



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

I temi dell'attività parlamentare nella XVII legislatura

II Commissione Giustizia

DOSSIER - XVIII LEGISLATURA

aprile 2018



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706 2451 - ✉ studi1@senato.it

SERVIZIO DEL BILANCIO

TEL. 06 6706 5790 - ✉ sbilanciocu@senato.it

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

TEL. 06 6706 3666 - ✉ segreteriaaaii@senato.it



SERVIZIO RESPONSABILE:

SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6760 3410 - ✉ st_segreteria@camera.it

Documentazione e ricerche n. 1/II

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

TEL.06 6760 2174 - ✉ bs_segreteria@camera.it

SEGRETERIA GENERALE - UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL.06 6760 2145 - ✉ cdrue@camera.it

SERVIZIO BIBLIOTECA

TEL.06 6760 3805 - ✉ bib_segreteria@camera.it

SERVIZIO PER IL CONTROLLO PARLAMENTARE

TEL.06 6760 3381 - ✉ sgcp_segreteria@camera.it

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Giustizia	1
Sistema penitenziario	3
Nuovi reati	15
Depenalizzazione e abrogazione di reati	20
Criminalità organizzata	24
Corruzione	34
Terrorismo	42
Violenza contro le donne	47
Tutela delle vittime dei reati	61
Riforma del processo penale	71
Efficienza del processo civile	77
Riforma delle procedure di insolvenza	95
Ordinamento giudiziario	101
Riforma della magistratura onoraria	110
Diritto di famiglia	117
Tutela dei minori	124
Professioni ordinistiche	131
Cooperazione giudiziaria europea	138

Giustizia

Il settore della giustizia è stato, negli ultimi anni, oggetto di una intensa azione legislativa che ha cercato di fare fronte ad una serie di importanti criticità sistematiche, tra le quali quella del [sovraffollamento carcerario](#). Le prime risposte hanno rivestito carattere di urgenza, con provvedimenti volti ad ampliare il ricorso alle misure alternative alla detenzione, a circoscrivere l'applicabilità della custodia cautelare in carcere ed a ridurre l'area delle condotte penalmente rilevanti. Per altro verso si è proceduto con una più organica riforma del sistema delle pene e del sistema penale ed in particolare con la delega al governo per una articolata depenalizzazione. Il medesimo filo conduttore è rintracciabile nelle disposizioni volte a delegare il Governo per una riforma dell'ordinamento penitenziario e, più in generale, dell'esecuzione della pena, la cui attuazione non è ancora stata completata.

Alle politiche tese a deflazionare il carico giudiziario penale si contrappone un filone di interventi normativi concretizzatosi sia nell'accrescimento della severità nel trattamento di alcuni reati, sia nell'introduzione di nuove fattispecie di reato, legate alla volontà di rispondere ad esigenze scaturite da nuove emergenze criminali.

In materia di [contrasto alla criminalità organizzata](#) il principale provvedimento della legislatura è la riforma del Codice antimafia, tra i cui numerosi interventi vi è l'ampliamento dei destinatari delle misure di prevenzione personali e patrimoniali.

Ampio spazio di discussione hanno avuto le tematiche legate alla prevenzione e repressione dei fenomeni di [corruzione](#): è stato inasprito il quadro sanzionatorio e sono stati riformulati alcuni reati, come quelli che puniscono il falso in bilancio, che torna ad essere un reato penale per tutte le imprese.

L'introduzione di nuove fattispecie di reato è legata altresì all'innalzamento della minaccia terroristica che ha determinato il Parlamento ad adottare provvedimenti di prevenzione e [contrasto del terrorismo](#) internazionale.

Diversi provvedimenti normativi sono stati inoltre adottati con finalità di contrastare l'acuirsi del fenomeno della [violenza contro le donne](#). Tali interventi possono iscriversi, più in generale, nel filone delle misure volte a proteggere le [vittime dei reati](#), ampliandone le tutele in ambito processuale e sostenendole dal punto di vista economico.

Nonostante la molteplicità degli interventi normativi nel settore della giustizia, un filo conduttore tra gli stessi sembra comunque poter essere ravvisato nel tentativo di recupero di efficienza del sistema, quale condizione essenziale per una miglior tutela dei diritti e delle garanzie che il processo implica. Un terreno di prova di tale obiettivo può essere ravvisato nella [riforma del processo penale](#). Ha inciso sulla disciplina del processo altresì il recepimento di diverse direttive in materia di cooperazione giudiziaria europea.

Una delle più importanti criticità del sistema sotto il profilo dell'efficienza è rappresentato tuttavia dalla [giustizia civile](#) che per questa ragione è stata interessata da una intensa attività di revisione. Sempre nell'ottica del potenziamento dell'efficienza diversi sforzi sono stati effettuati nella direzione della semplificazione

ed efficientamento delle procedure concorsuali, con l'approvazione di una riforma organica delle discipline della [crisi di impresa e dell'insolvenza](#), tramite una delega ancora in corso di attuazione.

Sul versante dei diritti civili e del diritto di famiglia è stata approvata la legge che regola le unioni civili tra persone dello stesso sesso e le convivenze di fatto, nonché la disciplina del c.d. divorzio breve. Infine un ulteriore filone di intervento può essere individuato nelle politiche di [tutela dei minori](#), caratterizzate dall'obiettivo di superare ogni residua distinzione presente nell'ordinamento tra figli legittimi e figli naturali e dalla ridefinizione di specifiche tutele per i minori stessi.

Sistema penitenziario

La XVII legislatura è stata caratterizzata, soprattutto nella prima parte, dall'esigenza di risolvere il problema del sovraffollamento carcerario, che aveva determinato una severissima condanna dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo.

L'obiettivo è stato perseguito con provvedimenti volti ad ampliare il ricorso alle misure alternative alla detenzione, a circoscrivere l'applicabilità della custodia cautelare in carcere, ed a ridurre l'area delle condotte penalmente rilevanti. Inoltre, sono stati offerti rimedi risarcitori ai reclusi che abbiano patito, a causa del sovraffollamento nelle celle, un trattamento disumano o degradante.

La seconda parte della legislatura è stata invece segnata dall'iter di approvazione della legge n. 103 del 2017, di riforma del processo penale, che contiene anche una delega al Governo per la riforma dell'ordinamento penitenziario. Con la presentazione alle Camere dell'A.G. 501, il Governo ha avviato la procedura per l'esercizio della delega. La XVII legislatura si è inoltre caratterizzata per il definitivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari.

Il sovraffollamento carcerario: i numeri di inizio legislatura

La XVII legislatura ha preso avvio il 15 marzo 2013. A quella data erano presenti nelle carceri italiane 65.906 detenuti, a fronte di una capienza regolamentare di 44.041 unità. Vi erano dunque 18.865 detenuti in eccedenza rispetto ai posti previsti (+ 42,8%); 25.136 reclusi erano in custodia cautelare (il 38% dei presenti in carcere).

Tali numeri, peraltro, non rappresentavano una novità per il nostro Paese. Basti pensare che nel giugno 2006, alla vigilia della legge che avrebbe poi concesso l'indulto, erano presenti in carcere 61.264 detenuti (seppure con una capienza regolamentare di 43.219), con una percentuale di sovraffollamento del 42%. All'indomani dell'indulto del 2006, la popolazione carceraria era scesa a 39.005 detenuti (31 dicembre 2006). Negli anni seguenti, tuttavia, si è registrato un rapido ritorno alla situazione pre-indulto: le presenze al 31 dicembre 2007 erano già 48.693; a fine 2008 58.127, a fine 2009 64.791, a fine 2010 67.961. Alla fine del 2012, in prossimità dell'avvio della legislatura, i detenuti presenti erano 65.701.

La condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo

Poche settimane prima dell'avvio della legislatura, l'8 gennaio 2013, il tema del sovraffollamento delle carceri italiane era stato affrontato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, con la pronuncia *Torreggiani e altri contro l'Italia*, con la quale la Corte aveva condannato l'Italia e le aveva intimato di risolvere, entro il 24 maggio 2014, il problema del malfunzionamento cronico del sistema

penitenziario, accertando, secondo la procedura della sentenza pilota, la violazione dell'art. 3 della Convenzione europea che, sotto la rubrica "proibizione della tortura", pone il divieto di pene e di trattamenti disumani o degradanti a causa della situazione di sovraffollamento carcerario in cui i ricorrenti si sono trovati.

Il messaggio del Presidente della Repubblica

La XVII legislatura parte dunque, almeno per quanto riguarda la Giustizia, con l'obiettivo di ridurre il sovraffollamento carcerario, così da superare l'esame del Consiglio d'Europa. Un esame importante non solo dal punto di vista politico - per evitare al Paese una condanna per violazione dei diritti umani - ma anche dal punto di vista economico - per evitare l'esborso derivante dalle condanne di Strasburgo.

Il 7 ottobre 2013, quando erano ancora presenti nelle carceri italiane 64.758 detenuti, a fronte di una capienza regolamentare di 47.615 (+73%), il Presidente della Repubblica ha trasmesso alle Camere un messaggio sulla questione carceraria ([Doc. I, n. 1](#)), nel quale esortava il legislatore a risolvere il problema.

Il testo del messaggio è stato approfondito, ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento della Camera, dalla Commissione Giustizia della Camera, che ha svolto un'attività istruttoria (a partire dalla [seduta del 15 ottobre 2013](#)) per poi approvare ([seduta del 28 novembre 2013](#)) una Relazione ([Doc. XVI, n. 1](#)) discussa dall'Assemblea ([seduta del 4 marzo 2014](#)), che ne ha condiviso i contenuti, approvando una [risoluzione](#).

I provvedimenti d'urgenza per la riduzione del sovraffollamento

Ad avvio legislatura, il primo intervento d'urgenza è il [decreto-legge n. 78 del 2013](#), *Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena*.

[Lavori parlamentari](#). Il disegno di legge di conversione del decreto-legge avvia l'iter al Senato (A.S. 896), in Commissione giustizia, il 9 luglio 2013 ed è approvato dal Senato, con modifiche, il 24 luglio 2013. Alla Camera l'[A.C. 1417](#) avvia l'iter in Commissione giustizia il 29 luglio 2013 ed è approvato dall'Assemblea, con modifiche, il 5 agosto 2013. Il Senato lo approva definitivamente l'8 agosto 2013 ([legge n. 94 del 2013](#)).

Il provvedimento, in particolare, innalza da 4 a 5 anni il limite della pena che consente l'applicazione della custodia cautelare in carcere (che può dunque essere disposta solo per reati per i quali è prevista una pena non inferiore nel massimo a 5 anni, oltre che per i reati concernenti il finanziamento illecito dei partiti).

Sul fronte del diritto penitenziario, nell'ottica della riduzione del sovraffollamento, il provvedimento ha inoltre:

- modificato l'art. 656 c.p.p., in materia di esecuzione delle pene detentive, per stabilire che il PM, prima di emettere l'ordine di esecuzione della

pena, debba richiedere al magistrato di sorveglianza l'eventuale applicazione della liberazione anticipata; in particolare, la modifica fa sì che le detrazioni di pena siano "anticipate", al fine di limitare l'ingresso in carcere per brevi periodi di detenzione;

- previsto la possibilità per i detenuti e gli internati di partecipare, a titolo volontario e gratuito, all'esecuzione di progetti di pubblica utilità;
- soppresso il divieto di concessione della detenzione domiciliare tra i 3 e i 4 anni di pena (anche residua) nei confronti dei condannati recidivi reiterati e ha abrogato le disposizioni che limitavano la concessione ai recidivi reiterati della semilibertà;
- eliminato le preclusioni di natura oggettiva all'accesso a misure alternative alla detenzione in caso di denuncia o condanna per evasione.

Inoltre, il decreto-legge 78/2013 è intervenuto sull'articolo 73 del TU stupefacenti, per consentire al condannato tossicodipendente di essere ammesso al lavoro di pubblica utilità, anche in caso di commissione di reati diversi da quelli di produzione, traffico e detenzione illecita di sostanze stupefacenti o psicotrope.

Il provvedimento ha, infine, sostenuto il reinserimento lavorativo degli ex detenuti ampliando la durata del periodo successivo allo stato di detenzione nel quale sono concessi gli sgravi contributivi e concedendo un credito di imposta alle imprese che assumono detenuti e prorogato (originariamente fino al 31 dicembre 2014, termine poi ridotto al 31 luglio 2014 dal d.l. n. 92 del 2014) le funzioni del commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, chiamato ad assicurare il completamento degli interventi necessari per la realizzazione di nuove infrastrutture carcerarie e per l'aumento della capienza di quelle esistenti.

Alla fine dell'anno, e dunque a ridosso del messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica, il Governo emana il [decreto-legge n. 146 del 2013](#), *Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria*.

Lavori parlamentari. Il disegno di legge di conversione del decreto-legge avvia l' [iter](#) alla Camera ([A.C. 1921](#)), in Commissione giustizia, il 7 gennaio 2014 ed è approvato dall'Assemblea, con modifiche, il 6 febbraio 2014. Al Senato, l' [A.S. 1288](#) avvia l'iter in Commissione giustizia il 6 febbraio 2014 ed è definitivamente approvato il 19 febbraio 2014 ([legge n. 10 del 2014](#)).

Il provvedimento d'urgenza, a seguito delle modifiche del Parlamento, prevede:

- come regola generale, l'imposizione, nell'applicazione della misura cautelare degli arresti domiciliari, del c.d. braccialetto elettronico; è inoltre previsto il ricorso allo stesso strumento nell'applicazione della detenzione domiciliare;
- una procedura semplificata nella trattazione di alcune materie di competenza della magistratura di sorveglianza;
- la trasformazione in autonoma fattispecie di reato della circostanza attenuante del delitto di detenzione e cessione illecita di stupefacenti (cd. attenuante di lieve entità). L'intervento sottrae il piccolo spaccio alla comparazione delle circostanze operato dal giudice ai sensi dell'art. 69 c.p. che, nel caso di equivalenza con le aggravanti (tra cui ricorrente, in tale tipo di reato,

è la recidiva), porta a risultati sanzionatori considerati eccessivi. Con questa modifica si produce l'effetto di riduzione della pena per le fattispecie di minore gravità (es. il piccolo spaccio). Viene inoltre abrogato il divieto di disporre per più di due volte l'affidamento terapeutico al servizio sociale;

- più ampie garanzie per i soggetti reclusi nel procedimento di reclamo in via amministrativa e in quello davanti alla magistratura di sorveglianza;
- l'innalzamento da 3 a 4 anni del limite di pena per l'applicazione dell'affidamento in prova al servizio sociale, con più ampi poteri del magistrato di sorveglianza per la sua applicazione;
- l'introduzione della misura temporanea (fino al 22 febbraio 2016) della liberazione anticipata speciale, che porta da 45 a 75 giorni per semestre - per le pene in espiazione dal 1° gennaio 2010 - la detrazione di pena già prevista per la liberazione anticipata ordinaria. L'ulteriore sconto di pena è applicato a seguito di valutazione del magistrato di sorveglianza sulla "meritevolezza" del beneficio;
- l'applicazione a regime della disposizione che consente di scontare presso il domicilio la pena detentiva non superiore a 18 mesi, anche se parte residua di maggior pena;
- l'estensione dell'ambito applicativo dell'espulsione come misura alternativa alla detenzione, prevista dal testo unico immigrazione, insieme con uno snellimento delle procedure di identificazione;
- l'istituzione, presso il Ministero della giustizia, del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

Effetti delle misure approvate. Già a seguito di questi due provvedimenti, i dati sulle presenze in carcere migliorano. Ad un anno dall'avvio della legislatura (28 febbraio 2014), quando il Governo Renzi subentra al Governo Letta, sono infatti presenti nelle carceri 60.868 detenuti, a fronte di una capienza regolamentare di 47.857 unità. Vi erano dunque 13.011 detenuti in eccedenza rispetto ai posti previsti (+ 27,8%). I reclusi in custodia cautelare erano 22.240 (il 36,5% dei presenti in carcere).

I rimedi risarcitori per la violazione dell'art. 3 CEDU

Con la sentenza del 12 febbraio 2014, n. 32, la Consulta dichiara l'illegittimità della c.d. legge "Fini Giovanardi", sostanzialmente ripristinando la distinzione tra droghe leggere e droghe pesanti. Tale distinzione si ripercuote sulle fattispecie penali contenute nel TU stupefacenti, che rivestono carattere essenziale nella politica di riduzione del sovraffollamento carcerario: le statistiche penitenziarie dimostrano infatti come i detenuti (condannati o in custodia cautelare) per violazione degli artt. 73 e 74 del TU rappresentino storicamente circa 1/3 del totale.

Con il [decreto-legge n. 36 del 2014](#) il Governo e il Parlamento danno seguito alla sentenza della Corte, modificando le tabelle allegate al TU stupefacenti ([D.P.R. n. 309 del 1990](#)).

A poche settimane di distanza, nel mese di aprile 2014, il Parlamento si fa promotore di un'ampia riforma del sistema delle pene e del sistema penale con l'approvazione della [legge n. 67 del 2014](#).

Lavori parlamentari. L' [AC. 331](#) (On. Ferranti) avvia l' [iter](#) in Commissione giustizia il 21 maggio 2013 e viene approvato dall'Assemblea il 4 luglio 2013, in un testo unificato con l'AC. 927 (On. Enrico Costa). Il Senato ([AS. 925](#)) approva il provvedimento, con modificazioni, il 21 gennaio 2014. L'ultimo passaggio alla Camera ([AC. 331-927-B](#)) è concluso con l'approvazione dell'Assemblea il 2 aprile 2014.

La legge, anzitutto, delega il Governo ad introdurre pene detentive non carcerarie prevedendo che il Governo debba riformare il sistema delle pene, eliminando l'attuale pena dell'arresto e introducendo nel codice penale, e nella normativa complementare, pene detentive non carcerarie (reclusione presso il domicilio e arresto presso il domicilio), di durata continuativa o per singoli giorni settimanali o fasce orarie, da scontare presso l'abitazione. Il termine per l'esercizio della delega è scaduto a gennaio 2015, senza che il Governo intervenisse.

Sempre con finalità di deflazione penale, la legge delega il Governo:

- a disciplinare la non punibilità per tenuità del fatto, da applicare a tutte le condotte punite con la sola pena pecuniaria (ammenda o multa) o con pene detentive non superiori nel massimo a 5 anni, nelle ipotesi di particolare tenuità dell'offesa e di non abitudine del comportamento. Il Governo ha attuato la delega con l'emanazione del [decreto legislativo n. 28 del 2015](#);
- a depenalizzare, trasformando in illeciti amministrativi numerose fattispecie di reato e abrogando alcuni reati, cui sono fatti corrispondere nuovi illeciti civili con sanzioni di carattere pecuniario ulteriori rispetto al risarcimento del danno. Le deleghe sono state attuate dal Governo nel 2016 con l'emanazione del [decreto legislativo n. 7 del 2016](#) e del [decreto legislativo n. 8 del 2016](#).

