programmi e degli interventi volti al perseguimento degli obiettivi del Ministero inerenti all'organizzazione del sistema giustizia. Si aggiunge che la conferenza dei Capi dipartimento svolge altresì funzione di programmazione, indirizzo e controllo relativamente alle competenze della direzione in questione. La disciplina detta poi norme che garantiscono l'invarianza della spesa.

La necessità di un'istituzione immediata della struttura, e non, come originariamente previsto, a seguito di futuro decreto, discende dal fatto che, nell'ambito della Programmazione dei fondi strutturali 2014-2020, il Ministero della Giustizia è stato accreditato come Organismo intermedio di gestione del Programma Operativo Nazionale *Governance* e Capacità Istituzionale, in data 23 febbraio 2015 con Decisione della Commissione Europea n. C (2015)1343, prevedendo una gestione in parte delegata del Programma a due Organismi Intermedi: Dipartimento per la Funzione Pubblica e, appunto, Ministero della Giustizia con riferimento agli Assi I e II del Programma stesso.

Quanto alla temporaneità dell'ufficio, che il Consiglio di Stato ha invitato questa Amministrazione a rivalutare, va considerato che non vi è alcuna differenza strutturale e funzionale che possa distinguere, in relazione al periodo di funzionamento individuato, la direzione in questione con gli altri uffici dirigenziali generali.

SPESE DI FUNZIONAMENTO DEGLI UFFICI GIUDIZIARI.

E' stato compiuto il trasferimento di competenze in materia di funzionamento degli uffici giudiziari e relative spese di cui al DPR n. 133 del 18 agosto 2015.

1. Finalità dell'intervento regolamentare

Il provvedimento in questione consiste in un regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con il quale, ferme le dotazioni organiche del Ministero della giustizia, sono individuate le necessarie misure organizzative a livello centrale e periferico per l'attuazione delle disposizioni contenute nella legge di stabilità 2015, per effetto delle quali, a decorrere dal 1° settembre 2015, le spese obbligatorie previste per il

funzionamento degli uffici giudiziari ai sensi della legge 24 aprile 1941, n. 392 sono trasferite dai comuni al Ministero della giustizia.

La norma primaria che ha imposto l'adozione dell'atto regolamentare in questione è l'articolo 1, comma 530, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), che ha appunto disciplinato *ex novo* il regime delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari sottraendo la competenza ai comuni ed affidandola al Ministero della giustizia.

In generale può dirsi che gli interventi adottati riguardano i seguenti profili:

- a) individuazione delle misure organizzative necessarie a livello periferico, stabilendo, appunto, quali strutture locali possano procedere alle attività necessarie per il funzionamento degli uffici giudiziari; conseguente definizione della composizione e dei compiti delle predette articolazioni organizzative;
- b) definizione dei rapporti e dei limiti della competenza delle strutture locali rispetto a quelli propri della Direzione generale delle risorse materiali e delle tecnologie del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi del Ministero;
- c) esplicitazione della possibilità di ricorrere a strumenti convenzionali che possano agevolare lo svolgimento delle funzioni gestionali degli uffici giudiziari nel periodo transitorio del passaggio delle competenze dai comuni al Ministero.

Il regolamento in questione, pur consistendo in un regolamento di organizzazione, assume la peculiare funzione, nel quadro generale consegnato dalla legge di stabilità 2015 e dalla recente adozione del regolamento di organizzazione dell'intero apparato ministeriale, di approntare le specifiche misure che sono necessarie ad individuare i soggetti chiamati a prestare il proprio apporto ai fini della definizione del procedimento decisionale per la determinazione dell'onere delle spese occorrenti al funzionamento degli uffici giudiziari, a delineare i compiti dei predetti soggetti e a definirne i rapporti con l'amministrazione centrale.

I confini dell'intervento regolamentare illustrato derivano, oltre che dallo specifico ambito di applicazione definito dalla norma primaria (spese di funzionamento degli uffici giudiziari), altresì dalla ripartizione delle competenze stabilita dal regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia (DPCM n. 84/2015) ed in particolare dalla scelta di attribuire alla Direzione generale delle risorse materiali e delle tecnologie del Dipartimento

dell'organizzazione giudiziaria le competenze connesse alle spese di funzionamento degli uffici giudiziari.