Prima dell'estate, il Governo emana anche il [decreto-legge n. 92 del 2014](#), *Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile*, volto a dare definitiva risposta alle richieste del Consiglio d'Europa.

Lavori parlamentari. Il disegno di legge di conversione [AC. 2496](#) avvia il proprio [iter](#) alla Camera, in Commissione giustizia, il 3 luglio 2014. La Camera lo approva con modificazioni il 24 luglio 2014. Il Senato ([AS. 1579](#)) approva definitivamente la legge di conversione il 2 agosto 2014 ([legge n. 117 del 2014](#)).

Il provvedimento, a seguito della conversione in legge, modifica l'art. 275 del codice di procedura penale, sui criteri di scelta delle misure cautelari, in modo da limitare il ricorso alla custodia cautelare in carcere. In particolare, in base al nuovo comma 2-bis:

- è esteso anche agli arresti domiciliari il divieto di disporre la custodia cautelare in carcere nel caso in cui il giudice ritenga che con la sentenza possa essere concessa la sospensione condizionale della pena;
- è introdotto il divieto di applicazione della custodia cautelare in

carcere se il giudice ritiene che, all'esito del giudizio, la pena detentiva irrogata non sarà superiore a 3 anni. Specifiche deroghe a questo principio sono introdotte in relazione a delitti di particolare allarme sociale (si tratta, tra gli altri, dei reati di associazione mafiosa, terrorismo, sequestro di persona a scopo di estorsione, reati associativi finalizzati al traffico di droga o di tabacchi, riduzione in schiavitù, tratta di persone, omicidio, prostituzione minorile, pornografia minorile, turismo sessuale, violenza sessuale semplice e di gruppo, atti sessuali con minorenni, incendio boschivo, maltrattamenti in famiglia, stalking, furto in abitazione e furto con strappo).

Il [decreto-legge n. 92/2014](#) ha inoltre inserito nell'ordinamento penitenziario l'articolo 35-ter attraverso il quale si attivano a favore di detenuti e internati rimedi risarcitori per la violazione dell'art. 3 della Convenzione EDU. Se è accertato che la detenzione ha avuto luogo in condizioni inumane o degradanti, il magistrato di sorveglianza, su istanza dell'interessato, "compensa" il detenuto con l'abbuono di un giorno di pena residua per ciascun periodo di 10 giorni durante i quali vi è stata la violazione. Inoltre, il magistrato di sorveglianza liquida il richiedente con una somma di 8 euro per ogni giorno trascorso in carcere in "condizioni inumane e degradanti" nei seguenti casi:

- il residuo di pena da espiare non permette l'attuazione integrale della citata detrazione percentuale (perché, ad esempio, sono più numerosi i giorni da "abbuonare" a titolo di risarcimento che quelli residui da scontare);
- quando il periodo detentivo trascorso in violazione dell'art. 3 CEDU sia stato inferiore a 15 giorni.

Analogo risarcimento di 8 euro al giorno è previsto in favore di chi abbia subito il pregiudizio di cui all'art. 3 CEDU in custodia cautelare non computabile nella determinazione della pena, ovvero abbia ormai espiato la pena della detenzione. L'azione relativa va proposta entro 6 mesi (dalla cessazione della custodia o della detenzione) davanti al tribunale del distretto di residenza, che decide in composizione monocratica in camera di consiglio con decreto non reclamabile.

[Effetti delle misure approvate](#). Alla luce di queste riforme, l'Italia si presenta all'esame del Consiglio d'Europa (statistiche del 31 maggio 2014) con 58.861 detenuti presenti a fronte di una capienza regolamentare di 49.588 unità. L'eccedenza è dunque di 9.273 detenuti (18,7%).

Questi sono i numeri che ha di fronte, il 6 giugno 2014, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, chiamato a valutare l'ottemperanza del nostro Paese alla sentenza pilota *Torreggiani c. Italia*.

Il Comitato osserva che le statistiche sulla popolazione carceraria mostrano trends positivi ed incoraggianti; l'introduzione di un rimedio preventivo (reclamo giurisdizionale introdotto dal decreto-legge n. 146/2013) prima della scadenza fissata in sentenza, è stato inoltre valutato come un passo fondamentale. Alla luce di questi dati, il Comitato ha deciso di rinviare l'esame del caso alla riunione del giugno 2015, onde poter valutare gli ulteriori progressi fatti dallo Stato italiano.

La riforma della custodia cautelare

All'esito di un complesso iter parlamentare, è stata approvata la [legge n. 47 del 2015](#), che delimita ulteriormente l'ambito di applicazione della custodia cautelare in carcere, circoscrivendo i presupposti per l'applicazione della misura e modificando il procedimento per la sua impugnazione.

[Lavori parlamentari](#). La proposta di legge [AC. 631](#) (On. Ferranti) avvia l' iter in Commissione giustizia alla Camera il 30 maggio 2013 ed è approvata in prima lettura dall'Assemblea di Montecitorio il 9 gennaio 2014. Il Senato (AS.1232) modifica il provvedimento il 2 aprile 2014. Sono necessarie per l'approvazione due ulteriori letture: l' [AC. 631-B](#) è approvato con nuove modifiche dalla Camera il 4 dicembre 2014 e definitivamente dal Senato il 9 aprile 2015.

Si ricorda, infatti, che sempre nella pronuncia *Torreggiani e altri contro l'Italia*, la Corte europea dei diritti dell'uomo aveva tra l'altro affermato che « l'applicazione della custodia cautelare e la sua durata dovrebbero essere ridotte al minimo compatibile con gli interessi della giustizia. Gli Stati membri dovrebbero, al riguardo, assicurarsi che la loro legislazione e la loro prassi siano conformi alle disposizioni pertinenti della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo ed alla giurisprudenza dei suoi organi di controllo e lasciarsi guidare dai principi enunciati nella Raccomandazione n. R (80) 11 in materia di custodia cautelare per quanto riguarda, in particolare, i motivi che consentono l'applicazione della custodia cautelare».

La CEDU ritiene «opportuno fare un uso più ampio possibile delle alternative alla custodia cautelare quali ad esempio l'obbligo, per l'indagato, di risiedere ad un indirizzo specificato, il divieto di lasciare o di raggiungere un luogo senza autorizzazione, la scarcerazione su cauzione, o il controllo e il sostegno di un organismo specificato dall'autorità giudiziaria. A tale proposito è opportuno valutare attentamente la possibilità di controllare tramite sistemi di sorveglianza elettronici l'obbligo di dimorare nel luogo precisato. Per sostenere il ricorso efficace e umano alla custodia cautelare, è necessario impegnare le risorse economiche e umane necessarie e, eventualmente, mettere a punto i mezzi procedurali e tecnici di gestione appropriati».

La legge delimita la discrezionalità del giudice nella valutazione delle esigenze cautelari. A tal fine:

- introduce il requisito dell'attualità - e non solo della concretezza - del pericolo di fuga e del pericolo di reiterazione del reato;
- esclude che attualità e concretezza del pericolo possano essere desunti esclusivamente dalla gravità del reato per cui si procede.

La riforma conferma il carattere residuale del ricorso al carcere: tale misura può essere disposta soltanto quando le altre misure coercitive o interdittive, anche se applicate cumulativamente, risultino inadeguate.

La presunzione di idoneità della custodia in carcere continua a operare solamente con riguardo alla sussistenza di gravi indizi di colpevolezza per i delitti di associazione sovversiva (art. 270 c.p.), associazione terroristica, anche

internazionale (art. 270-bis c.p.) e associazione mafiosa (art. 416-bis c.p.). Per altri reati gravi – tassativamente individuati – tra cui i reati di omicidio, induzione alla prostituzione minorile, pornografia minorile, turismo sessuale, violenza sessuale – è possibile applicare la custodia in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari o, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possano essere soddisfatte con altre misure.

Il provvedimento elimina l'automatismo del ricorso alla custodia in carcere quando l'indagato abbia già violato gli arresti domiciliari o sia in passato già evaso; inoltre, nell'ipotesi di aggravamento delle esigenze cautelari, il giudice, su richiesta del pubblico ministero, può anche applicare congiuntamente altra misura coercitiva o interdittiva.

La legge rafforza gli obblighi di motivazione a carico del giudice che dispone la misura cautelare. Infatti, il giudice, nell'ordinanza con la quale applica la misura, deve spiegare i motivi dell'inidoneità ad assicurare le esigenze di cautela degli arresti domiciliari con uso dei cd. braccialetti elettronici e, soprattutto, fornire una autonoma valutazione sia delle specifiche esigenze cautelari e degli indizi alla base della misura restrittiva, sia delle concrete e specifiche ragioni per le quali le indicate esigenze di cautela non possono essere soddisfatte con altre misure. Si intendono così evitare motivazioni delle esigenze cautelari "appiattite" su quelle del PM richiedente.

La riforma interviene inoltre sul procedimento per l'applicazione della misura cautelare, in particolare modificando, con più ampie garanzie per l'imputato, il procedimento di riesame presso il tribunale della libertà.

Nel giugno 2015, a distanza di un anno dalla prima verifica sull'attuazione della Sentenza Torreggiani, il Segretario generale del Consiglio d'Europa ha lodato le misure messe in campo dall'Italia per fronteggiare il problema del sovraffollamento affermando che «Sulle risposte da dare per risolvere la questione del sovraffollamento carcerario l'Italia è diventato un esempio di buone pratiche per diversi altri Stati membri [...] Apprezziamo molto tutti gli sforzi messi in campo dall'Italia per quanto riguarda la questione del sovraffollamento carcerario. [...] Il ministro mi ha informato delle interessanti iniziative messe in campo, che potrebbero diventare anche queste, esempi di buone pratiche per altri Paesi».

La delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario

Dopo il potenziamento degli uffici di sorveglianza, effettuato con il [decreto-legge n. 168 del 2016](#) - che prevede un incremento dell'organico della magistratura di sorveglianza nonché alcune limitazioni alla mobilità del personale amministrativo di tali uffici, che potrà essere destinato temporaneamente ad altri uffici giudiziari del distretto solo previo nulla osta del presidente del tribunale di sorveglianza, l'ultimo anno della legislatura si caratterizza per l'approvazione - dopo un lungo iter parlamentare - della [legge n. 103 del 2017](#), recante *modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*.

Lavori parlamentari. Il disegno di legge [AC. 2798](#), presentato dal Ministro Orlando, avvia l'iter in Commissione giustizia alla Camera il 13 gennaio 2015 ed è approvato in prima lettura dall'Assemblea di Montecitorio il 23 settembre 2015. Il Senato abbina al provvedimento (AS. 2067) altri due progetti di legge già approvati dalla Camera: si tratta dell'[A.C. 1129](#) (On. Molteni), recante Modifiche all'art. 438 del codice di procedura penale, in materia di inapplicabilità e di svolgimento del giudizio abbreviato e dell'[A.C. 2150](#) (On. Ferranti), recante Modifiche al codice penale in materia di prescrizione del reato. Il Governo pone la questione di fiducia al Senato sull'approvazione di un maxi emendamento che riscrive il testo unificato e il provvedimento è approvato da quel ramo del Parlamento il 15 marzo 2017. Il progetto di legge ([A.C. 4368](#)) torna all'esame della Camera per essere definitivamente approvato il 14 giugno 2017.

La legge prevede, all'art. 1, commi da 85 a 87, una serie di principi e criteri direttivi per la riforma dell'ordinamento penitenziario:

- semplificazione delle procedure, anche con la previsione del contraddittorio differito ed eventuale, per le decisioni di competenza del magistrato e del tribunale di sorveglianza, ad eccezione di quelle relative alla revoca delle misure alternative alla detenzione (lett. a);
- revisione delle modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative (lett. b e c);
- revisione del sistema delle preclusioni all'accesso ai benefici penitenziari (lett. d ed e);
- previsione di attività di giustizia riparativa (lett. f);
- incremento delle opportunità di lavoro retribuito sia intramurario che esterno nonché di attività di volontariato (lett. g e h);
- revisione delle disposizioni dell'ordinamento penitenziario relative alla medicina penitenziaria, anche attraverso il potenziamento dell'assistenza psichiatrica negli istituti di pena (lett. l), all'utilizzo dei collegamenti audiovisivi (lett. i), al riconoscimento del diritto all'affettività (lett. n);
- interventi specifici per favorire l'integrazione dei detenuti stranieri (lett. o);
- attuazione, sia pure tendenziale, del principio della riserva di codice nella materia penale, al fine di una migliore conoscenza dei precetti e delle sanzioni e quindi dell'effettività della funzione rieducativa della pena, attraverso l'inserimento nel codice penale di tutte le fattispecie criminose che abbiano a diretto oggetto di tutela beni di rilevanza costituzionale, i beni della salute, individuale e collettiva, della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico, della salubrità ed integrità ambientale, dell'integrità del territorio, della correttezza e trasparenza del sistema economico di mercato (lett. q).
In attuazione di questa parte della delega il Governo ha presentato alle Commissioni parlamentari competenti l'[A.G. 466](#), recante disposizioni di attuazione del principio della riserva di codice nella materia penale, sul quale la Commissione ha espresso un [parere](#) favorevole accompagnato da condizioni e da un'osservazione;
- previsione di norme tendenti al rispetto della dignità umana attraverso la responsabilizzazione dei detenuti, la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna, la sorveglianza dinamica (lett. i);
- interventi a tutela delle donne recluse e delle detenute madri (lett. s e t);
- revisione del sistema delle pene accessorie improntata al principio della rimozione degli ostacoli al reinserimento sociale del condannato ed esclusione di una loro durata superiore alla durata della pena principale (lett. u);

revisione delle attuali previsioni in materia di libertà di culto e dei diritti ad essa connessi (lett. v).

La disposizione di delega (lett. p) contiene infine specifici principi e criteri direttivi per l'adeguamento delle norme dell'ordinamento penitenziario alle esigenze rieducative dei detenuti minori di età, con riferimento tanto alle autorità giurisdizionali coinvolte, quanto all'organizzazione degli istituti per i minorenni, passando per la revisione delle misure alternative alla detenzione e dei benefici penitenziari, con particolare attenzione all'istruzione ed ai contatti con la società esterna, in funzione di reinserimento sociale.

Il Governo, che ha tempo fino al 3 agosto 2018 per esercitare la delega, ha presentato alle Camere lo schema di decreto legislativo ([A.G. 501](#)), sul quale la Commissione Giustizia della Camera ha espresso un [parere favorevole](#), con condizioni e osservazioni. Anche la Commissione Giustizia del Senato ha espresso un [parere non ostativo](#) con condizioni ed osservazioni. Il Consiglio dei ministri del 16 marzo 2018 ha approvato un nuovo testo dello schema, il quale dovrà essere nuovamente sottoposto al parere delle Camere. Il provvedimento contiene tra l'altro disposizioni in tema di assistenza sanitaria in ambito penitenziario; semplificazione dei procedimenti di esecuzione delle pene e concessione delle misure alternative; disposizioni volte all'eliminazione degli automatismi e delle preclusioni per l'accesso a benefici penitenziari e misure alternative alla detenzione, l'ampliamento dell'ambito di applicazione delle misure alternative; misure per la valorizzazione del ruolo del volontariato sociale, e l'integrazione dei reclusi stranieri. Ulteriori disposizioni sono volte invece a considerare gli specifici bisogni e i diritti delle donne detenute.

Da ultimo si segnala che la legge di bilancio 2018 (legge n. 205 del 2017) istituisce, presso il Ministero della giustizia, il *Fondo per l'attuazione della riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario*, con una dotazione di 10 milioni di euro per l'anno 2018, 20 milioni di euro per l'anno 2019 e 30 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020. Dallo stato di previsione del Ministero della Giustizia per il triennio (tabella n. 5) si evince che il Fondo è destinato agli interventi di riforma dell'ordinamento penitenziario. Il fondo è infatti collocato al capitolo 1773, all'interno del programma Amministrazione penitenziaria.

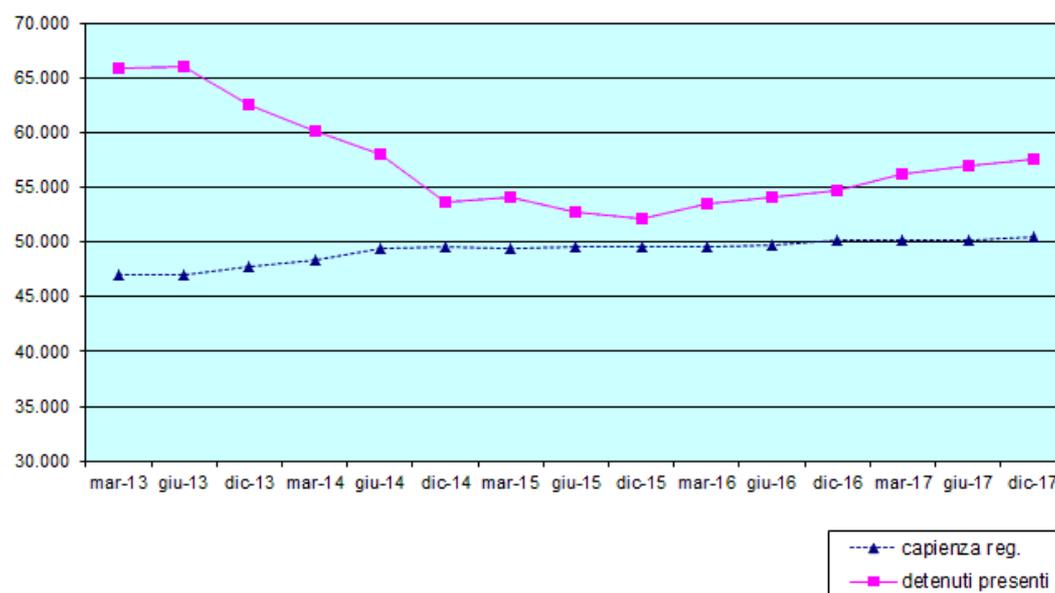
[Le ultime statistiche](#)

Alla data del 31 dicembre 2017 erano presenti nelle carceri italiane 57.608 detenuti, a fronte di una capienza regolamentare di 50.499 unità. Dunque, nonostante da inizio legislatura i detenuti presenti siano diminuiti di circa 8 mila unità, ci sono ancora 7.109 detenuti in eccedenza rispetto ai posti previsti (+ 14,1%). I detenuti in custodia cautelare sono 19.815 (circa 5 mila in meno rispetto all'inizio della legislatura).

Si tratta di numeri che segnalano ancora un sovraffollamento pur evidenziando il netto passo in avanti compiuto dal nostro Paese verso un sistema carcerario più

dignitoso.

Il grafico che segue evidenzia come nel corso dell'attuale legislatura (dal marzo 2013) la forbice capienza regolamentare/detenuti presenti si sia progressivamente ridotta per effetto degli interventi di Governo e Parlamento e in attesa del "verdetto" della Corte europea dei diritti dell'uomo. Lo stesso grafico evidenzia però come a partire dal dicembre 2015 il numero dei detenuti presenti sia tornato a crescere.



Elaborazione Servizio studi di dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica.

La chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari

La XVII legislatura ha portato alla definitiva chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari. Come meglio descritto nell'apposito focus di approfondimento, dopo che il [decreto-legge n. 211 del 2011](#) aveva previsto tale chiusura entro il 31 marzo 2013, i ritardi - sia nell'attuazione dei programmi regionali di accoglienza che della disciplina attuativa da parte dello Stato - hanno portato il Governo a differire più volte la nuova disciplina per il trasferimento degli internati nelle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (le cd. REMS).

L'ultimo termine per la chiusura definitiva era stato fissato al 31 marzo 2015 dal [decreto-legge n. 52 del 2014](#). Il protrarsi della permanenza degli internati negli OPG oltre tale data ha portato il Governo, nel febbraio 2016, a nominare un commissario straordinario, in attuazione dei poteri sostitutivi previsti dalla legge nei confronti delle regioni. Il passaggio alle REMS è stato completato un anno dopo, nel febbraio 2017, e il numero degli internati (circa 600) nelle residenze regionali è attualmente meno della metà rispetto a quello presente negli OPG nel 2011, anno in cui si è programmata la chiusura. La maggior parte delle presenze risultano concentrate presso la Rems di Castiglione delle Stiviere (ex OPG).

Nuovi reati

Nella XVII legislatura, insieme a politiche di limitazione della tendenza panpenalistica dell'ordinamento - testimoniate in particolare dalle abrogazioni di reati e dalla depenalizzazione di reati minori - va ricordata, anche sull'onda di emergenti illeciti di particolare allarme sociale, l'introduzione di nuove fattispecie di reato e l'aggravamento di illeciti già esistenti. Sono stati infatti aggiunti al codice penale nuovi delitti - come l'omicidio stradale, il traffico di organi, la tortura, il depistaggio - e riformati importanti istituti come l'intermediazione illecita di lavoro (il cd. caporalato). Pur approvati da un solo ramo del Parlamento devono ricordarsi, infine, i tentativi di riforma della legittima difesa domiciliare e della diffamazione a mezzo stampa.

I reati contro la persona

Nel corso della XVII legislatura si sono giustapposte due tendenze normative diverse e potenzialmente configgenti, che hanno visto da un lato l'apertura nei confronti della c.d. "giustizia riparativa", per un'ampia serie di fattispecie, nonché le politiche tese a deflazionare il carico giudiziario penale e dall'altro lato un filone di interventi concretizzatasi sia nell'accrescimento della severità nel trattamento di alcuni reati, sia nell'introduzione di nuove fattispecie di reato, legate alla volontà di rispondere ad esigenze scaturite da nuove emergenze criminali.

La recrudescenza di incidenti stradali mortali causati da soggetti sotto l'effetto di alcool o droghe ha indotto il Parlamento all'introduzione (con la [legge n. 41 del 2016](#)) nel codice penale del delitto di omicidio stradale e lesioni personali stradali gravi e gravissime. Ferma restando la natura colposa, sono previste tre diverse ipotesi delittuose tutte riconducibili all'omicidio stradale ma di diversa gravità, alle quali corrispondono tre diversi trattamenti sanzionatori, a seconda che vi sia stata mera violazione delle norme che disciplinano la circolazione stradale, oppure guida di un veicolo a motore in stato di alterazione da alcool o sotto l'effetto di droghe. Sono inoltre disciplinati i casi in cui l'evento lesivo è provocato da comportamenti pericolosi. Una disciplina analoga a quella dell'omicidio stradale, in relazione alla graduazione della pena e alle circostanze del reato, è prevista per le lesioni personali stradali gravi o gravissime.

Riconducibili alla tutela dei diritti fondamentali sono le modifiche al quadro normativo penale finalizzate al contrasto del c.d. caporalato ([legge n. 199 del 2016](#)) in risposta all'esigenza di debellare il fenomeno della costante crescita del lavoro irregolare e dello sfruttamento della manodopera agricola. La riforma riguarda dunque la disciplina del delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro previsto dall'art. 603-bis del codice penale, che prevede una fattispecie-base che prescinde da comportamenti violenti, minacciosi o intimidatori del datore di lavoro o dell'intermediario; tali comportamenti violenti o intimidatori sono, invece, considerati come aggravante del reato (e giustificano l'arresto

obbligatorio in flagranza del reato). Tra le novità introdotte vanno segnalate: la sanzionabilità anche del datore di lavoro; la previsione, tra gli indici di sfruttamento, della ripetuta corresponsione di retribuzioni palesemente difformi da quelle previste dai contratti collettivi nazionali; la confisca obbligatoria dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non possa giustificare la provenienza (cd. confisca allargata) e l'assegnazione al Fondo Antitratto dei relativi proventi; l'estensione anche agli enti della responsabilità per il reato di caporalato.

Al medesimo filone è riconducibile l'introduzione nel codice penale del delitto di traffico di organi prelevati da persona vivente ([legge n. 236 del 2016](#)) che regola altresì la fattispecie concernente chi organizza o pubblicizza il cd. *turismo per il traffico d'organi* cioè chi diffonde, anche per via informatica, annunci finalizzati al traffico di organi. Viene, poi, modificato l'art. 416 del codice penale per punire in forma aggravata l'associazione a delinquere non solo nell'ipotesi in cui sia finalizzata al traffico di organi umani da essere vivente, ma anche da persona defunta.

All'esito di un lungo e complesso iter parlamentare, con la [legge n. 110 del 2017](#) sono stati introdotti nell'ordinamento i reati di tortura e di istigazione alla tortura. L'art. 613-bis del codice penale punisce con la reclusione da quattro a dieci anni "chiunque, con violenze o minacce gravi ovvero agendo con crudeltà, cagiona acute sofferenze fisiche o un verificabile trauma psichico a una persona privata della libertà personale o affidata alla sua custodia, potestà, vigilanza, controllo, cura o assistenza ovvero che si trovi in condizioni di minorata difesa"; la punibilità è condizionato dal fatto che l'illecito sia commesso con più condotte ovvero comporti un trattamento inumano o degradante per la dignità della persona. La nuova disposizione presuppone, quindi, che debba sussistere un nesso di causalità tra l'azione illecita e le acute sofferenze fisiche o il verificabile trauma psichico. Il delitto di tortura solo parzialmente ricalca la definizione del delitto adottata dalla Convenzione ONU del 1984 sulla tortura che individua l'illecito come reato proprio del pubblico ufficiale, realizzabile a forma libera, ovvero con qualsiasi modalità. Il delitto deve essere commesso o mediante "una pluralità di condotte" (ossia più atti di violenza o minaccia) oppure in modo tale da comportare un "trattamento inumano e degradante per la dignità della persona" e la qualifica di pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio dell'autore del reato è nell'art. 613-bis un'aggravante del reato; ulteriori aggravanti sono introdotte in ragione della gravità delle lesioni inflitte nonché in caso di morte come conseguenza della tortura.

I delitti contro l'ambiente

Tra gli interventi più significativi, realizzati in campo penale trova spazio la riforma degli ecoreati ([legge n. 68 del 2015](#)) che interviene sui beni giuridici fondamentali della tutela dell'ambiente e della salute. L'introduzione nel codice penale di nuove figure delittuose, tra cui le principali sono l'inquinamento ambientale e il disastro ambientale, punibili anche a titolo di colpa segna una netta discontinuità rispetto all'assetto previgente del diritto penale ambientale, imperniato su fattispecie contravvenzionali di condotta, che si limitavano a sanzionare l'immissione nell'ambiente di sostanze pericolose oltre la soglia fissata dalla legge, non annoverando alcuna fattispecie adeguata a reprimere le condotte produttive di

un danno per il bene protetto. La legge conferma le contravvenzioni previste dal Codice dell'ambiente ma aggiunge ulteriori fattispecie, aventi natura di delitto, incentrate sulla produzione di un danno ambientale (tra cui, disastro ambientale e traffico di materiale radioattivo). Una disciplina per l'estinzione degli illeciti ambientali (sia penali che amministrativi) è introdotta nel Codice dell'ambiente mentre anche per tale tipo di illeciti è prevista la responsabilità amministrativa degli enti. Per una verifica tecnica dell'attuazione della legge n. 68 del 2015, si segnala il [dossier](#) del Servizio per il controllo parlamentare della Camera dei deputati.

Altri reati

L'obiettivo di creare uno strumento rafforzato, capace di garantire la linearità e la trasparenza sia della fase procedimentale che processuale penale, spesso minate dalle frodi e dagli ostacoli frapposti alle indagini e al processo dai pubblici ufficiali o dagli incaricati di pubblici servizi ha indotto il Parlamento all'approvazione della [legge n. 133 del 2016](#), con cui è stato introdotto nel codice penale il reato di frode in processo penale e depistaggio. La legge sostituisce, anzitutto, l'art. 375 del codice penale (fino ad allora relativo alle circostanze aggravanti dei delitti di falsità processuale) per punire con la reclusione da 3 a 8 anni il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che compia specifiche azioni volte ad impedire, ostacolare o sviare un'indagine o un processo penale. La legge, oltre a prevedere numerose aggravanti se lo sviamento della giustizia avviene nei processi per strage, mafia e associazioni sovversive, ha novellato anche l'art. 374 del codice penale punendo più severamente anche il privato cittadino che si renda colpevole di alterazione della scena del crimine, delle cose o delle persone per ingannare il giudice o il perito nei processi civili e amministrativi.

Dopo un complesso e travagliato *iter*, il Parlamento ha inoltre introdotto nell'ordinamento giuridico italiano l'aggravante di negazionismo ([legge n. 115 del 2016](#)), in relazione al reato di cui all'art. 3 della legge 654/1975 (propaganda di idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, o istigazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi) così attribuendo rilevanza espressa a tale diniego quale peculiare forma di lesione della dignità umana. Il perimetro dell'aggravante non è circoscritto alla sola negazione della Shoah ma, coerentemente con i trend legislativi europei, contempla altresì quella dei crimini di guerra e contro l'umanità previsti dallo Statuto della Corte Penale Internazionale. Con l' [art. 5 della legge n. 167 del 2017](#) (Legge europea 2017) si è specificato che - oltre la negazione - può costituire aggravante speciale anche la minimizzazione in modo grave o l'apologia della Shoah o dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra.

Provvedimenti che non hanno concluso l'iter

Tra le principali questioni trattate nel corso della XVII legislatura, che non si sono tradotte in provvedimenti conclusi definitivamente, va segnalata la proposta di riforma della legittima difesa. Si tratta di un tema che ha impegnato il Parlamento per più legislature e che è stato oggetto di forti contrasti tra le forze

politiche, divise sostanzialmente tra una impostazione securitaria e una maggiormente garantista. Nel maggio 2017, la Camera ha approvato in prima lettura un provvedimento (S. 2816) che riformava detta disciplina novellando gli articoli 52 e 59 del codice penale, relativi alla legittima difesa domiciliare e alle circostanze del reato. La legittima difesa, era intesa, nei casi di violazione di domicilio, quale reazione ad un'aggressione commessa in tempo di notte nonché la reazione a seguito dell'introduzione di estranei nel domicilio sia con violenza alle persone o alle cose sia con minaccia o inganno. Tale modifica era integrata da un ulteriore intervento sul codice penale, relativo alle circostanze del reato, cui era aggiunta la previsione che, nella legittima difesa domiciliare, è sempre esclusa la colpa della persona legittimamente presente nel domicilio che usa un'arma legittimamente detenuta contro l'aggressore, in presenza della simultanea presenza di due condizioni: a) l'errore è conseguenza di un grave turbamento psichico causato dalla persona contro cui è diretta la reazione; b) detta reazione avviene in situazioni che comportano un pericolo attuale per la vita, per l'integrità fisica o per la libertà personale o sessuale

Ulteriori temi, concernenti più specificamente l'introduzione di nuove fattispecie delittuose, che sono stati ampiamente dibattuti, concernono:

- la riforma del delitto di diffamazione a mezzo stampa (S. 1119-B). Scopo del provvedimento era quello di disciplinare organicamente l'intera materia, andando ad intervenire sulla legge sulla stampa (L. n. 47 del 1948), nonché sui codici penale e di procedura penale, civile e di procedura civile. Architrave della riforma era l'eliminazione della pena detentiva per il diffamante nonché l'equiparazione della disciplina tra testate cartacee e on line;
- l'introduzione nel codice penale del nuovo delitto di frode patrimoniale in danno di soggetti vulnerabili (art. 643-bis), finalizzato a reprimere in maniera più efficace l'odioso fenomeno delle truffe in danno di anziani (S. 2909),. l'inserimento nel codice penale del reato di furto di materiale da infrastrutture energetiche, di trasporto e di telecomunicazione, attualmente punito come aggravante del furto, con la finalità di contrastare il frequente fenomeno dei furti di rame nei pressi di infrastrutture ferroviarie e industriali. Effetto fondamentale dell'introduzione del nuovo reato era che la determinazione della pena da parte del giudice venisse sottratta al bilanciamento delle circostanze (S. 2559);
- l'introduzione nel codice penale, tra i delitti contro la personalità interna dello Stato, la propaganda del regime fascista e nazifascista (S. 2900);
- l'inserimento nel codice penale di nuovi delitti contro il patrimonio culturale (A.S. 2864). In particolare, il provvedimento aveva previsto numerosi nuovi reati in luogo di aggravanti di fattispecie esistenti. Come più ampiamente descritto nel dossier del Servizio studi del Senato, il provvedimento prevedeva anche un'aggravante da applicare a qualsiasi reato che, avendo ad oggetto beni culturali o paesaggistici, avesse cagionato un danno di rilevante gravità oppure fosse commesso nell'esercizio di un'attività professionale o commerciale; veniva, poi, stabilita la possibilità di una riduzione di pena in caso di ravvedimento operoso e si prevedevano ipotesi di confisca obbligatoria;
- la riforma dei criteri di priorità nelle demolizioni di opere abusive,

nonché degli ordini di rimessione in pristino in caso di abusi edilizi su beni paesaggistici. Come specificato nel dossier sul provvedimento A.C.1994-B, confermando l'attuale sistema del doppio binario che vede la competenza sia delle autorità amministrative che dell'autorità giudiziaria, la proposta dettava disposizioni in materia di priorità nelle demolizioni di manufatti abusivi in presenza della condanna definitiva del giudice penale per i reati di abusivismo edilizio quando la demolizione non è stata ancora eseguita; negli ordini di rimessione in pristino in caso di abusi edilizi su beni paesaggistici.

Infine, nonostante il tema del contrasto all' omofobia sia stato affrontato dai lavori parlamentari a partire dalla XV legislatura, non ha concluso il suo iter una proposta di legge di iniziativa parlamentare (A.S. 1052) che dettava disposizioni in materia di contrasto dell'omofobia e della transfobia. Il provvedimento inseriva tra le condotte di istigazione, violenza e associazione finalizzata alla discriminazione anche quelle fondate sull'omofobia o sulla transfobia.

Depenalizzazione e abrogazione di reati

Con l'emanazione dei decreti legislativi 15 gennaio 2016, n. 7 e n. 8, il Governo ha attuato la delega in materia di abrogazione di reati e depenalizzazione contenuta nell'art. 2 della legge n. 67 del 2014.

In particolare, nell'ottica di una riduzione dell'area delle condotte penalmente rilevanti, anche in una logica di deflazione del sistema penale, sia sostanziale che processuale, il due provvedimenti eliminano alcune fattispecie penali sostituendole con illeciti amministrativi ovvero introducendo sanzioni pecuniarie civili, ritenute più efficaci nei confronti di illeciti di scarsa offensività.

La delega al Governo (legge n. 67 del 2014)

L' [articolo 2 della legge n. 67 del 2014](#) ha delegato il Governo ad operare una articolata depenalizzazione (entro 18 mesi dal 17 maggio 2014, data di entrata in vigore della legge).

In sintesi, la delega prevede che il Governo debba trasformare in illeciti amministrativi:

- i reati puniti con la sola pena della multa o dell'ammenda, purché non attinenti ad alcune materie escluse (edilizia e urbanistica; ambiente, territorio e paesaggio; alimenti e bevande; salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; sicurezza pubblica; giochi d'azzardo e scommesse; armi ed esplosivi; materia elettorale e di finanziamento dei partiti; proprietà intellettuale e industriale) (lett. a);
- specifici reati contenuti nel codice penale (in materia di atti osceni e pubblicazioni e spettacoli osceni; di rifiuto di prestare la propria opera in occasione di un tumulto, di disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone, di abuso della credulità popolare, di rappresentazioni teatrali o cinematografiche abusive e, infine, di atti contrari alla pubblica decenza) (lett. b);
- il reato di omesso versamento di ritenute previdenziali e assistenziali (lett.c);
- alcune specifiche contravvenzioni punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda (lett. d);
- il reato di immigrazione clandestina (comma 3, lett. b)). Il principio di delega prevede che debbano conservare rilievo penale le condotte di violazione dei provvedimenti amministrativi adottati in materia, vale a dire dei provvedimenti di espulsione già adottati. In sostanza dovrà restare penalmente rilevante il reingresso in violazione di un provvedimento di espulsione.

Per i reati trasformati in illeciti amministrativi il Governo dovrà prevedere sanzioni adeguate e proporzionate alla gravità della violazione, all'eventuale reiterazione dell'illecito, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle sue conseguenze, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche

e comunque sanzioni pecuniarie comprese tra 5.000 e 50.000 euro nonché eventuali sanzioni amministrative accessorie consistenti nella sospensione di facoltà e diritti derivanti da provvedimenti dell'amministrazione (lett. e); dovrà consentire la rateizzazione ma anche il pagamento in misura ridotta (lett. f) e g)).

In relazione a specifici articoli del codice penale, l'articolo 2 della legge n. 67 del 2014 delega il Governo a procedere ad un' abrogazione (comma 3, lett. a), c), d) e)) introducendo adeguate sanzioni pecuniarie civili, fermo il diritto al risarcimento del danno.