2. Contenuto del regolamento

Va segnalato che per uffici giudiziari, cui il regolamento si applica, si intendono gli uffici dell'articolo 1, primo comma, della legge 24 aprile 1941 n. 392 (le cui spese sono oggi sostenute dai Comuni), tra i quali non sono compresi la Corte Suprema di Cassazione e gli uffici giudiziari che hanno sede nel palazzo di giustizia di Roma; sono altresì esclusi gli uffici giudiziari della città di Napoli, nonché gli edifici e locali ospitanti il tribunale di Napoli nord e la procura della Repubblica presso il medesimo tribunale, la cui gestione e manutenzione è regolata dalle disposizioni speciali.

Le spese di cui si parla nel regolamento sono le spese obbligatorie di cui all'articolo 1, primo comma, della legge 24 aprile 1941, n. 392, vale a dire quelle attualmente obbligatorie per i comuni e trasferite al Ministero della giustizia dalla legge di stabilità 2015.

Di particolare rilevanza sono le disposizioni concernenti le misure organizzative a livello periferico, che individuano nella Conferenza permanente l'articolazione amministrativa cui sono attribuiti i compiti finalizzati ad assicurare il funzionamento degli uffici giudiziari e definendo i compiti stessi di tale struttura.

Funzionamento della conferenza

La Conferenza opera in ogni circondario, quale articolazione dell'amministrazione della giustizia; è composta dai capi degli uffici e dai dirigenti amministrativi; è presieduta e convocata dal presidente della Corte di appello ovvero, nelle sedi che non sono capoluogo del distretto, dal presidente del tribunale.

Sulle materie inerenti la sicurezza degli edifici giudiziari e che rientrano tra i compiti della Conferenza permanente come individuati nello schema, la convocazione della stessa Conferenza può avvenire anche su richiesta del procuratore generale presso la corte di appello. In questo caso egli compone la Conferenza permanente quando la stessa opera nelle sedi che non sono capoluogo di distretto.

Al fine di acquisire ogni elemento utile alle proprie valutazioni e in chiave esclusivamente consultiva, è previsto che il presidente della Conferenza inviti alle riunioni il presidente del locale consiglio dell'ordine degli avvocati e i coordinatori degli uffici del giudice di pace interessati dall'oggetto delle

determinazioni da assumere; al medesimo fine il presidente può invitare a prendere parte alle riunioni esperti o rappresentanti degli enti locali e di altre amministrazioni pubbliche. In ogni caso gli invitati alla Conferenza permanente non hanno diritto di voto.

La Conferenza può avvalersi di idoneo personale dell'amministrazione della giustizia, nonché, sulla base di accordi o convenzioni, di personale delle altre amministrazioni pubbliche.

Compiti della Conferenza e dei Procuratori generali

Sono definiti dal regolamento gli ambiti di competenza strettamente attinenti all'adeguato funzionamento degli uffici giudiziari: individuazione e proposta dei fabbisogni necessari ad assicurare il funzionamento degli uffici giudiziari e indicazione delle specifiche esigenze concernenti la gestione, anche logistica (ivi compresa la ripartizione ed assegnazione degli spazi interni tra uffici), la manutenzione dei beni immobili e delle pertinenti strutture, nonché quelle concernenti i servizi, compresi il riscaldamento, la climatizzazione, le utenze, la pulizia e la disinfestazione, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, il giardinaggio, il facchinaggio, i traslochi, la vigilanza e la custodia, inclusi gli aspetti tecnici e amministrativi della sicurezza degli edifici.

Sono attribuiti alla Conferenza i poteri di individuazione e proposta, cosicché è coerentemente chiarito che restano ferme le competenze dei titolari dei poteri di spesa.

In materia della sicurezza degli edifici giudiziari, nel quadro dei compiti come delineati dal comma 1 dell'articolo illustrato, è previsto che, in caso di urgenza, i compiti spettanti alla Conferenza sono svolti dal Procuratore generale. I poteri del Procuratore generale in materia di sicurezza degli edifici giudiziari sono completati dalla specifica previsione di cui all'articolo 6, comma 3, laddove è previsto che, nella medesima materia, le competenze relative alla formazione dei contratti necessari all'attuazione dei compiti attribuiti alla Conferenza permanente possono essere delegate al procuratore generale.

E' garantito inoltre al Procuratore generale presso la Corte d'appello - al fine di una complessiva informativa sulla materia - la conoscenza delle delibere inerenti la sicurezza assunte dalle Conferenze permanenti delle sedi che non sono capoluogo del distretto nei caso in cui il Procuratore non abbia attivato la convocazione della Conferenza stessa e, quindi, non vi abbia partecipato.

E' infine stabilito che il Procuratore generale trasmette le delibere inerenti la sicurezza all'autorità di pubblica sicurezza al fine di assicurare l'opportuno

coordinamento tra gli organi competenti in materia e ciò in linea con quanto stabilito dal decreto ministeriale del 28 ottobre 1993, che individua l'autorità competente ad adottare i provvedimenti per la sicurezza esterna ed interna degli uffici giudiziari.

Il d.P.R. reca inoltre disposizioni sulle misure organizzative a livello centrale.

Si riconosce espressamente alla Conferenza la facoltà di stipulare accordi o convenzioni al fine di prevedere, per il funzionamento degli uffici giudiziari, segnatamente nel periodo immediatamente successivo al 1° settembre 2015, una collaborazione gestionale per assicurare la continuità dei servizi.

Al fine di definire l'uniformità dei criteri gestionali cui si devono attenere gli accordi e le convenzioni conclusi dalla Conferenza, è stabilito che il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi del Ministero può stipulare accordi o convenzioni quadro.

Quanto ai rapporti con l'amministrazione centrale, spetterà al Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi il compito di definire gli indirizzi e le linee di pianificazione strategica, nell'ambito dei quali è chiamata ad operare la Conferenza permanente.

E' inoltre assicurato il flusso informativo tra Conferenza e Ministero prevedendo la trasmissione tempestiva al Dipartimento della organizzazione giudiziaria delle deliberazioni con cui sono attuati i compiti della Conferenza stessa.

Si chiarisce ancora che il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria può delegare ai capi degli uffici giudiziari le competenze relative alla formazione dei contratti, al fine di garantire una adeguata operatività degli stessi vertici giudiziari sul piano territoriale. In materia di sicurezza, è consentita la delega delle stesse competenze al Procuratore generale.

1. Assunzione dei magistrati ordinari vincitori di concorso già espletato

La norma prevede la possibilità per il Ministero della giustizia, in aggiunta alle facoltà assunzionali previste dalla normativa vigente, di assumere i magistrati ordinari vincitori del concorso per 365 posti, bandito con D.M. 30/10/2013, le cui procedure sono in fase di conclusione; la relativa graduatoria sarà approvata a breve.

2. Razionalizzazione e contenimento delle spese del Ministero della Giustizia

Misure di razionalizzazione e contenimento delle spese del Ministero quale contributo al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

3. Concessione di mutui della CDP per la realizzazione di interventi costruttivi su edifici pubblici da destinarsi a finalità diverse connesse con quelle dell'edilizia giudiziaria

La norma è volta a consentire la concessione di mutui da parte della Cassa depositi e prestiti anche per la realizzazione di interventi costruttivi su edifici pubblici da destinarsi a finalità diverse da quelle dell'edilizia giudiziaria, ove strettamente connessi, in conseguenza dei ritenuti necessari trasferimenti di titolarità degli immobili, alla realizzazione di progetti su edifici da destinare ad edilizia giudiziaria. Presupposto per la concreta attuazione della previsione normativa è, a monte, la sottoscrizione di intese tra le amministrazioni interessate ed il Ministero della Giustizia.