L'abrogazione di reati nel decreto legislativo n. 7 del 2016

Il [decreto legislativo n. 7 del 2016](#) ha previsto l' abrogazione di alcuni specifici reati e la loro trasformazione in illeciti civili puniti con sanzioni pecuniarie.

In particolare, il decreto legislativo abroga i reati di ingiuria, falsità in scrittura privata e in foglio firmato in bianco, furto del bene da parte di chi ne è comproprietario (quindi in danno degli altri comproprietari), appropriazione di cose smarrite.

La persona offesa potrà ricorrere al giudice civile per il risarcimento del danno: una volta accordato l'indennizzo, il giudice stabilirà per tali illeciti una sanzione pecuniaria (da 100 a 8.000 euro) - pagabile anche a rate - che sarà incassata dall'erario. Per gli illeciti relativi all'uso di scritture private falsificate o la distruzione di scritture private, la sanzione prevista è maggiore (da 200 a 12.000 euro).

Pur prevista dalla delega, non è stata disposta dal decreto legislativo l'abrogazione di alcuni reati relativi ad illeciti riguardanti beni immobili privati che presentano una offensività ritenuta elevata, quali l'usurpazione di immobili, l'occupazione abusiva di edifici, la deviazione di acque e la modifica dello stato dei luoghi. Analogamente, sebbene espressamente previsto dalla delega, non è stato depenalizzato e trasformato in illecito amministrativo il reato di immigrazione clandestina (art. 10-bis del TU immigrazione).

Le sanzioni pecuniarie civili derivanti dall'illecito civile commesso sono commisurate a una serie di parametri specifici (gravità della violazione, recidiva, arricchimento, personalità e condizioni personali ed economiche dell'agente). Avendo tali sanzioni natura pubblicistica, i relativi importi sono devoluti allo Stato. La legge di bilancio 2017 ha destinato tali somme all'indennizzo delle vittime dei reati intenzionali violenti. Le sanzioni civili, dunque, anziché essere devolute alla Cassa delle ammende, confluiscono nel Fondo di rotazione, per la specifica destinazione all'indennizzo delle vittime dei reati intenzionali violenti (originariamente, tali somme erano destinate a incrementare le risorse destinate a progetti di riqualificazione dell'edilizia giudiziaria e per il reinserimento sociale dei detenuti). La riscossione coattiva di tali somme è demandata alla società Equitalia Giustizia.

Infine, è dettata una disciplina transitoria che stabilisce:

- l'applicazione della nuova disciplina sulle sanzioni pecuniarie civili anche alle violazioni commesse prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo (6 febbraio 2016); fa eccezione il caso del procedimento penale già definito con

provvedimento definitivo;

- la revoca della sentenza (o decreto penale) emessi nel processo penale per uno dei reati abrogati, già definito prima della data di entrata in vigore del decreto legislativo; competente alla revoca è il giudice dell'esecuzione che adotta i provvedimenti conseguenti.

La depenalizzazione nel decreto legislativo n. 8 del 2016

Sulla base di quanto previsto dalla legge delega, il [decreto legislativo n. 8 del 2016](#) depenalizza e trasforma in illeciti amministrativi:

- tutti i reati puniti con la sola pena pecuniaria (multa o ammenda); l'illecito sarà sanzionato con il pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria determinata secondo tre fasce di valore (da 5.000 a 10.000 euro; da 5.000 a 30.000 euro; da 10.000 a 50.000 euro) individuate in base all'entità della multa o ammenda prevista;
- alcuni reati previsti dal codice penale (atti osceni e pubblicazione e spettacoli osceni che, tuttavia, restano reato nelle ipotesi più gravi; rifiuto di prestare assistenza a un pubblico ufficiale, abuso della credulità popolare; spettacoli teatrali o cinematografici abusivi; atti contrari alla pubblica decenza); nonostante fosse previsto dalla legge delega, il decreto legislativo non ha depenalizzato la contravvenzione di cui all'art. 659 del codice penale (disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone);
- specifici reati previsti da leggi speciali.

Il decreto legislativo non contiene un elenco in cui sono individuati i singoli reati depenalizzati in quanto puniti con la sola pena pecuniaria; tali reati dovranno quindi essere individuati dall'interprete.

Nell'ipotesi in cui la fattispecie penale base preveda la sola pena pecuniaria, ma per le fattispecie aggravate siano previste invece anche pene detentive, il decreto legislativo dispone che la fattispecie base sia depenalizzata, mentre l'aggravante andrà considerata come autonoma fattispecie di reato.

Il decreto esclude dal campo di applicazione della depenalizzazione:

- i reati puniti con la sola pena pecuniaria contenuti nel codice penale (fa eccezione il reato contravvenzionale di "atti contrari alla pubblica decenza" di cui all'art. 726 c.p., che è, quindi, soggetto alla sola sanzione amministrativa pecuniaria);
- i reati previsti dal decreto legislativo n. 286 del 1998, cd. TU immigrazione (tra cui - diversamente da quanto stabilito dalla legge delega - l'immigrazione clandestina, art. 10-bis del TU);
- i reati attinenti a specifiche materie contenuti nei provvedimenti legislativi elencati nell'allegato al decreto legislativo (si tratta di reati che, pur puniti con sola pena pecuniaria, riguardano settori ritenuti meritevoli di maggior tutela, tra cui: alimenti e bevande, ambiente e territorio, edilizia e urbanistica, salute e sicurezza sul lavoro, armi ed esplosivi).

Il decreto prevede altri casi di depenalizzazione, con la trasformazione in illeciti amministrativi di alcune contravvenzioni punite con la pena alternativa

dell'arresto o dell'ammenda.

Il decreto legislativo ha scelto di non attuare integralmente la delega che prevedeva di depenalizzare anche la contravvenzione relativa alla coltivazione di stupefacenti in violazione dell'autorizzazione concessa.

E' stabilita poi l'introduzione di una specifica sanzione amministrativa accessoria da applicare alla specifica reiterazione di alcuni reati depenalizzati (rappresentazioni teatrali e cinematografiche abusive, illecita concessione in uso di opere coperte dal diritto d'autore; violazione delle prescrizioni per l'autorizzazione alla coltivazione di piante da cui si ricavano stupefacenti); tale sanzione è la sospensione temporanea della concessione, della licenza, delle autorizzazioni o di altro provvedimento amministrativo che consente l'esercizio dell'attività dalla quale è derivato l'illecito.

Il decreto legislativo rinvia, per il procedimento di applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, alla legge n. 689 del 1981, *Modifiche al sistema penale* (cd. legge di depenalizzazione) e designa come autorità competente all'irrogazione delle sanzioni quella già individuata dal legislatore, l'ufficio periferico del Ministero competente per materia nonché, in specifiche ipotesi, il prefetto.

In relazione alla disciplina transitoria, viene precisato che la depenalizzazione ha effetto anche in relazione agli illeciti commessi prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo (6 febbraio 2016); ciò, anche nel caso in cui il procedimento penale sia definito con sentenza definitiva.

Criminalità organizzata

Il principale provvedimento in materia di criminalità organizzata è stato approvato sul finire della legislatura: con la legge n. 161 del 2017, il Parlamento è intervenuto con una profonda riforma del Codice antimafia affidando, inoltre, al Governo una delega per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata. Tra i diversi provvedimenti approvati in materia si segnalano, inoltre, l'introduzione di una autonoma disciplina sui testimoni di giustizia (legge n. 6 del 2018), l'inasprimento delle pene per il delitto di associazione mafiosa (legge n. 69 del 2015) e, in tema di rapporto tra associazioni criminali e politica, la riforma del delitto di scambio elettorale politico-mafioso (legge n. 62 del 2014).

Nell'ambito delle problematiche nella gestione delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità, la legge di stabilità 2016 ha previsto misure per garantirne la continuità finanziaria.

Con il decreto legislativo n. 153 del 2014, il legislatore ha, inoltre, provveduto ad un miglioramento della disciplina sulla documentazione antimafia, contenuta nell'omonimo Codice. Un ampliamento della tutela penale degli amministratori locali dagli atti di intimidazione subiti in ragione del loro mandato è stato introdotto con la legge n. 105 del 2017.

La riforma del Codice antimafia

Il Parlamento, all'esito di un lungo iter legislativo, ha approvato la [legge 17 ottobre 2017, n. 161](#), di riforma del c.d. Codice antimafia ([D.Lgs. n. 159 del 2011](#)).

La legge, entrata in vigore il 19 novembre 2017, è composta da 38 articoli suddivisi in sette capi, e riforma la disciplina delle misure di prevenzione personali e patrimoniali; l'amministrazione, gestione e destinazione di beni sequestrati e confiscati, con particolare riferimento alla tutela dei terzi ed ai rapporti con le procedure concorsuali; l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Tra i punti più qualificanti del provvedimento si segnalano:

- l'ampliamento dei destinatari delle misure di prevenzione personali e patrimoniali agli indiziati del reato di assistenza agli associati e di associazione a delinquere finalizzata a numerosi reati contro la pubblica amministrazione;
- la trattazione prioritaria del procedimento di prevenzione patrimoniale;
- il passaggio della competenza per l'adozione delle misure di prevenzione dal tribunale del capoluogo della provincia al tribunale del distretto;
- l'istituzione, in sede distrettuale, di sezioni o collegi giudicanti specializzati per le misure di prevenzione;
- l'introduzione di limiti di eccepibilità dell'incompetenza territoriale e della competenza dell'organo proponente la misura;

- le modifiche procedurali alla disciplina delle misure di prevenzione;
- la revisione della disciplina dell'amministrazione giudiziaria;
- la dettagliata disciplina del controllo giudiziario dell'azienda;
- le norme sulla trasparenza nella scelta degli amministratori giudiziari;
- le disposizioni in tema di sgombero e liberazione di immobili sequestrati;
- le forme di sostegno volte a consentire la ripresa delle aziende sequestrate, la loro continuità produttiva e le misure a tutela dei lavoratori;
- la revisione della disciplina sulla tutela dei terzi di buona fede;
- la riorganizzazione e il potenziamento dell'Agenzia nazionale per i beni confiscati, con competenza nell'amministrazione e destinazione dei beni solo dalla confisca di secondo grado;
- l'estensione della cd. confisca allargata e la sua assimilazione alla disciplina della confisca di prevenzione antimafia.

L'aumento delle pene per il reato di associazione mafiosa

Nell'ambito dell'ampio intervento realizzato con la [legge n. 69 del 2015](#), in tema di lotta alla corruzione e riforma del falso in bilancio, il legislatore ha introdotto (articolo 5 della legge) un aumento generalizzato delle pene per il reato di associazione mafiosa (art. 416-bis c.p.).

In particolare, la reclusione minima e massima per i *partecipanti* è portata, rispettivamente, a 10 e 15 anni (in precedenza da 7 a 12).

Analoghi aumenti sono previsti anche in relazione alle pene per i *capi dell'associazione*, per cui è stabilita la reclusione da 12 a 18 anni (prima da 9 a 14) nonché in caso di associazione "armata"; in relazione a quest'ultima si prevede la reclusione:

- da 12 a 20 anni per i partecipanti all'associazione (prima da 9 a 15 anni);
- da 15 a 26 anni per i capi dell'associazione (prima da 12 a 24 anni).

La nuova disciplina sui testimoni di giustizia

Allo scopo di sottolineare le differenze con la disciplina sui collaboratori di giustizia, il Parlamento ha approvato la [legge n. 6 del 2018](#), che detta una normativa speciale integralmente dedicata ai testimoni di giustizia. A tale opzione non ha, tuttavia, corrisposto l'integrale abrogazione delle disposizioni sui testimoni contenute nella normativa quadro in materia - il [D.L. n. 8/1991](#) - cui, invece, viene fatto rinvio per quanto non disciplinato dal provvedimento.

La legge fa proprie gran parte delle proposte che la Commissione parlamentare antimafia, all'esito delle criticità rilevate nel corso delle audizioni svolte, aveva esplicitato nella Relazione sul sistema di protezione dei testimoni di giustizia ([DOC XXIII, n. 4](#)) approvata dalla stessa Commissione nella seduta del 21 ottobre 2014. Tra le principali novità previste si segnalano, in particolare:

- la definizione del testimone di giustizia, ancorata a parametri più stringenti;
- la personalizzazione e gradualità delle misure; in tale ambito è data preferenza nell'adozione di misure di tutela nella località di origine rispetto al trasferimento in

località protetta, adottato col programma di protezione;

- la possibilità per il testimone di godere di misure di sostegno economico anche nel luogo di residenza, in presenza di riduzione della capacità di reddito (attualmente garantite dal solo programma di protezione);
- l'introduzione di misure a salvaguardia dell'impresa del testimone;
- l'istituzione di una figura, il referente del testimone di giustizia, che garantisca a questi un riferimento certo nei rapporti con le istituzioni, assicurando una piena assistenza al testimone per tutte le sue necessità;
- l'introduzione di un termine di durata massima delle misure di protezione (sei anni), prorogabile.

In materia si evidenzia, inoltre, la disciplina di favore per l'assunzione dei testimoni di giustizia nella pubblica amministrazione prevista dal DL 101/2013 (v. *ultra*).

[Lo scambio elettorale politico mafioso: le modifiche all'art. 416-ter c.p.](#)

Con la [legge 17 aprile 2014, n. 62](#) è stato riformato il delitto di scambio elettorale politico-mafioso (cd. voto di scambio), previsto dall' art. 416-ter del codice penale.

La versione previgente del delitto stabiliva che chiunque, in cambio dell'erogazione di denaro, otteneva una promessa di voti (procurati col metodo "mafioso" di cui al terzo comma dell'art. 416-bis ovvero con la forza di intimidazione derivante dal vincolo associativo) fosse punito con la pena-base per il reato di associazione di tipo mafioso (reclusione da 7 a 12 anni).

Il legislatore è intervenuto sia sul versante della condotta illecita, dilatandola sensibilmente, sia su quello della pena edittale, riducendola.

Sotto il primo profilo, infatti, la gamma dei fatti punibili risultano ampliati, essendovi ora inclusa l'accettazione della promessa di voti in cambio della promessa o della erogazione (oltre che di denaro, anche) di altra utilità; sotto il profilo sanzionatorio, la legge 62/2014 aveva ridotto la pena rispetto all'art. 416 bis c.p. La legge 62 del 2014 aveva previsto che accettare la promessa di procurare voti mediante modalità mafiose in cambio dell'erogazione o della promessa di erogazione di denaro o di altra utilità fosse punito con la reclusione da 4 a 10 anni; la stessa pena si applicava all'appartenente all'organizzazione criminale ovvero colui che prometteva di procurare voti con le modalità mafiose. I limiti edittali dell'art. 416-ter sono stati più recentemente inaspriti dalla [legge n. 103 del 2017](#) ed attualmente stabiliti tra 6 e 12 anni di reclusione.

Inoltre, con l'approvazione della [legge n. 19 del 2015](#), il Parlamento ha escluso che ai condannati per il delitto di scambio elettorale politico-mafioso (art. 416-ter c.p.) possano essere concessi benefici carcerari ed ha attribuito alla Direzione distrettuale antimafia le funzioni di pubblico ministero nei relativi procedimenti penali.

A tal fine, la legge:

- ha aggiunto il reato previsto dall'art. 416-ter c.p. tra quelli per i quali l'art. 4-bis

dell'ordinamento penitenziario (legge 354/1975) esclude l'applicazione dei benefici penitenziari;

- ha integrato la formulazione del comma 3-bis dell'art. 51 c.p.p., attribuendo le funzioni di pubblico ministero nelle indagini preliminari e nei procedimenti di primo grado per il reato di scambio elettorale politico-mafioso ai magistrati della procura della Repubblica presso il tribunale del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente. Tali funzioni sono svolte per i reati di mafia ed una serie di altri gravi reati associativi, dalla DNA (Direzione distrettuale antimafia), cui corrisponde sul piano investigativo la DIA (Direzione investigativa antimafia).

Le modifiche alla disciplina della documentazione antimafia

Il [decreto legislativo n. 153 del 2014](#) ha riformato la disciplina della documentazione antimafia nell'ottica di semplificazione e velocizzazione delle procedure. In particolare, gli interventi hanno riguardato:

- la verifica sui familiari conviventi, necessaria ai fini dell'informazione, che è limitata a quelli di maggiore età che risiedono nel territorio dello Stato (la successiva [legge n. 121 del 2015](#) ha, tuttavia, esteso l'obbligo di verifica anche ai familiari conviventi dell'interessato residenti all'estero); per acquisire i dati anagrafici dei familiari conviventi, si prevede un collegamento della Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia con l'Anagrafe nazionale della popolazione residente;
- la previsione di una fase transitoria in cui, fino all'attivazione della banca dati (poi operativa dal 7 gennaio 2016), la documentazione antimafia è utilizzabile e produce i suoi effetti anche in altri procedimenti, diversi da quello per il quale è stata acquisita; si tratta di una semplificazione di notevole rilievo, considerando anche che la comunicazione ha una validità di sei mesi dalla acquisizione e l'informazione di dodici mesi;
- la competenza alle verifiche antimafia, che spetta al Prefetto della provincia in cui ha sede l'impresa, e non più al Prefetto della provincia dove hanno sede le amministrazioni richiedenti;
- la riduzione dei termini a disposizione del Prefetto per il rilascio della documentazione antimafia e l'eliminazione delle ipotesi di verifiche di particolare complessità che comportavano un'ulteriore dilatazione dei termini;
- l'estensione alla comunicazione antimafia della disposizione, già prevista per l'informazione antimafia, per cui, in caso di inutile decorso del termine, le amministrazioni procedono comunque, stipulando i contratti, o autorizzando i subcontratti sotto condizione risolutiva per l'ipotesi che venga successivamente emanata una comunicazione interdittiva;
- la previsione che qualora a seguito delle verifiche per il rilascio della comunicazione antimafia, venga accertata la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa, il Prefetto adotta l'informativa antimafia interdittiva, senza emettere la comunicazione, e né da avviso ai soggetti richiedenti;
- un miglioramento della disciplina delle comunicazioni agli interessati delle comunicazioni e informazioni interdittive per permettere l'eventuale

- tempestiva difesa dell'impresa stessa davanti al giudice amministrativo;
- le soluzioni alternative per definire i procedimenti in corso nell'ipotesi in cui la banca dati nazionale non sia in grado di funzionare regolarmente a causa di eventi eccezionali.