4. Proroga al 31 dicembre 2016 del Commissario straordinario di Palermo

La norma è tesa a prevedere una ulteriore proroga, al 31 dicembre 2016, dei tempi necessari per la realizzazione degli interventi di messa in sicurezza degli uffici giudiziari di Palermo, disposti con l'articolo 1, commi da 98 a 106, della Legge n. 190 del 2014, in considerazione della particolare complessità delle opere da realizzare, che necessitano di una diversa e più estesa modulazione temporale delle fasi attuative.

5. Proroga termine spese funzionamento uffici giudiziari

La proposta normativa è diretta a prorogare il termine, previsto dall'articolo 21-*quinquies* del D.L. n. 83 del 2015, entro il quale è consentito agli uffici giudiziari, previa stipulazione di apposite convenzioni da concludere in sede locale, autorizzati dal Ministero della giustizia, in applicazione e nei limiti di una convenzione quadro previamente stipulata tra il Ministero della giustizia e l'Associazione nazionale dei comuni italiani, di avvalersi dei servizi svolti dal personale dei comuni già applicato presso i medesimi uffici.

6. Introduzione della mobilità volontaria semplificata

Per favorire l'accelerazione delle procedure di mobilità volontaria in corso, indette dal Ministero della giustizia, si propone un'apposita norma che prevede che il passaggio del personale è effettuato prescindendo dall'assenso dell'amministrazione di appartenenza, stante l'attuale criticità rappresentata dal rallentamento delle procedure medesime per effetto della mancata acquisizione degli assenti previsti dalla normativa vigente.

7. Riforma della c.d. Legge Pinto

L'articolato normativo costituisce il frutto di un tavolo di lavoro costituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze - Gabinetto del Ministro. Al tavolo hanno

preso parte i rappresentanti del predetto Ministero, della Ragioneria dello Stato, della Banca d'Italia, dell'Avvocatura dello Stato e di quest'amministrazione.

Una delle scelte di fondo della proposta normativa è quella, mutuata dal modello tedesco, di riservare il diritto al pagamento dell'indennità a titolo di equa riparazione per violazione del termine di ragionevole durata del processo esclusivamente alle parti che, pur avendo esperito i rimedi processuali preventivi introdotti con l'intervento in commento, hanno subito un pregiudizio patrimoniale o non patrimoniale.

Sono poi previste misure che consentono di razionalizzare le procedure di pagamento delle ingenti somme destinate agli indennizzi mediante l'introduzione di obblighi informativi da parte dei creditori, finalizzati ad evitare condotte fraudolente. La mancata collaborazione dei creditori Pinto, mediante la presentazione di una apposita dichiarazione, comporta la sospensione dei termini per l'attivazione dell'esecuzione forzata.

8. Proroga magistrati onorari al 31 maggio 2016

La specifica norma di proroga della magistratura onoraria è resa necessaria in vista del complessivo riordino del ruolo e delle funzioni della medesima magistratura onoraria, quale presupposto che si reputa imprescindibile per il reclutamento di nuovi magistrati onorari. La proroga s'impone, d'altra parte, al fine di non ostacolare l'attuazione in corso della revisione delle circoscrizioni giudiziari e tenendo conto, da ultimo, delle molteplici sollecitazioni pervenute da parte delle associazioni della magistratura onoraria nel senso indicato.

9. Congelamento posizioni dirigenziali - Esclusione per l'amministrazione della giustizia

L'intervento normativo ha la finalità di estendere all'amministrazione della giustizia, oltre che agli uffici giudiziari, l'esclusione dalle disposizioni contenute nel disegno di legge che prevedono il congelamento delle posizioni dirigenziali di prima e seconda fascia, rese vacanti alla data del 15 ottobre 2015. La ragione di fondo dell'estensione dell'esclusione risiede nella circostanza che attualmente, a seguito dell'approvazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 84 del 2015, recante "Regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e dotazione organiche" è in corso un complesso processo di attuazione della complessiva riorganizzazione dell'amministrazione della giustizia consistente, in particolare, nell'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale nonché nella definizione dei relativi compiti e nella distribuzione dei predetti tra le strutture di livello dirigenziale generale.

10. Destinazione degli edifici per i quali sussiste un vincolo ad uso giustizia

L'intervento normativo ha la finalità di consentire agli enti territoriali di poter destinare, secondo le proprie necessità, gli edifici di cui sono titolari e sui quali sussiste un vincolo di destinazione ad uso giustizia conseguente all'erogazione di un finanziamento ai sensi dell'articolo 19 della legge 119/1981.

Si prevede, in particolare, che la valutazione del venire meno delle esigenze di destinazione a fini giudiziari sia rimessa alla valutazione vincolante del Ministro della Giustizia.

LE PROFESSIONI

Nel corso del 2015 il Ministero ha proseguito, in un quadro di proficua interlocuzione con il Consiglio nazionale forense, nell'attuazione della legge n. 247 del 2012 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense).

È stata anzitutto esercitata la delega legislativa in materia di difesa d'ufficio con Decreto legislativo n. 6 del 30 gennaio 2015, che ha dettato disposizioni in materia di *“Riordino della disciplina della difesa d'ufficio ai sensi dell'art. 16 della legge 31.12.2012, n. 247”*.

In attuazione della delega, il decreto legislativo persegue lo scopo di assicurare, attraverso la predisposizione di un elenco unico dei difensori d'ufficio, requisiti di stabilità e competenza della difesa tecnica d'ufficio.

Il Ministero ha poi provveduto ad elaborare gli schemi di regolamento necessari per completare l'attuazione in via regolamentare delle disposizioni del nuovo ordinamento forense.

Hanno completato nell'anno l'iter di formazione tre regolamenti ministeriali.

In tema di accesso alla professione, con D.M. 12 agosto 2015, n. 143, è stato adottato il *“Regolamento concernente disposizioni relative alle forme di pubblicità dell'avvio delle procedure per l'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato, a norma dell'articolo 47, comma 7, della legge 31 dicembre 2012, n. 247”*.

Aspetti diversi della vita professionale, in attuazione del nuovo ordinamento della professione forense, sono oggetto della disciplina regolamentare introdotta con due ulteriori decreti ministeriali.

Con D.M. 12 agosto 2015, n. 144, è stato adottato il *“Regolamento recante disposizioni per il conseguimento e il mantenimento del titolo di avvocato specialista, a norma dell'articolo 9 della legge 31 dicembre 2012, n. 247”*.

Con decreto ministeriale 11 marzo 2015, n. 38, è stato adottato il *“Regolamento concernente disposizioni relative alle forme di pubblicità del codice deontologico e dei*

suoi aggiornamenti emanati dal Consiglio nazionale forense, a norma dell'articolo 3, comma 4, della legge 31 dicembre 2012, n. 247'.

Ulteriori iniziative in materia di professioni

E' stato emanato il decreto del Presidente della Repubblica 7 ottobre 2015, n. 177 recante le modalità di calcolo e di liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari iscritti nell'albo di cui al decreto 4 febbraio 2010, n. 14

Descrizione dell'intervento e sue finalità

La norma primaria (art. 8 del D.lgs. n. 14 del 2010) demanda ad un decreto del Presidente della Repubblica il compito di stabilire le modalità di calcolo e di liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari dei beni sottoposti a misure reali di prevenzione e detta i seguenti principi ai quali la disciplina secondaria si deve attenere:

- a) previsione di tabelle di liquidazione differenziate per singoli beni o complessi di beni, e per i beni costituiti in azienda;
- b) previsione che, nel caso in cui siano oggetto di sequestro o confisca patrimoni misti, che comprendano sia singoli beni o complessi di beni, sia beni costituiti in azienda, si applichi il criterio della prevalenza, con riferimento alla gestione più onerosa, maggiorato di una percentuale da definirsi per ogni altra tipologia di gestione meno onerosa;
- c) previsione che il compenso sia comunque stabilito sulla base di scaglioni commisurati al valore dei beni o dei beni costituiti in azienda, quale risultante dalla relazione di stima redatta dall'amministratore giudiziario, ovvero al reddito prodotto dai beni;
- d) previsione che il compenso possa essere aumentato o diminuito, nell'ambito di percentuali da definirsi e comunque non eccedenti il 50 per cento.