Nuove norme sull'efficacia delle *white list*, gli elenchi provinciali dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa - già disciplinate dalla legge 190/2012 - erano state dettate dal [D.L. n. 90 del 2014](#), in via transitoria, cioè fino all'attivazione della banca dati nazionale unica della documentazione antimafia prevista dall'art. 96 del Codice antimafia. L'art. 29 del decreto-legge chiarisce che la consultazione telematica delle *white list* da parte delle stazioni appaltanti è equiparata, oltre che all'informazione antimafia, anche alla comunicazione antimafia.

Le intimidazioni nei confronti di amministratori locali

Il Parlamento ha approvato la [legge n. 105 del 2017](#), volta a rafforzare gli strumenti penali contro le intimidazioni ai danni degli amministratori locali, in ragione del loro mandato. Tali atti assumono spesso connotati tipici delle intimidazioni di stampo mafioso sia nelle modalità che nelle finalità, in quanto volti a condizionare l'operato dell'amministrazione. Il provvedimento ha origine dal lavoro svolto dalla Commissione parlamentare di inchiesta su tale fenomeno che, istituita al Senato il 3 ottobre 2013, ha terminato i suoi lavori il 26 febbraio 2015 con l'approvazione all'unanimità di una [relazione finale](#).

Pur manifestandosi con diverse modalità (aggressioni, minacce via email, via telefono o sui *social network*, danneggiamenti, fino al recapito o ritrovamento di proiettili o carcasse di animali), tale illecito ha in comune la qualità soggettiva della vittima, nel suo ruolo di amministratore locale. Si tratta sostanzialmente di atti che, volti a intimidire l'amministratore prevalentemente in relazione all'integrità della sua persona e dei suoi beni, minacciano, nel contempo, il buon andamento della pubblica amministrazione.

Nella prassi, dall'assenza di un reato *ad hoc* è derivato che le intimidazioni venissero perseguite in relazione a reati posti a tutela di beni individuali (es. lesioni personali, ingiuria, violenza privata, minaccia o danneggiamento), senza considerare adeguatamente la natura plurioffensiva di tali condotte. Per ovviare alla citata lacuna, la legge n. 105 del 2017 anzitutto modifica l'art. 338 del codice penale, rubricato "**Violenza o minaccia ad un corpo politico, amministrativo o giudiziario**", illecito finalizzato ad impedire, anche parzialmente o temporaneamente, l'attività dell'organo rappresentativo collegiale. Il reato - punito con la reclusione da 1 a 7 anni - viene ora riferito anche ai singoli componenti del corpo politico, amministrativo o giudiziario tutelando, quindi, i medesimi singoli componenti in quanto tali, anche quando operano al di fuori dell'organismo collegiale.

Per il reato di atti intimidatori nei confronti di amministratori locali è consentita la procedibilità d'ufficio, mentre i confermati limiti edittali consentono sia il ricorso alla custodia cautelare in carcere che alle intercettazioni. L'intervento rende, inoltre,

applicabili agli illeciti di cui all'art. 338 le circostanze aggravanti previste dal successivo articolo 339 c.p., cioè un aumento di pena (fino a un terzo ex art. 64 c.p.) qualora la violenza o la minaccia sia commessa con armi, da persona travisata, da più persone riunite, con scritto anonimo, in modo simbolico o avvalendosi della forza intimidatrice derivante da associazioni segrete, esistenti o supposte.

La nuova formulazione dell'art. 338 c.p. precisa la punibilità con la stessa pena anche di colui intimidisce l'amministratore locale per ottenere, ostacolare o impedire il rilascio o l'adozione di un qualsiasi provvedimento, anche legislativo, ovvero a causa dell'avvenuto rilascio o adozione dello stesso. Il riferimento anche all'emissione di provvedimenti legislativi appare volto alla tutela dei consiglieri regionali e dei parlamentari nazionali dagli atti intimidatori.

Il provvedimento, inoltre:

- inserisce i citati atti intimidatori tra le fattispecie per le quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza di reato (in precedenza l'arresto in flagranza era facoltativo);
- aggiunge un art. 339-bis al codice penale che prevede una circostanza aggravante ad effetto speciale di specifici delitti in danno di componenti di un corpo politico, amministrativo o giudiziario (lesioni, violenza privata, minaccia e danneggiamento) quando tali delitti costituiscano atti intimidatori ritorsivi commessi a causa del compimento di un atto compiuto nell'adempimento del mandato, delle funzioni o del servizio. L'aggravante comporta un aumento di pena da un terzo alla metà delle sanzioni previste per i delitti elencati.

Viene, tuttavia, precisata l'inapplicabilità dell'aggravante quando sia stato lo stesso amministratore ad avere dato causa al reato eccedendo con atti arbitrari i limiti delle sue attribuzioni.

Allo scopo di sanzionare anche gli atti intimidatori di cui siano destinatari i candidati alle elezioni comunali, una modifica dell'art. 90 del TU sulle elezioni amministrative comunali estende le sanzioni ivi previste - reclusione da 2 a 5 anni e multa da 309 a 2.065 euro - anche a tutti coloro che, con minacce o con atti di violenza, ostacolano la libera partecipazione di altri a tali competizioni elettorali; identiche sanzioni sono applicabili anche se destinatari delle intimidazioni siano candidati alle elezioni regionali.

E', infine, affidato a un decreto del Ministro dell'interno l'obiettivo sia di favorire la migliore attuazione delle misure di prevenzione e di contrasto che di definire la composizione e le modalità di funzionamento dell' Osservatorio sul fenomeno degli atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali, già istituito con il [DM Interno 2 luglio 2015](#). Oltre alla tenuta di un'apposita banca dati sul fenomeno, all'Osservatorio è affidata la promozione di studi per la formulazione di proposte legislative e di iniziative di supporto di amministratori locali vittime di intimidazioni nonché di iniziative di promozione della legalità, con particolare riferimento alle giovani generazioni.

Altri interventi

La XVII legislatura ha visto l'approvazione di ulteriori misure in tema di criminalità

organizzata.

Con la [legge n. 87 del 2013](#) si è, anzitutto, provveduto all' istituzione, anche nella XVII legislatura, della Commissione parlamentare antimafia. Come è noto, la Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

Il [decreto legge n. 101 del 2013](#) ha novellato l'art. 16-ter della legge n. 82 del 1991 per stabilire che i testimoni di giustizia, anche se non più sottoposti allo speciale programma di protezione, possono avere accesso a un programma di assunzione in una pubblica amministrazione, con qualifica e funzioni corrispondenti al titolo di studio ed alle professionalità possedute, fatte salve quelle che richiedono il possesso di specifici requisiti; a tale assunzioni si provvede per chiamata diretta nominativa nei limiti dei posti vacanti nelle piante organiche delle Amministrazioni interessate e nel rispetto delle disposizioni limitative in materia di assunzioni, sulla base delle intese conseguite fra il Ministero dell'interno e le Amministrazioni interessate. A tal fine, si applica ai testimoni di giustizia il diritto al collocamento obbligatorio con precedenza previsto dalla disciplina della legge n. 407/1998 per le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata. Con DM Interno n. 204 del 2014 è stato adottato il relativo regolamento di attuazione, che, oltre a prevedere misure per garantire la sicurezza delle persone interessate, ha espressamente stabilito i criteri di riconoscimento del diritto ai soggetti non più sottoposti allo speciale programma di protezione, anche in relazione alla qualità ed entità economica dei benefici già riconosciuti e alle cause e modalità della revoca del programma di protezione.

La legge di stabilità 2014 ([legge n. 147 del 2013](#), art. 1, comma 443), intervenendo sul Codice antimafia, ha dettato disposizioni sulla tutela dei terzi di buona fede per crediti anteriori al sequestro antimafia, prevedendo in particolare:

- che gli interessi convenzionali, moratori e a qualunque altro titolo dovuti sui crediti sono riconosciuti, nel loro complesso, nella misura massima comunque non superiore al tasso calcolato e pubblicato dalla Banca d'Italia sulla base di un paniere composto dai buoni del tesoro poliennali quotati sul mercato obbligazionario telematico (RENDISTATO);
- una riduzione dal 70 al 60% del limite della garanzia patrimoniale per tali crediti; questi ultimi vanno soddisfatti dallo Stato entro tale limite del valore dei beni sequestrati o confiscati, risultante dal valore di stima o dalla minor somma eventualmente ricavata dalla vendita degli stessi, al netto delle spese del procedimento di confisca nonché di amministrazione dei beni sequestrati e di quelle sostenute nel procedimento.

Con il [decreto legge n. 7 del 2015](#) (cd. decreto antiterrorismo) è stata sancita (art. 4) la titolarità del Procuratore nazionale antimafia (e antiterrorismo) alla proposta di misure di prevenzione patrimoniali (art. 17 del Codice Antimafia).

La legge di stabilità 2016 ([legge n. 208 del 2015](#), art. 1, commi da 192 a 198) ha

previsto una serie di misure volte a preservare e valorizzare i beni, anche aziendali, sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Per il rafforzamento e lo sviluppo delle competenze dei dipendenti dell' Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati (e dei soggetti privati di cui la stessa Agenzia si avvale) e per lo svolgimento dei complessi compiti istituzionali, si prevede che:

- all'attivazione delle azioni di rafforzamento dell'Agenzia nazionale concorrano anche le risorse finanziarie dei PON "Governance e capacità istituzionale" e "Legalità", attuativi dei fondi strutturali europei della programmazione 2014-2020, nonché le risorse previste per i programmi di azione e coesione complementari alla programmazione europea;
- gli enti interessati, di concerto con l'Agenzia nazionale, possano concordare specifiche azioni per la valorizzazione dei beni oggetto di sequestro e confisca.

In particolare, per garantire l'accesso e la continuità del credito a favore delle aziende oggetto di misure patrimoniali nell'ambito di procedimenti penali o di prevenzione antimafia, per ciascun anno del triennio 2016-2018 è autorizzata la spesa di 10 milioni di euro. La finalità del finanziamento è anche quella di permettere il sostegno agli investimenti e agli oneri necessari per gli interventi di ristrutturazione aziendale, la tutela dei livelli occupazionali, la promozione di misure di emersione del lavoro irregolare, la tutela della salute e della sicurezza del lavoro, il sostegno alle cooperative di cui al Codice antimafia (comunità, anche giovanili, organizzazioni di volontariato di cui alla legge n. 266 del 1991, cooperative sociali di cui alla legge n. 381 del 1991, comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti, associazioni di protezione ambientale riconosciute, ovvero di dipendenti dell'impresa confiscata).

Una apposita sezione del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese riceverà 3 milioni di euro annui, destinata alla concessione di garanzie per operazioni finanziarie erogate in favore di imprese, di qualunque dimensione, sequestrate o confiscate alla criminalità organizzata, ovvero di imprese che rilevano i complessi aziendali delle predette imprese. Nella misura di 7 milioni di euro annui sarà alimentata un'apposita sezione del Fondo per la crescita sostenibile per l'erogazione di finanziamenti agevolati in favore delle medesime imprese. La disciplina dei limiti, dei criteri e delle modalità per la concessione delle garanzie e dei finanziamenti da parte dei due Fondi - in particolare per le imprese che presentano gravi difficoltà di accesso al credito - è contenuta nel DM 4 novembre 2016. Il decreto disciplina anche le modalità per la restituzione (con applicazione di interessi a tassi di mercato) della quota residua del finanziamento erogato, ove sia revocato il sequestro. Per il caso di garanzia escussa, invece, la revoca del sequestro è assoggettata a una condizione speciale, che inibisce la stessa restituzione dell'azienda fino a quando non si realizza: l'avente diritto è prioritariamente tenuto a rimborsare gli importi liquidati dalla sezione del Fondo, in qualunque stato e grado del procedimento intervenga la revoca.

Le risorse previste per garantire alle aziende sequestrate e confiscate accesso e continuità di credito sono state aumentate di altri 10 milioni per il 2019 dalla [legge di bilancio 2017](#) (legge n. 232 del 2016), incremento che confluisce nelle apposite sezioni dei citati Fondi (art. 1, comma 612). La stessa legge ha

previsto che l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata - in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri - debba provvedere alla predisposizione della strategia nazionale per la valorizzazione dei beni e delle aziende confiscati alla criminalità organizzata, (art. 1, comma 611).

Il [decreto legge n. 189 del 2016](#) ha affidato ad una struttura di missione, appositamente istituita presso il Ministero dell'interno, tutte le attività finalizzate alla prevenzione e al contrasto delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'affidamento e nell'esecuzione dei contratti pubblici e di quelli privati che fruiscono di contribuzione pubblica, aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, connessi agli interventi per la ricostruzione nei comuni delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessati dagli eventi sismici del 2016.

La legge di riforma del processo penale, [legge n. 103 del 2017](#) ha inoltre:

- aumentato le pene per il reato di scambio elettorale politico mafioso (reclusione da 6 a 12 anni) (v. *sopra*);
- ampliato l'ambito di applicazione dell'esame a distanza di imputati e testimoni per delitti di associazione mafiosa (ed altri di grave allarme sociale) prevedendola come regola generale per i detenuti in 41-bis; analogamente, nell'applicazione di misure di prevenzione previste dal Codice antimafia, il tribunale può sentire a distanza soggetti informati su fatti rilevanti per il procedimento (commi 77-81). Il [decreto legge n.14 del 2017](#) (sicurezza urbana) ha modificato lo stesso Codice antimafia per estendere l'ambito applicativo delle misure di prevenzione personali applicate dal questore.

La [legge n. 205 del 2017](#), legge di bilancio 2018, ha ancor più di recente stabilito:

- novellando l'art. 85 del Codice antimafia, che i soggetti cui nei consorzi e nelle società consortili debba essere riferita la documentazione antimafia sono i soli consorziati che detengano almeno un partecipazione del 5% (comma 244);
- di autorizzare l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata ad avvalersi di una quota non superiore a 100 unità' di personale non dirigenziale di amministrazioni pubbliche ed enti pubblici economici, in posizione di comando o di distacco; che, fino all'adeguamento della pianta organica dell'Agenzia nazionale, continuino ad operare le sedi secondarie già istituite. Tale previsione pare riferirsi attualmente alla sola sede di Reggio Calabria, essendo state soppresse - con la riforma del Codice antimafia introdotta dalla legge n. 161 del 2017 - le sedi di Milano, Napoli e Palermo (commi 291 e 292).

Va segnalato, poi, l'intervento in materia di obbligo di acquisizione dell'informazione antimafia per i titolari di terreni agricoli che accedono a fondi europei (comma 1142). Prima della legge di bilancio 2018 (comma 1142), il legislatore era già intervenuto sul punto con la legge n. 161 del 2017 (di riforma del Codice antimafia) e con la legge 172 del 2017; tali interventi hanno determinato il seguente, vigente quadro normativo:

- coloro che accedono a fondi di importo fino a 5.000 euro sono esonerati da qualsiasi obbligo inerente alla documentazione antimafia (legge 172/2017, di conversione del DL 148/2017);
- coloro che accedono a fondi da 5.001 euro a 25.000 euro sono esonerati dall'obbligo di produrre l'informazione antimafia fino al 31 dicembre 2018 (legge di bilancio 2018);
- coloro che accedono a fondi europei di importo superiore a 25.000 euro sono soggetti all'obbligo di presentazione dell'informazione antimafia (legge n. 161/2017);
- nessun obbligo grava su quanto abbiano presentato la domanda di accesso ai fondi, per qualsiasi imposto, prima del 19 novembre 2017 (legge di bilancio 2018).

Corruzione

Ampio spazio di discussione hanno avuto, nella XVII legislatura, le tematiche legate alla prevenzione e repressione dei fenomeni di corruzione. Il legislatore si è attivato per introdurre nuove fattispecie di reato, inasprire le pene per i reati già previsti e disciplinare modelli organizzativi per prevenire il fenomeno corruttivo. Oltre ai provvedimenti che hanno ridisegnato, rafforzandolo, il ruolo dell' ANAC, è stato inasprito il quadro sanzionatorio in tema di lotta alla corruzione attraverso una serie di misure che vanno dall'incremento generalizzato delle sanzioni penali, comprese quelle accessorie, alla riformulazione di alcuni reati, come quelli che puniscono il falso in bilancio, che torna ad essere un reato penale per tutte le imprese, non solo per quelle quotate in borsa. Gli aumenti di pena per reati di corruzione hanno avuto effetto anche sulla prescrizione, in quanto i termini di durata sono direttamente collegati al limite massimo della pena prevista per il reato.

L'aumento delle pene per i delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A.

In primo luogo, il Parlamento ha approvato la [legge n. 69 del 2015](#) che interviene anche sui reati contro la pubblica amministrazione. In particolare, la legge:

- Interviene sulle pene accessorie previste per tali reati modificando:
 - l'art. 32- *ter* c.p., elevando a 3 e 5 anni i limiti di durata minima e massima dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione (attualmente, un anno e tre anni);
 - l'art. 32- *quinqüies* c.p., che disciplina i casi nei quali alla condanna consegue l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego, per prevedere che tale pena accessoria nei confronti del dipendente di pubbliche amministrazioni consegue alla condanna alla reclusione non inferiore ai 2 anni (oggi è per pene non inferiori a 3 anni) per i delitti di peculato, concussione, corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, corruzione in atti giudiziari, induzione indebita a dare o promettere utilità, ovvero corruzione di persona incaricata di pubblico servizio;
 - l'art. 35 c.p., per aumentare il tempo minimo e massimo di durata della sospensione dall'esercizio di una professione (si passa dagli attuali 15 gg e 2 anni a 3 mesi e 3 anni).

- Aumenta le pene previste dal codice penale per una serie di reati del pubblico ufficiale contro la pubblica amministrazione; in particolare,
 - la pena massima per il peculato (art. 314) è la reclusione a 10 anni e 6 mesi (oggi è 10 anni);

- la pena massima per la corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318) è la reclusione fino a 6 anni (oggi, è 5 anni);
- la pena per il reato di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319) è la reclusione da 6 a 10 anni (oggi da 4 a 8 anni);
- la pena per il reato di corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter) è la reclusione da 6 a 12 anni (oggi da 4 a 10 anni); per lo stesso reato, se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a 5 anni, la pena è della reclusione da 6 a 14 anni (oggi da 5 a 12 anni) mentre se l'ingiusta condanna è la reclusione superiore a 5 anni o l'ergastolo, la pena è della reclusione da 8 a 20 anni (oggi da 6 a 20 anni);
- infine, la pena per il reato di induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319-quater) diventa la reclusione da 6 a 10 anni e 6 mesi (oggi da 3 a 8 anni).

- Introduce una nuova circostanza attenuante (art. 323-bis c.p.), che consente una diminuzione della pena da un terzo a due terzi per colui che, responsabile di specifici delitti contro la pubblica amministrazione (artt. 318, 319, 319-ter e quater, 320, 321, 322 e 322-bis c.p.), si sia efficacemente adoperato per evitare che l'attività delittuosa venga 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.