NORMATIVA IN MATERIA DI FILIAZIONE

- 1) Il Decreto del Presidente della Repubblica n. 26 del 30/1/2015 reca il Regolamento di attuazione dell'articolo 5, comma 1, della legge n. 219 del 2012, in materia di **riconoscimento dei figli nati fuori del matrimonio**, alla cui redazione ha concorso l'amministrazione della giustizia.
- 2) **La legge 18 giugno 2015 n. 101 recante "Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di**

“misure di protezione dei minori, fatta all'Aja il 19 ottobre 1996” - Iniziativa governativa

La Convenzione dell'Aja è stata firmata dall'Italia il 10 aprile 2003, in ottemperanza a quanto previsto nella decisione 2003/93/CE del Consiglio dell'Unione Europea del 19 dicembre 2002. Poiché parti della Convenzione possono essere solo Stati sovrani e non le organizzazioni territoriali, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato, il 5 giugno 2008, la decisione 2008/431/CE al fine di autorizzare gli Stati membri a ratificare o aderire alla Convenzione. (Gli Stati membri di cui all'art. 1 di tale decisione si sono, quindi, impegnati a tale ratifica: tra questi vi è anche l'Italia).

La legge approvata è una così detta “ratifica secca” alla quale il Parlamento è giunto dopo un iter molto travagliato in considerazione della necessità di non accumulare ulteriori ritardi nell'introduzione di norme fondamentali che consentono l'individuazione delle autorità giudiziarie e amministrative dello Stato competenti all'adozione di misure per la protezione del minore e dei suoi beni, che sono quelle di residenza abituale del minore stesso, ed il pieno riconoscimento delle suddette misure in ciascun Paese contraente. L'Italia, inoltre, era rimasto il solo Paese UE a non aver ancora ratificato la Convenzione e vi era un significativo rischio di apertura di una procedura di infrazione nei suoi confronti.

Quanto al contenuto, la Convenzione introduce, quale principio generale, quello del riconoscimento automatico delle misure di protezione adottate dalle autorità di uno Stato contraente.

Il principio dell'immediato riconoscimento delle decisioni emesse da altro Stato contraente prevede alcune eccezioni: una di queste è stabilita dall'art. 33 della Convenzione che ha previsto che nei casi di affidamento, ovvero di assistenza legale tramite *kafala*, il principio dell'automatico riconoscimento della misura di protezione non possa operare essendo necessario un vaglio preliminare da parte dell'autorità centrale o dell'autorità competente dello Stato nel quale il minore dovrà essere collocato.

Il Governo, invero, aveva presentato un disegno di legge di ratifica con norme di adeguamento interno ritenendo che si dovesse tenere in debita considerazione che l'istituto della *kafala* non distingue tra bambini in stato di abbandono e bambini, non abbandonati, ma che necessitano di essere affidati ad altra famiglia (si tratta, infatti, di istituto che, nei Paesi nei quali è sorto - Paesi nei quali vige il sistema coranico del divieto di adozione - , è disciplinato come una sorta di

affidamento extra parentale che non crea tra i soggetti alcun legame parentale e non rescinde il vincolo di sangue del minore con la famiglia di origine).

Per tale ragione il d.d.l. teneva distinti i casi di minori non in stato di abbandono e quelli in stato di abbandono: la disciplina, nel primo caso, si avvicina a quella dell'affidamento familiare; nel secondo caso - quello, cioè, che si occupa del minore in stato di abbandono - la disciplina si avvicina a quella della adozione.

Le discussioni sorte (proprio intorno all'istituto della *kafala*) e la necessità di arrivare rapidamente alla ratifica hanno indotto la Camera a stralciare le norme di adeguamento all'ordinamento interno.