- Modifica la fattispecie di concussione (art. 317 c.p.) per ampliarne l'ambito soggettivo di applicazione, ricomprendervi anche "l'incaricato di un pubblico servizio" e dunque tornare alla formulazione precedente alla c.d. legge Severino (L. 190/2012).

Inoltre, modificando l'art. 165 c.p., il provvedimento subordina l'accesso alla sospensione condizionale della pena per un catalogo di reati contro la pubblica amministrazione (artt. 314, 317, 318, 319, 319-ter e quater, 320 e 322-bis c.p.) al pagamento, a titolo di riparazione pecuniaria, di una somma equivalente al profitto del reato ovvero all'ammontare di quanto indebitamente percepito, fermo restando il diritto all'eventuale risarcimento del danno.

La riparazione pecuniaria viene in particolare disciplinata dal nuovo art. 322-quater c.p., che stabilisce che con la sentenza di condanna per un delitto contro la p.a., viene sempre ordinato il pagamento di una somma pari all'ammontare di quanto indebitamente ricevuto dal pubblico ufficiale (o dall'incaricato di un pubblico servizio), a titolo di riparazione pecuniaria in favore dell'amministrazione di appartenenza, ovvero, in caso di corruzione in atti giudiziari, in favore dell'amministrazione della giustizia, restando impregiudicato il diritto al risarcimento del danno.

La legge n. 69 del 2015 condiziona inoltre l'accesso al rito speciale del c.d. patteggiamento, in relazione ai procedimenti per i delitti dei pubblici ufficiali contro la p.a., alla restituzione integrale del prezzo o del profitto del reato.

Ulteriori modifiche riguardano il ruolo dell' Autorità nazionale anticorruzione (ANAC). Il provvedimento, infatti,

- integra la formulazione dell'art. 129 delle disposizioni di attuazione del c.p.p., ponendo in capo al PM che esercita l'azione penale per reati contro la pubblica amministrazione obblighi informativi nei confronti del Presidente dell'ANAC;
- modifica la legge Severino (L. 190 del 2012) per attribuire all'Autorità nazionale anticorruzione compiti di vigilanza anche sui contratti pubblici ai quali non si applica il c.d. Codice degli appalti (es., i contratti secretati); prevedere obblighi informativi semestrali a carico delle stazioni appaltanti (sui bandi di gara, i partecipanti, l'importo di aggiudicazione; i tempi di completamento dell'opera, l'importo delle somme liquidate) nei confronti dell'Autorità nazionale anticorruzione; prevedere analoghi obblighi informativi all'ANAC da parte dei giudici amministrativi quando, nelle controversie sull'aggiudicazione dell'appalto, rilevino anche sommariamente elementi di scarsa trasparenza delle procedure.

Si ricorda, inoltre, che la seconda parte della legge n. 69 del 2015 è dedicata alla riforma della disciplina delle false comunicazioni sociali. La novità principale consiste nella ripenalizzazione del falso in bilancio, che torna ad essere un delitto per tutte le imprese, non solo per quelle quotate in borsa.

La riforma della prescrizione

Il Parlamento, all'esito di un dibattito avviatosi già nella scorsa legislatura, ha approvato la [legge n. 103 del 2017](#) con la quale sono state introdotte nel codice penale [nuove ipotesi di sospensione del termine di prescrizione del reato](#), conseguenti ad una sentenza non definitiva di condanna.

Il risultato pratico dell'intervento normativo, che è entrato in vigore il 3 agosto 2017, è un allungamento del termine di prescrizione per i reati per i quali, in almeno un grado di giudizio, sia stata affermata la colpevolezza dell'imputato.

In particolare, per quanto attiene specificamente ai reati contro la pubblica amministrazione, con una modifica dell'art. 161 del codice penale, è previsto che l'interruzione della prescrizione non possa in nessun caso comportare l'aumento di più della metà del tempo necessario a prescrivere (anziché di un quarto, come per i reati meno gravi). Ai procedimenti per delitti contro la pubblica amministrazione dovrà, inoltre, essere assicurata trattazione prioritaria.

I reati interessati dalla nuova formulazione dell'art. 161 sono i seguenti:

- corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.);
- corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.);
- corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter c.p.);
- induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319-quater, c.p.);
- corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (art. 320, c.p.);
- corruzione attiva (321 c.p.);
- peculato, concussione, induzione indebita dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri della Corte penale internazionale o degli

organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri limitatamente ai delitti già richiamati (art. 322-*bis*, c.p.);

- truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640-*bis*, c.p.).

La nuova disciplina della prescrizione potrà applicarsi ai soli fatti commessi dopo l'entrata in vigore della legge 103/2017.

La riforma del falso in bilancio

Con la [legge n. 69 del 2015](#), il Parlamento ha riformato la disciplina delle false comunicazioni sociali prevista dal codice civile. In particolare, il falso in bilancio nelle società non quotate, in precedenza sanzionato come contravvenzione, torna ad essere un delitto.

Su tale linea, come meglio descritto nel [focus](#) dedicato alla riforma, il legislatore ha modificato notevolmente l'impianto normativo degli articoli 2621 e seguenti del codice civile, prevedendo un forte inasprimento delle sanzioni sia per il falso in bilancio nelle società quotate in borsa che in quelle non quotate. La riforma ha poi eliminato le soglie di non punibilità dell'illecito, ha introdotto modifiche in tema di dolo, di rilevanza dei fatti esposti e della loro effettiva idoneità a indurre in errore i destinatari delle comunicazioni sociali. Altre novità riguardano la previsione di fatti di lieve entità ed ipotesi di non punibilità.

L'introduzione del delitto di autoriciclaggio

Con l' [art. 3 della legge n. 186 del 2014](#) il Parlamento ha introdotto nell'ordinamento penale italiano, dopo un lungo dibattito dottrinale e dopo un travagliato iter parlamentare, il delitto di autoriciclaggio all'art. 648-ter.1 del codice penale.

Soggetto attivo del reato è l'autore del delitto presupposto, nonché i concorrenti nel delitto presupposto. Si tratta, pertanto, di un *reato proprio*.

La condotta tipica consiste nell'impiegare, sostituire, trasferire, in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative, il denaro, i beni o le altre utilità provenienti dalla commissione del delitto presupposto.

Due elementi contribuiscono alla delimitazione dell'area di rilevanza penale del fatto:

- le condotte devono essere idonee ad ostacolare concretamente l'identificazione della provenienza delittuosa del loro oggetto;
- i beni devono essere tassativamente destinati ad attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative.

Non sono punibili le condotte per cui il denaro, i beni o le altre utilità vengono destinate alla mera utilizzazione o al godimento personale.

Le pene previste per il delitto di autoriciclaggio variano in ragione della gravità del delitto presupposto. La pena base è la reclusione da 2 a 8 anni unita alla multa da 5 mila a 25 mila euro.

La protezione di chi segnala illeciti nel settore pubblico e privato

Il Parlamento ha approvato la [legge n. 179 del 2017](#) (cd. legge sul whistleblowing), che sostituisce la disciplina della legge n. 190 del 2012 – cd. legge Severino - che, per prima, ha introdotto nell'ordinamento, sia pure in relazione alla sola pubblica amministrazione, una generale normativa sulla protezione del dipendente che segnala illeciti di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo ruolo di dipendente pubblico (art. 54-bis del d.lgs 165 del 2001).

La legge n. 179 del 2017 estende al settore privato, attraverso modifiche al decreto legislativo n. 231 del 2001 (*Responsabilità amministrativa degli enti*), la tutela del dipendente o collaboratore che segnali illeciti (o violazioni relative al modello di organizzazione e gestione dell'ente) di cui sia venuto a conoscenza per ragioni del suo ufficio. In particolare, il provvedimento interviene sui modelli di organizzazione e di gestione dell'ente idonei a prevenire reati (art. 6 del d.lgs. n. 231 del 2001) richiedendo che i modelli di organizzazione dell'ente debbano prevedere l'attivazione di uno o più canali che consentano la trasmissione delle segnalazioni stesse a tutela dell'integrità dell'ente; tali canali debbono garantire la riservatezza dell'identità del segnalante nelle attività di gestione della segnalazione.

Il provvedimento prevede:

- che vi debba essere "almeno un canale" alternativo, idoneo a garantire la riservatezza con modalità informatiche;
- che le segnalazioni circostanziate delle condotte illecite (o della violazione del modello di organizzazione e gestione dell'ente) - escluso anche qui il requisito della buona fede - debbano fondarsi su elementi di fatto che siano precisi e concordanti;
- che i modelli di organizzazione debbano prevedere sanzioni disciplinari nei confronti di chi violi le misure di tutela del segnalante.

La riforma introduce, peraltro, l'obbligo di sanzionare chi effettua, con dolo o colpa grave, segnalazioni che si rivelino infondate.

Infine, la legge n. 179 del 2017, con riguardo alle ipotesi di segnalazione o denuncia effettuate nel settore pubblico (art. 54-bis del D.Lgs. 165/2001) o privato (art. 6 del D.Lgs. 231/2001) introduce come giusta causa di rivelazione del segreto d'ufficio (art. 326 c.p.), del segreto professionale (art. 622 c.p.), del segreto scientifico e industriale (art. 623 c.p.) nonché di violazione dell'obbligo di fedeltà all'imprenditore da parte del prestatore di lavoro (art. 2105 c.c.) il perseguimento, da parte del dipendente pubblico o privato che segnali illeciti, dell'interesse all'integrità delle amministrazioni (sia pubbliche che private) nonché alla prevenzione e alla repressione delle malversazioni. La giusta causa della rivelazione sembra sostanzialmente operare come scriminante, nel presupposto che vi sia un interesse preminente (in tal caso, l'interesse all'integrità delle amministrazioni) che impone o consente tale rivelazione. La giusta causa non opera ove l'obbligo di segreto professionale gravi su chi sia venuto a conoscenza della notizia in ragione di un rapporto di consulenza professionale o di assistenza con l'ente, l'impresa o la persona fisica interessata.

Si prevede, infine, che, quando notizie e documenti che sono comunicati all'organo deputato a riceverli siano oggetto di segreto aziendale, professionale o d'ufficio, costituisce violazione del relativo obbligo di segreto la rivelazione con modalità eccedenti rispetto alle finalità dell'eliminazione dell'illecito e, in particolare, la rivelazione al di fuori del canale di comunicazione specificamente predisposto a tal fine.

La lotta alla corruzione nel settore privato

Il [decreto legislativo n. 38 del 2017](#) ha attuato la [decisione quadro 2003/568/GAI](#) relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato. Il provvedimento:

- riformula le fattispecie di corruzione tra privati di cui all'art. 2635 del codice civile;
- prevede la punibilità anche dell'istigazione alla corruzione tra privati (nuovo art. 2635-bis c.c.);
- prevede pene accessorie per ambedue le fattispecie;
- inasprisce le sanzioni relative alla responsabilità degli enti.

Rispetto alla norma previgente sulla corruzione tra privati, resta invariato il trattamento sanzionatorio (reclusione da 1 a 3 anni) ma cambia la condotta tipica del reato: mentre il vecchio art. 2635 c.c. prevedeva che a seguito di dazione o promessa di denaro o altra utilità per sé o per altri, fosse punito il compimento o l'omissione di atti, in violazione degli obblighi inerenti l'ufficio o degli obblighi di fedeltà, con conseguente danno per la società, la nuova formulazione della norma individua la condotta illecita nel sollecitare o ricevere, anche per interposta persona, per sé o per altri, denaro o altra utilità non dovuti, o accettarne la promessa, per compiere o per omettere un atto in violazione degli obblighi inerenti al loro ufficio o degli obblighi di fedeltà.

La nuova fattispecie sembra dunque costruita in termini di reato di mera condotta, senza cioè la previsione di un evento di danno.

Viene poi introdotto dal decreto il nuovo delitto di istigazione alla corruzione tra privati (art. 2635-bis c.c.), come il precedente procedibile a querela di parte, che si articola in due ipotesi:

- offerta o promessa di denaro o altra utilità non dovuti ai soggetti apicali o aventi funzione direttive in società o enti privati finalizzata al compimento o alla omissione di un atto in violazione degli obblighi inerenti all'ufficio o degli obblighi di fedeltà, quando la offerta o la promessa non sia accettata (comma 1);
- sollecitare per sé o per altri, anche per interposta persona, una promessa o dazione di denaro o di altra utilità, per compiere o per omettere un atto in violazione degli obblighi inerenti al loro ufficio o degli obblighi di fedeltà, qualora la sollecitazione non sia accettata (comma 2). In ambedue i casi si applicano le pene previste per la corruzione tra privati, ridotte di un terzo.

Ai sensi del nuovo art. 2635-ter c.c., alla condanna per il reato di corruzione tra privati consegue l'interdizione temporanea dagli uffici direttivi delle persone

giuridiche e delle imprese nei confronti di chi abbia già riportato una precedente condanna per il medesimo reato o per l'istigazione di cui al comma 2 dell'art. 2635-bis.

Viene, infine, modificato il [decreto legislativo n. 231 del 2001](#), sulla responsabilità amministrativa da reato degli enti: per il delitto di corruzione tra privati, al privato corruttore si applica la sanzione pecuniaria da 400 a 600 quote (anziché da 200 a 400); per l'istigazione alla corruzione da 200 a 400 quote. Alla sanzione pecuniaria si sommano le sanzioni interdittive previste dal citato D.Lgs 231/2001.

L'applicabilità delle misure di prevenzione antimafia

La [legge n. 161 del 2017](#), di riforma del Codice antimafia (D.Lgs. 159/2011) ha stabilito che agli indiziati del delitto di associazione a delinquere finalizzata al compimento di una serie di reati contro la pubblica amministrazione possano essere applicate le misure di prevenzione personali e patrimoniali antimafia previste dallo stesso Codice.

Il catalogo dei reati contro la P.A. previsti dalla legge è il seguente:

- peculato;
- peculato mediante profitto dell'errore altrui;
- malversazione a danno dello stato;
- indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato;
- concussione;
- corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.);
- corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.);
- corruzione in atti giudiziari;
- induzione indebita a dare o promettere utilità;
- corruzione di persona incaricata di pubblico servizio;
- corruzione attiva;
- istigazione alla corruzione;
- peculato, concussione, induzione indebita dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri della Corte penale internazionale o degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri limitatamente ai delitti già richiamati).

Prevenzione della corruzione e ANAC

Il contrasto alla corruzione non è stato limitato esclusivamente al settore della repressione penale ma ha riguardato anche l'adozione di misure di prevenzione.

Con l'approvazione della legge Severino (legge n. 190 del 2012), in particolare, in attuazione delle Convenzioni internazionali contro la corruzione, l'ordinamento si è orientato verso un sistema di prevenzione che si basa, a livello central, sul Piano nazionale anticorruzione (PNA) e, a livello di ciascuna amministrazione, sui Piani triennali di prevenzione della corruzione (PTPC). Il Piano nazionale contiene degli obiettivi strategici governativi per lo

sviluppo della strategia di prevenzione a livello centrale e fornisce indirizzi e supporto alle amministrazioni pubbliche per l'attuazione della prevenzione della corruzione e per la stesura del Piano triennale.

I piani delle singole amministrazioni devono individuare le attività a maggior rischio corruttivo e gli interventi di formazione e controllo utili a prevenire tale fenomeno. Oltre a ciò, i piani triennali di prevenzione della corruzione, a seguito delle modifiche introdotte con il D.Lgs. n. 97/2016, contengono la definizione delle misure per l'attuazione effettiva degli **obblighi di trasparenza**, ossia le soluzioni organizzative idonee ad assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati e informazioni previsti dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni (D.Lgs. n. 33 del 2013).

La legge prevede, inoltre, la nomina per ciascun ente di un responsabile delle attività di prevenzione della corruzione, che dal 2016 è stato unificato con il responsabile della trasparenza al fine di rafforzarne il ruolo, nonché forme di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti, di cui è venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro (*v. sopra*).

Perno del nuovo sistema è l'Autorità nazionale anticorruzione (**ANAC**), riordinata in conseguenza delle previsioni del D.L. n. 90/2014, che hanno trasferito in capo a tale Autorità tutte le competenze sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza, prima svolte dal Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP), nonché le funzioni e le competenze della soppressa Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP). In tale ambito l'ANAC svolge un ruolo di coordinamento per l'attuazione delle misure di prevenzione e contrasto dell'illegalità e della corruzione da parte dei soggetti obbligati.

Terrorismo

Nel corso della XVII legislatura l'innalzamento della minaccia terroristica di matrice jihadista ha determinato il Parlamento ad adottare provvedimenti di prevenzione e contrasto del terrorismo internazionale. Tra questi si segnalano, in particolare:

- *il decreto-legge n. 7 del 2015 che prevede una serie di misure di contrasto del terrorismo, anche internazionale, il coordinamento nazionale delle indagini nei procedimenti per i delitti di terrorismo e la proroga delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia e delle iniziative di cooperazione allo sviluppo;*
- *la legge n. 153 del 2016, che ratifica alcuni atti internazionali finalizzati anch'essi a reprimere e prevenire attentati terroristici.*

La lotta al terrorismo nel decreto-legge n. 7 del 2015

In questa legislatura il Parlamento ha affrontato il tema della lotta al terrorismo internazionale con la conversione del [decreto-legge n. 7 del 2015](#).

Il provvedimento modifica il codice penale, inserendovi nuove fattispecie di reato per punire i c.d. **foreign fighters** (ovvero coloro che si arruolano per il compimento di atti di violenza, con finalità di terrorismo), chiunque organizzi viaggi all'estero finalizzati al terrorismo e chiunque, dopo avere autonomamente acquisito le istruzioni relative alle tecniche sull'uso di armi da fuoco o di esplosivi nonché alla commissione di atti di violenza con finalità terroristiche, pone in essere comportamenti finalizzati in maniera univoca alla commissione di tali atti.

Il provvedimento rivolge una particolare attenzione alle attività svolte attraverso la rete Internet, introducendo aggravanti dei delitti di terrorismo se commessi con l'impiego di tecnologie informatiche e potenziando le attività di prevenzione, attraverso una riforma delle intercettazioni preventive e la previsione di una black-list dei siti che vengono utilizzati per la commissione di reati di terrorismo, anche al fine di favorire lo svolgimento delle indagini della polizia giudiziaria, effettuate anche sottocopertura. Sono inoltre introdotti in capo agli Internet providers specifici obblighi di oscuramento dei siti e di rimozione dei contenuti illeciti connessi a reati di terrorismo pubblicati sulla rete.

In relazione all'uso di armi ed esplosivi, il decreto-legge introduce nel codice penale due nuove contravvenzioni in caso di detenzione abusiva e rafforza la tracciabilità degli esplosivi per uso civile.

Viene quindi prevista, attraverso una modifica della disciplina delle misure di prevenzione contenuta nel Codice antimafia, l'espulsione dallo Stato per motivi di terrorismo. Con un intervento sul testo unico immigrazione viene invece prevista l'espulsione amministrativa da parte del prefetto, per motivi di prevenzione del terrorismo, nei confronti degli stranieri che svolgano rilevanti atti preparatori diretti a

partecipare ad un conflitto all'estero a sostegno di organizzazioni che perseguono finalità terroristiche.

Per le finalità di accertamento dei reati di terrorismo, il decreto-legge aveva dettato - in deroga a quanto previsto dal Codice della privacy (art. 132 del D.Lgs. 196/2003) - una disciplina temporanea in materia di obblighi di conservazione dei dati di traffico telefonico e telematico da parte degli operatori dei servizi di telecomunicazione. Dopo una serie di differimenti della data di scadenza di tali obblighi di conservazione, da ultimo il decreto legge n. 210 del 2015 (convertito dalla legge n. 21 del 2016) ha fissato tale scadenza al 30 giugno 2017.

Successivamente l' [art. 24 della legge n. 167 del 2017](#) (legge europea 2017) - in attuazione dell'articolo 20 della direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo - ha stabilito, a regime, che il termine di conservazione dei dati di traffico telefonico e telematico nonché dei dati relativi alle chiamate senza risposta e' stabilito in 72 mesi, in deroga a quanto previsto dal citato Codice della privacy. Il decreto-legge 7/2015 ha inoltre previsto la possibilità di rilasciare a stranieri permessi di soggiorno a fini investigativi e, per i servizi di informazione e sicurezza, di effettuare colloqui investigativi con detenuti per prevenire delitti con finalità terroristica di matrice internazionale.

Il provvedimento interviene, poi, sul coordinamento nazionale delle indagini nei procedimenti per i delitti di terrorismo, anche internazionale, prevedendo l'attribuzione al Procuratore nazionale antimafia anche delle funzioni in materia di antiterrorismo e disciplinandone gli adeguamenti organizzativi.

[La ratifica di convenzioni internazionali e l'introduzione di nuovi delitti nel codice penale](#)

Con l'approvazione della [legge n. 153 del 2016](#) il Parlamento ha autorizzato la ratifica di cinque diversi atti internazionali, volti alla prevenzione e al contrasto del terrorismo.

Il provvedimento ratifica e dà esecuzione ai seguenti atti:

- la Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005 e il relativo Protocollo addizionale, fatto a Riga il 22 ottobre 2015; la Convenzione, in particolare, definisce come reati quegli atti che possono portare alla commissione di reati di terrorismo - quali la pubblica istigazione, il reclutamento e l'addestramento e rafforza la cooperazione in materia di prevenzione sia a livello interno sia a livello internazionale;
- la Convenzione ONU per la soppressione di atti di terrorismo nucleare, fatta a New York il 14 settembre 2005; si tratta dello strumento attraverso cui la comunità Internazionale intende darsi regole certe e mezzi adeguati al fine di perseguire i reati connessi ad atti di terrorismo nucleare, inserendosi nell'attività più generale di misure volte all'eliminazione del terrorismo internazionale;
- il Protocollo di emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo, fatto a Strasburgo il 15 maggio 2003, che amplia l'elenco dei reati da "depoliticizzare", sino a ricomprendere tutti i reati descritti nelle Convenzioni e Protocolli pertinenti delle Nazioni Unite contro il terrorismo; il Protocollo introduce una procedura semplificata di emendamento alla Convenzione medesima ed include una clausola che autorizza il rifiuto di estradizione in casi particolari;
- la 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, che amplia e aggiorna la

precedente Convenzione del 1990 (ratificata con legge n. 328 del 1993) considerando, in particolare, il finanziamento del terrorismo non solo attraverso il riciclaggio di denaro, ma anche attraverso attività lecite.

La legge n. 153 del 2016 modifica, inoltre, il codice penale aggiungendo - per finalità di adeguamento del nostro ordinamento - nuove fattispecie illecite in materia di terrorismo tra i delitti contro la personalità interna e internazionale dello Stato.

I primi due delitti riguardano condotte di fiancheggiamento o sostegno del terrorismo internazionale:

- il nuovo art. 270-quinquies.1 del codice penale punisce con la reclusione da 7 a 15 anni il finanziamento di condotte con finalità di terrorismo, ipotesi per la quale il personale dei servizi di informazione e sicurezza potrà essere autorizzato a porre in essere attività che configurano il nuovo reato di cui all'art. 270-quinquies.1 (viene così esteso quanto già consentito dalla legge, fino al 31 gennaio 2018, con riguardo a taluni reati relativi al terrorismo);
- il nuovo art. 270-quinquies.2 riguarda, invece, la sottrazione di beni o denaro sequestrati, delitto punito con la reclusione da 2 a 6 anni e la multa da 3.000 a 15.000 euro.

Un altro articolo introdotto nel codice penale (art. 270-septies) rende obbligatoria - in caso di condanna o patteggiamento per uno dei delitti con finalità di terrorismo previsti dal codice - la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne costituiscono il prezzo, il prodotto o il profitto; ove ciò non sia possibile si procede con la confisca per equivalente.

Infine, tra i delitti contro la personalità interna dello Stato è inserito nel codice penale il reato di atti di terrorismo nucleare (art. 280-ter), punito con la reclusione non inferiore a 15 anni.

Altri interventi

Tra gli ulteriori interventi della XVII legislatura si segnalano:

- la legge di bilancio 2017 (legge n. 232/2016, art. 1, comma 377) che, per garantire la prosecuzione degli interventi delle Forze armate nelle attività di vigilanza a siti e obiettivi sensibili anche in relazione alle straordinarie esigenze di prevenzione e di contrasto del terrorismo ha prorogato fino al 31 dicembre 2017 e limitatamente a 7.050 unità l'operatività del piano di impiego, concernente l'utilizzo di un contingente di personale militare appartenente alle Forze armate per il controllo del territorio in concorso e congiuntamente alle Forze di polizia (cd. Operazione strade sicure). Per quanto concerne gli oneri relativi all'impiego del richiamato contingente è autorizzata la spesa di 123 milioni di euro per l'anno 2017.

A fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi, la stessa legge (art. 1, comma 608) ha autorizzato - in attuazione della direttiva (UE) 2016/681 sull'uso dei dati del codice di prenotazione dei passeggeri dei voli internazionali

(PNR) - la spesa di 5,5 milioni di euro per l'anno 2017 e di 16 milioni di euro per l'anno 2018 per la realizzazione della piattaforma informatica necessaria e di 4,5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019 per la gestione e la manutenzione della stessa. La direttiva prevede sia il trasferimento a cura delle compagnie aeree dei dati del PNR dei voli extra-UE sia il trattamento degli stessi dati, comprese le operazioni di raccolta, uso e conservazione a cura degli Stati membri e il loro scambio.

- la [legge n. 161 del 2017](#) (art. 1) che, intervenendo sul Codice antimafia, ha aggiunto anche gli indiziati dei delitti di terrorismo tra i soggetti cui è possibile applicare misure di prevenzione personali da parte dell'autorità giudiziaria;
- la [legge n. 205 del 2017](#) (legge di bilancio 2018) che ha prorogato fino al 31 gennaio 2019 (art. 1, comma 1120) il termine entro il quale il Presidente del Consiglio, anche tramite il direttore del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza, può delegare i direttori delle Agenzie d'informazione per la sicurezza interna e esterna (AISI e AISE) o altro personale delegato a svolgere colloqui investigativi con i detenuti a fini di prevenzione del terrorismo internazionale. Tale facoltà era stata ammessa, in via transitoria, dall'articolo 6 del citato decreto-legge n. 7 del 2015 che, a sua volta, ha modificato l'articolo 4 del decreto-legge n. 144 del 2005.. Una proroga di un anno di tale disciplina era stata già disposta dal decreto-legge n. 210 del 2015 (articolo 4-ter) e poi dal decreto-legge 244 del 2016 (art. 5, comma 8);
- la legge di stabilità 2016 ([legge n. 208 del 2015](#)), ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia un fondo di 150 milioni di euro per il potenziamento degli interventi e delle dotazioni strumentali in materia di protezione cibernetica e di sicurezza informatica nazionali; previa deliberazione del Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR), sentiti il Ministro dell'interno, il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, nonché i responsabili del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS), dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) e dell'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI), si è previsto il riparto prioritario delle risorse del fondo tra tali organismi anche ai fini dell'attuazione di specifiche misure di rafforzamento delle attività di prevenzione e di contrasto con mezzi informatici del terrorismo nazionale e internazionale (art. 1, commi 965 e 966).

I documenti trasmessi dal Governo

Si ricorda che sul tema del contrasto del terrorismo, anche internazionale, alcuni obblighi di relazione incombono sul Governo. Ulteriori elementi di documentazione sulle iniziative di contrasto intraprese possono, dunque, essere tratti dall'ultima Relazione sull'attività di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo (art. 5, comma 1, del D. Lgs. n. 231 del 2007), trasmessa il 25 settembre 2017, che contiene dati aggiornati al 2016 ([DOC. CLX, n. 5](#)).

Aggiornati solo al 2015 sono, invece, i dati contenuti nell'ultima Relazione

sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata, che contiene anche un paragrafo sul terrorismo internazionale, trasmessa dal Ministro dell'Interno il 4 gennaio 2017 ([DOC XXXVIII, n. 4, Vol. I](#)).

Violenza contro le donne

L'ordinamento italiano non prevede misure volte a contrastare specificamente ed esclusivamente condotte violente verso le donne, né prevede specifiche aggravanti quando alcuni delitti abbiano la donna come vittima.

Per il nostro diritto penale, se si esclude il delitto di mutilazioni genitali femminili, il genere della persona offesa dal reato non assume uno specifico rilievo (e conseguentemente non è stato fino a pochi mesi fa censito nelle statistiche giudiziarie).

Peraltro, la XVII legislatura si è caratterizzata per la ratifica della Convenzione di Istanbul, per l'introduzione di modifiche al codice penale e di procedura penale per inasprire le pene di alcuni reati, più spesso commessi nei confronti di donne, per l'emanazione del Piano d'azione straordinario contro la violenza di genere e per la previsione di stanziamenti per il supporto delle vittime; si segnala, infine, la modifica al codice penale volta ad aumentare la pena ed estendere il campo d'applicazione per il reato di omicidio aggravato da relazioni personali.

La ratifica della Convenzione di Istanbul e la sua attuazione

Con la [legge 27 giugno 2013, n. 77](#), l'Italia è stata tra i primi paesi europei a ratificare la Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica - meglio nota come 'Convenzione di Istanbul' - adottata dal Consiglio d'Europa l'11 maggio 2011 ed entrata in vigore il 1° agosto 2014, a seguito del raggiungimento del prescritto numero di dieci ratifiche.

La Convenzione è il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante il cui principale obiettivo è quello di creare un quadro globale e integrato che consenta la protezione delle donne contro qualsiasi forma di violenza, nonché prevedere la cooperazione internazionale e il sostegno alle autorità e alle organizzazioni a questo scopo deputate.

Particolarmente rilevante è il riconoscimento espresso della violenza contro le donne quale violazione dei diritti umani, oltre che come forma di discriminazione contro le donne (art. 3 della Convenzione). La Convenzione stabilisce inoltre un chiaro legame tra l'obiettivo della parità tra i sessi e quello dell'eliminazione della violenza nei confronti delle donne.

Di rilievo inoltre la previsione che stabilisce l'applicabilità della Convenzione sia in tempo di pace sia nelle situazioni di conflitto armato, circostanza, quest'ultima, che da sempre costituisce momento nel quale le violenze sulle donne conoscono particolare esacerbazione e ferocia.

La Convenzione interviene specificamente anche nell'ambito della violenza domestica, che non colpisce solo le donne, ma anche altri soggetti, ad esempio bambini ed anziani, ai quali altrettanto si applicano le medesime norme di tutela. La Convenzione individua negli Stati i primi a dover rispettare gli obblighi da essa imposti, i cui rappresentanti, intesi in senso ampio, dovranno garantire

comportamenti privi di ogni violenza nei confronti delle donne.

Gli obiettivi della Convenzione sono elencati nel dettaglio dall'articolo 1:

- a. proteggere le donne da ogni forma di violenza e prevenire, perseguire ed eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica;
- b. contribuire ad eliminare ogni forma di discriminazione contro le donne e promuovere la concreta parità tra i sessi, ivi compreso rafforzando l'autonomia e l'autodeterminazione delle donne;
- c. predisporre un quadro globale, politiche e misure di protezione e di assistenza a favore di tutte le vittime di violenza contro le donne e di violenza domestica;
- d. promuovere la cooperazione internazionale al fine di eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica;
- e. sostenere e assistere le organizzazioni e autorità incaricate dell'applicazione della legge in modo che possano collaborare efficacemente, al fine di adottare un approccio integrato per l'eliminazione della violenza contro le donne e la violenza domestica.

L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha predisposto un Manuale dei parlamentari per l'applicazione della Convenzione di Istanbul che contiene un'ampia illustrazione dei contenuti dell'Accordo e delinea il ruolo dei parlamentari nella sua attuazione.

Per garantire un'efficace attuazione delle sue disposizioni da parte delle Parti contraenti, la Convenzione istituisce uno specifico meccanismo di controllo. L'art. 66 affida, infatti, ad un *Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica* (cd. GREVIO) il compito di vigilare sull'attuazione della Convenzione da parte delle Parti contraenti. Il GREVIO è composto da un minimo di 10 membri a un massimo di 15 membri, nel rispetto del criterio dell'equilibrio tra i sessi e di un'equa ripartizione geografica e dell'esigenza di competenze multidisciplinari. I membri sono eletti dal Comitato delle Parti - l'organismo composto dai rappresentanti dei Paesi-Parti della Convenzione - tra i candidati designati dalle Parti con un mandato di quattro anni, rinnovabile una volta, e sono scelti tra i cittadini delle Parti.

L'11 marzo 2016 il GREVIO ha adottato un questionario, rivolto alle Parti contraenti, come base per redigere il loro rapporto sulle misure legislative e di altro tipo destinate a dare attuazione alla Convenzione.

[Questionario sulle misure legislative e di altro tipo destinate a dare attuazione alle disposizioni della Convenzione di Istanbul \(traduzione italiana non ufficiale\).](#)

[Il decreto-legge n. 93 del 2013](#)

Il Parlamento ha convertito in legge il [decreto-legge 93/2013](#), che contiene disposizioni volte a prevenire e reprimere la violenza domestica e di genere. Significativamente, nelle premesse del provvedimento d'urgenza si ritiene «che il susseguirsi di eventi di gravissima efferatezza in danno di donne e il conseguente allarme sociale che ne è derivato rendono necessari interventi urgenti volti a inasprire, per finalità dissuasive, il trattamento punitivo degli autori di tali fatti,

introducendo, in determinati casi, misure di prevenzione finalizzate alla anticipata tutela delle donne e di ogni vittima di violenza domestica».

In particolare, e a seguito dell'esame parlamentare, il provvedimento interviene sul codice penale:

- introducendo un'aggravante comune (art. 61, n. 11-*quinquies*) per i delitti contro la vita e l'incolumità individuale, contro la libertà personale nonché per i maltrattamenti in famiglia, da applicare se i fatti sono commessi in danno o in presenza di minori o di una donna in gravidanza;
- modificando le aggravanti per i delitti di violenza sessuale per prevedere specifiche circostanze relative alla commissione dei delitti nei confronti di familiari;
- modificando il reato di atti persecutori (art. 612-bis, c.d. *stalking*), con particolare riferimento al regime della querela di parte. La querela è irrevocabile se il fatto è stato commesso mediante minacce reiterate e aggravate; in tutti gli altri casi, comunque, una volta presentata la querela, la rimessione potrà avvenire soltanto in sede processuale. Il delitto resta perseguibile d'ufficio se il fatto è commesso nei confronti di un minore o di una persona con disabilità, nonché quando il fatto è connesso con altro delitto per il quale si deve procedere d'ufficio. La riforma ha inoltre previsto una aggravante quando il fatto è commesso attraverso strumenti informatici o telematici.

Il decreto-legge interviene anche sul codice di procedura penale, prevedendo, in particolare:

- la possibilità di procedere ad intercettazioni anche quando si indaga per stalking;
- a tutela delle vittime, modifiche alle misure relative all'allontanamento - anche d'urgenza - dalla casa familiare e all'arresto obbligatorio in flagranza dell'autore delle violenze. E' stata inoltre introdotta la possibilità di operare anche un controllo a distanza (c.d. braccialetto elettronico) del presunto autore di atti di violenza domestica;
- prevede specifici obblighi di comunicazione da parte dell'autorità giudiziaria e della polizia giudiziaria alla persona offesa dai reati di stalking e maltrattamenti in ambito familiare nonché modalità protette di assunzione della prova e della testimonianza di minori e di adulti particolarmente vulnerabili;
- modifica le disposizioni di attuazione del codice di procedura, inserendo i reati di maltrattamenti in famiglia, violenza sessuale e stalking tra quelli che hanno priorità assoluta nella formazione dei ruoli d'udienza.

Sempre a tutela delle vittime dei reati di violenza domestica e di genere, la riforma:

- introduce la misura di prevenzione dell'ammonizione del questore anche per condotte di violenza domestica, sulla falsariga di quanto già previsto per il reato di *stalking*;
- estende alle vittime dei reati di stalking, maltrattamenti in famiglia e mutilazioni genitali femminili l'ammissione al gratuito patrocinio anche in deroga ai limiti di reddito;
- prevede che le forze dell'ordine che ricevono dalla vittima notizia di uno dei

reati di sfruttamento sessuale o di violenza sessuale o di maltrattamenti in famiglia abbiano l'obbligo di fornire alla vittima stessa tutte le informazioni relative ai centri antiviolenza presenti sul territorio e, se ne fa richiesta, a metterla in contatto con la vittima;

- riconosce agli stranieri vittime di violenza domestica la possibilità di ottenere uno specifico permesso di soggiorno;
- stabilisce che la relazione annuale al Parlamento sull'attività delle forze di polizia e sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica debba contenere un'analisi criminologica della violenza di genere;
- demanda al Ministro per le pari opportunità l'elaborazione di un Piano straordinario contro la violenza sessuale e di genere, per il quale è previsto un finanziamento di 10 milioni di euro per il 2013, prevedendo azioni a sostegno delle donne vittime di violenza.