Le norme stralciate sono confluite nel d.d.l. 1552-*bis*/S il cui iter di approvazione è in corso.

3) **Leggi di iniziativa parlamentare di particolare attenzione**

Si segnala, tra le leggi il cui iter è stato seguito con particolare attenzione dall'Ufficio Legislativo, la Legge 19 ottobre 2015 n. 173 recante “**Modifica della legge 4 maggio 1983 n. 184 sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare**”

La legge non incide sulla natura giuridica dell'affido quale istituto volto a favorire il reinserimento del minore nella propria famiglia, ma istituisce una sorta di corsia preferenziale in favore degli affidatari (che abbiano i requisiti di legge per adottare ai sensi dell'art. 6 della legge 184/1983) nel caso in cui l'ipotesi del rientro del minore nella famiglia di origine si riveli non praticabile e si debba, quindi, dare luogo alla adozione del predetto minore. Vuole, in questo modo, valorizzare il ruolo degli affidatari e non disperdere il legame affettivo che si è instaurato tra gli affidatari e minore affidato, purché il mantenimento di tale legame corrisponda all'interesse del minore, la cui tutela è lo scopo primario del disegno di legge in esame.

4) **Disegni di legge il cui iter è ancora in corso**

D.d.l. 1978/S avente ad oggetto: “**Modifica dell'art. 28 della legge 4 maggio 1983 n. 184 e altre disposizioni in materia di accesso alle informazioni sulle origini del figlio non riconosciuto alla nascita**” - d.d.l. di iniziativa parlamentare; approvato dalla Camera il 18 giugno 2015; trasmesso al Senato e assegnato alla Commissione giustizia: esame non iniziato.

La proposta normativa trae origine dalla necessità di colmare il vuoto normativo che si è determinato in seguito alla pronuncia n. 287 del 2013 con la quale la

Corte Costituzionale ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 7, della legge 4 marzo 1983 n. 184, nella parte in cui non prevede attraverso un procedimento stabilito dalla legge che assicuri la massima riservatezza, la possibilità per il giudice di interpellare la madre - che abbia dichiarato di non voler essere nominata ai sensi dell'art. 30, comma 1, del DPR n. 396/2000 - su richiesta del figlio, ai fini della eventuale revoca di tale dichiarazione.

Il disegno di legge in esame, ponendosi sul solco tracciato dalla Corte, cerca un delicato equilibrio tra i due interessi in gioco, entrambi meritevoli di tutela: il diritto del figlio a conoscere le proprie origini; il diritto della madre a mantenere l'anonimato.

Per conseguire tale finalità è previsto che il procedimento (affidato al Tribunale per i minorenni che si avvarrà dei servizi sociali) l'avvicinamento alla madre - al fine di verificare se permanga la sua volontà di restare anonima - debba svolgersi con modalità che assicurino la massima riservatezza e il rispetto della sua dignità e le cautele che devono accompagnare questa delicata fase vanno modulate in considerazione dell'età e dello stato di salute psico-fisica, delle condizioni sociali, familiari e ambientali della madre in modo che il suo diritto a non modificare la scelta di anonimato fatta a suo tempo non sia nei fatti vanificato.

EUROPA

Legge europea e legge di delegazione europea

L'ufficio legislativo, come ogni anno, ha partecipato attivamente alla redazione dei testi introducendo specifici articoli. Nel 2015 sono stati introdotti nella legge di delegazione europea 2014 (legge 144/2015) le deleghe per il recepimento delle decisioni quadro facenti parte del così detto "terzo pilastro".

L'Ufficio, inoltre, collabora attivamente, per la parte di propria competenza, con gli Uffici legislativi dei Ministeri competenti per il recepimento delle direttive; collabora altresì alla redazione delle norme sanzionatorie previste dai regolamenti.

Il Nucleo di Valutazione (art. 20 della legge 234/2012), inoltre, assicura il monitoraggio della attività di rilevanza europea di competenza del Ministero della Giustizia e contribuisce alla predisposizione dei contributi e delle relazioni da trasmettere alle Camere ai sensi della legge 234/2012.