Il Piano di azione contro la violenza di genere

L' [art. 5 del citato D.L. 93/2013](#) ha previsto l'adozione di un Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, con lo scopo di affrontare in modo organico e in sinergia con i principali attori coinvolti a livello sia centrale che territoriale il fenomeno della violenza contro le donne.

Il Piano è elaborato dal Ministro per le pari opportunità, con il contributo delle amministrazioni interessate, delle associazioni di donne impegnate nella lotta contro la violenza e dei centri antiviolenza, ed adottato dal medesimo Ministro, previa intesa in sede di Conferenza unificata. Esso è inoltre predisposto in sinergia con la nuova programmazione dell'Unione europea per il periodo 2014-2020.

Le finalità del Piano sono molto ampie e riguardano interventi relativi ad una pluralità di ambiti: dall'educazione nelle scuole alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica, anche attraverso un'adeguata informazione da parte dei media; dal potenziamento dei centri antiviolenza e del sostegno alle vittime al recupero degli autori dei reati; dalla raccolta di dati statistici alla formazione degli operatori di settore. Il Piano assicura il coordinamento ed il coinvolgimento di tutti i livelli di governo interessati, basandosi sulle buone pratiche già realizzate a livello territoriale, anche grazie alle azioni di associazioni e soggetti privati.

Il primo [Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere](#) è stato adottato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 luglio 2015 e registrato dalla Corte dei Conti il 25 agosto 2015. Il Piano ha durata biennale ed è dunque giunto a scadenza nel luglio del 2017.

Nel dicembre 2017 è stato emanato il [Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020](#).

Il nuovo Piano si fonda su quattro linee di intervento: prevenzione, protezione e sostegno, repressione dei reati, assistenza e promozione.

Quanto alla prevenzione, le priorità sono il rafforzamento del ruolo strategico del sistema di istruzione e formazione, la formazione degli operatori del settore pubblico e del privato sociale, l'attivazione di programmi di intervento per gli uomini autori o potenziali autori di violenza, la sensibilizzazione dei mass

media sul ruolo di stereotipi e sessismo.

Sul versante della protezione e del sostegno alle vittime, la priorità è la presa in carico; seguono percorsi di empowerment economico finanziario, lavorativo e autonomia abitativa. Quanto alla repressione dei reati, le priorità sono: garantire la tutela delle donne vittime di violenza (compreso lo stalking) attraverso una efficace e rapida valutazione e gestione del rischio di letalità, gravità, reiterazione e recidiva; migliorare l'efficacia dei procedimenti giudiziari a tutela delle vittime di abusi e violenze e di delitti connessi alla violenza maschile contro le donne.

Per quanto riguarda le risorse finanziarie a sostegno degli interventi previsti dal Piano, occorre fare riferimento alle risorse del Fondo per le pari opportunità.

Il decreto-legge n. 93 del 2013 dispone al riguardo un incremento del predetto Fondo per le pari opportunità di 10 milioni di euro, limitatamente all'anno 2013, vincolati al finanziamento del piano contro la violenza di genere (art. 5, comma 4).

Per gli anni 2014, 2015, e 2016 ha provveduto la legge di stabilità 2014, aumentando ulteriormente il Fondo di 10 milioni per ciascuno di questi anni, con vincolo di destinazione al piano medesimo (art. 1, comma 217, L. n. 147/2013).

Un ulteriore finanziamento, di natura permanente, è invece specificamente destinato, nell'ambito del piano, al potenziamento delle forme di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli attraverso il rafforzamento della rete dei servizi territoriali, dei centri antiviolenza e dei servizi di assistenza alle donne vittime di violenza: a tal fine il Fondo per le pari opportunità è incrementato di 10 milioni di euro per il 2013, di 7 milioni per il 2014 e di 10 milioni annui a decorrere dal 2015 (art. 5- bis DL n. 93/2013).

Il Ministro delegato per le pari opportunità, previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, provvede annualmente a ripartire le risorse tra le regioni, tenendo conto di una serie di criteri indicati dalla legge (art. 5- bis, comma 2, DL n. 93/2013).

Tutte le risorse confluiscono, dunque, nel Fondo per le pari opportunità e sono appostate - unitamente agli altri eventuali ulteriori interventi a carico del Fondo - nel cap. 2108 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), per essere successivamente trasferite al bilancio della Presidenza del Consiglio, dove sono ripartite tra i diversi interventi.

Nell'esercizio finanziario 2017 il Fondo ha subito un significativo incremento dovuto ad un rifinanziamento di circa 49 milioni di euro per il 2017 mediante interventi di sezione I e II della legge di bilancio 2017 ([legge n. 232 del 2016](#)).

Nella legge di bilancio 2018 sul capitolo 2108 (*Fondo per le pari opportunità*), che viene rifinanziato per circa 45 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2018-2020, risultano i seguenti stanziamenti:

Anno	stanziamento
2018	€ 69.216.274
2019	€ 67.306.120
2020	€ 62.306.739

Nel bilancio 2017 della Presidenza del Consiglio - sul cap. 496

(Somme da destinare al piano contro la violenza alle donne), nel quale sono iscritti sia i fondi destinati al Piano straordinario (art. 5, DL 93/2013) che quelli per i centri antiviolenza e le case rifugio (art. 5-bis, DL 93/2013) - risultano stanziati per il 2017 risorse per 21,7 mln di euro.

L'omicidio aggravato dalle relazioni personali

Negli ultimi giorni della XVII legislatura il Parlamento ha approvato la legge n. 4 del 2018, volta a rafforzare le tutele per i figli rimasti orfani a seguito di un crimine domestico ([A.S. 2719](#)), che riconosce tutele processuali ed economiche ai figli minorenni e maggiorenni economicamente non autosufficienti della vittima di un omicidio commesso da:

- il coniuge, anche legalmente separato o divorziato;
- la parte dell'unione civile, anche se l'unione è cessata;
- una persona che è o è stata legata da relazione affettiva e stabile convivenza con la vittima.

La legge, inoltre, modifica il codice penale intervenendo sull' omicidio aggravato dalle relazioni personali, di cui all'art. 577 c.p.

Rispetto alla norma vigente, che punisce l'uxoricidio (omicidio del coniuge) con la reclusione da 24 a 30 anni (la pena base per l'omicidio non può essere inferiore a 21 anni di reclusione), il provvedimento aumenta la pena ed estende il campo d'applicazione della norma. Modificando l'art. 577 c.p., infatti, è prevista la pena dell'ergastolo se vittima del reato di omicidio è:

- il coniuge, anche legalmente separato;
- l'altra parte dell'unione civile;
- la persona legata all'omicida da stabile relazione affettiva e con esso stabilmente convivente.

Il provvedimento dunque non solo aumenta la pena per l'uxoricidio ma ne estende l'applicazione al rapporto di unione civile e alla convivenza, prevedendo l'ergastolo in caso di attualità del legame personale. Con i vigenti limiti di pena (reclusione da 24 a 30 anni) viene invece punito l'omicidio del coniuge divorziato o della parte della cessata unione civile.

L'applicabilità delle misure di prevenzione agli indiziati di stalking

Con l'entrata in vigore della recente [legge 17 ottobre 2017, n. 161](#), di riforma del Codice antimafia, agli indiziati di *stalking* potranno essere applicate nuove misure di prevenzione.

In particolare, sarà applicabile la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, cui può essere aggiunto, se le circostanze del caso lo richiedano, il divieto di soggiorno in uno o più comuni, diversi da quelli di residenza o di dimora abituale o in una o più province. Quando le altre misure di prevenzione non

siano ritenute idonee può essere imposto all'indiziato di atti persecutori l'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale.

Infine, con il consenso dell'interessato, anche allo stalker potrà essere applicato il c.d. braccialetto elettronico, una volta che ne sia stata accertata la disponibilità.

La riforma del Codice consente inoltre l'applicazione agli indiziati di stalking anche delle misure di prevenzione patrimoniali.

Esclusione delle condotte riparatorie per lo stalking

Infine, l' [art. 1 della legge n. 172 del 2017](#), di conversione del decreto-legge n. 148 del 2017, ha escluso che il delitto di atti persecutori (c.d. *stalking*) possa essere estinto a seguito di condotte riparatorie, come in precedenza previsto dall'art. 162-ter del codice penale.

L'art. 162-ter, introdotto dalla recente [legge n. 103 del 2017](#), di riforma del processo penale, prevede infatti che le condotte riparatorie del danno operino come causa estintiva del reato nei reati procedibili a querela soggetta a remissione; in tali casi, quando l'imputato abbia riparato interamente il danno cagionato dal reato mediante le restituzioni o il risarcimento e abbia eliminato – ove possibile - le sue conseguenze dannose o pericolose, il giudice deve dichiarare l'estinzione del reato, sentite le parti e la persona offesa. Il risarcimento del danno può essere riconosciuto anche in seguito a offerta reale ai sensi degli artt. 1208 e ss. del codice civile, formulata dall'imputato e non accettata dalla persona offesa, ove il giudice riconosca la congruità della somma offerta a tale titolo. All'esito positivo delle condotte riparatorie il giudice deve dichiarare l'estinzione del reato.

Con l'entrata in vigore della legge n.172 del 2017 è stata esclusa l'applicabilità della nuova causa di estinzione dei reati al reato di atti persecutori.

Il sostegno economico delle vittime

Infine, si ricorda che nel corso della legislatura è stata data piena attuazione alla [direttiva 2004/80/CE](#), relativa all' indennizzo delle vittime di reato, che vincola gli Stati membri UE a prevedere un sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori, che garantisca un indennizzo equo ed adeguato delle vittime.

Con la [legge n. 122 del 2016](#), Legge europea 2015-2016, peraltro recentemente modificata dalla legge europea 2017 ([legge n. 167 del 2017](#)), il legislatore ha riconosciuto il diritto all'indennizzo «alla vittima di un reato doloso commesso con violenza alla persona e comunque del reato di cui all'articolo 603-bis del codice penale [caporalato], ad eccezione dei reati di cui agli articoli 581 [percosse] e 582 [lesioni personali], salvo che ricorrano le circostanze aggravanti previste dall'articolo 583 del codice penale».

L'indennizzo è elargito per la rifusione delle spese mediche e assistenziali; per i reati di violenza sessuale e di omicidio l'indennizzo è comunque elargito, alla vittima o agli aventi diritto, anche in assenza di spese mediche e assistenziali.

Il [D.M. 31 agosto 2017](#) ha determinato i seguenti importi dell'indennizzo alle vittime dei reati intenzionali violenti:

Reato di omicidio	7.200 euro
Omicidio commesso dal coniuge o da persona che è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa	8.200 euro (in favore dei figli della vittima)
Violenza sessuale, salvo che ricorra la circostanza attenuante della minore gravità	4.800 euro
Altri reati	massimo 3.000 euro a titolo di rifusione delle spese mediche e assistenziali

Statistiche

Il [Ministero della Giustizia](#) nel 2014 ha pubblicato [Stalking. Indagine statistica attraverso la lettura dei fascicoli dei procedimenti definiti con sentenze di primo grado](#), a cura della [Direzione generale di statistica](#).

Le informazioni rilevate riguardano il reato di cui all'art. 612-bis del codice penale, considerando il fenomeno sotto molteplici aspetti: movente, modalità della condotta, tempi, autori, vittime e relazione tra di loro. Si tratta di un'indagine, di tipo campionario, è basta sull'analisi della documentazione relativa ai procedimenti definiti negli anni 2011-2012 presso 14 sedi di tribunale, rappresentative della realtà nazionale per dimensione e ubicazione territoriale.

Lo studio evidenzia che il 91,1% dei reati di *stalking* è commesso da maschi, l'età media dell'autore è di 42 anni contro i 38 della vittima e quasi un terzo degli stalker è disoccupato o con lavoro saltuario. Nel 33,2% dei casi, inoltre, vittima e autore hanno figli in comune e il movente più ricorrente che spinge l'imputato alla condotta contestata è quello di "ricomporre il rapporto" (30,4%), seguito dalla "gelosia" (11,1%) e dalla "ossessione sessuale o psicologica" (3,3%).

Per quanto riguarda l'esito delle sentenze, infine, le condanne (42,5%) e i patteggiamenti (14,9%) sono più frequenti delle assoluzioni (11,5%). Una vittima su quattro, comunque, ritira la querela.

Nel giugno 2015 l'[Istituto nazionale di statistica - ISTAT](#) ha pubblicato lo studio "[La violenza contro le donne dentro e fuori la famiglia](#)", con dati aggiornati al 2014.

Lo studio conferma come la violenza contro le donne sia un fenomeno ampio e diffuso: 6 milioni 788 mila donne hanno subito nel corso della propria vita una qualche forma di violenza fisica o sessuale, il 31,5% delle donne tra i 16 e i 70 anni: il 20,2% ha subito violenza fisica, il 21% violenza sessuale, il 5,4% forme più gravi di violenza sessuale come stupri e tentati stupri. Sono 652 mila le donne che hanno subito stupri e 746 mila le vittime di tentati stupri.

3 milioni e 466 mila donne hanno subito *stalking* nel corso della vita, il 16,1% delle donne. Di queste, 1 milione e 524 mila l'ha subito dall'ex partner, 2 milioni 229 mila da persone diverse dall'ex partner.

I partner attuali o ex commettono le violenze più gravi. Il 62,7% degli stupri è commesso da un partner attuale o precedente. Gli sconosciuti sono nella maggior

parte dei casi autori di molestie sessuali (76,8%).

Considerando il totale delle violenze subite da donne con figli, aumenta la percentuale dei figli che hanno assistito ad episodi di violenza sulla propria madre (dal 60,3% del dato del 2006 al 65,2% rilevato nel 2014).

Ciò nonostante, dallo studio emergono anche importanti segnali di miglioramento rispetto all'indagine precedente: negli ultimi 5 anni le violenze fisiche o sessuali sono passate dal 13,3% all'11,3%, rispetto ai 5 anni precedenti il 2006. Ciò è frutto di una maggiore informazione, del lavoro sul campo ma soprattutto di una migliore capacità delle donne di prevenire e combattere il fenomeno e di un clima sociale di maggiore condanna della violenza.

E' in calo sia la violenza fisica sia la sessuale, dai partner e ex partner (dal 5,1% al 4% la fisica, dal 2,8% al 2% la sessuale) come dai non partner (dal 9% al 7,7%). Il calo è particolarmente accentuato per le studentesse, che passano dal 17,1% all'11,9% nel caso di ex partner, dal 5,3% al 2,4% da partner attuale e dal 26,5% al 22% da non partner.

Di contro, le violenze sono più gravi: aumentano quelle che hanno causato ferite (dal 26,3% al 40,2% da partner) e il numero di donne che hanno temuto per la propria vita (dal 18,8% del 2006 al 34,5% del 2014).

Alla maggiore capacità delle donne di uscire dalle relazioni violente o di prevenirle si affianca anche una maggiore consapevolezza. Più spesso considerano la violenza subita un reato (dal 14,3% al 29,6% per la violenza da partner) e la denunciano di più alle forze dell'ordine (dal 6,7% all'11,8%). Più spesso ne parlano con qualcuno (dal 67,8% al 75,9%) e cercano aiuto presso i servizi specializzati, centri antiviolenza, sportelli (dal 2,4% al 4,9%).

Rispetto al 2006, le vittime sono più soddisfatte del lavoro delle forze dell'ordine. Per le violenze da partner o ex, le donne molto soddisfatte passano dal 9,9% al 28,5%.

Nel marzo 2015, il [Ministero dell'Interno](#) ha reso noti i seguenti dati relativi alla violenza contro le donne.

Omicidi volontari consumati in Italia
(fonte D.C.P.C. - dati operativi aggiornati il 04.03.2015)

	4 MARZO 2012 3 MARZO 2013	4 MARZO 2013 3 MARZO 2014	Var. %	4 MARZO 2014 3 MARZO 2015	Var. %
Omicidi commessi *	526	505	-3,99%	427	-15,45%
...di cui con vittime di sesso femminile	156	177	13,46%	137	-22,60%
.....di cui in ambito familiare/af	172	177	2,91%	163	-7,91%
.....di cui con vittime di sesso femminile	107	122	14,02%	102	-16,39%

* I dati sono espressi al netto delle 366 vittime del naufragio di Lampedusa del 3 ottobre 2013 (di cui 92 di sesso femminile)

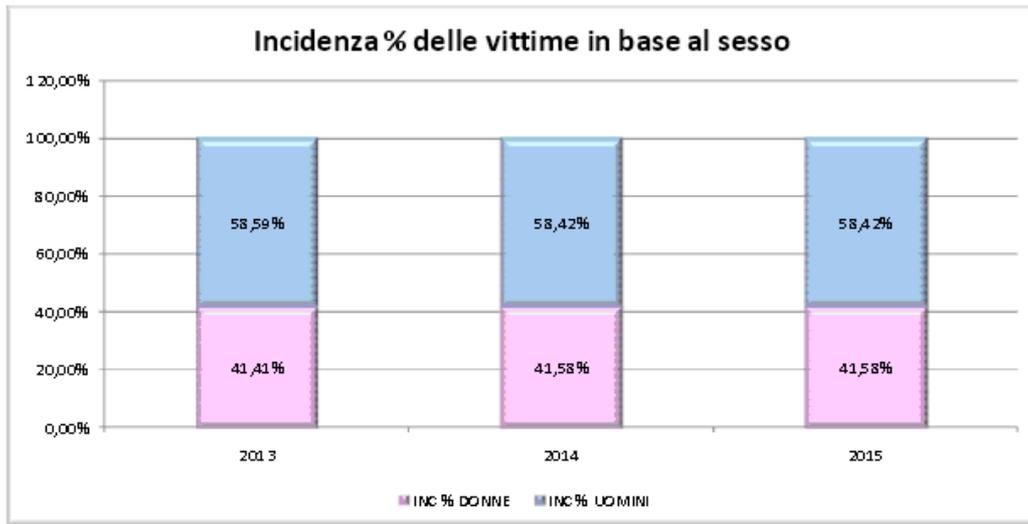
	4 MARZO 2012 3 MARZO 2013	4 MARZO 2013 3 MARZO 2014	Var. %	4 MARZO 2014 3 MARZO 2015	Var. %
AMMONIMENTI	1.088	1.403	28,95%	1.305	-6,99%
di cui AMMONIMENTI EX L.119/2013		194	N.D.	345	77,84%
ALLONTANAMENTO EX ART 384 BIS		127	N.D.	244	92,13%
DIVIETO DI AVVICINAMENTO	3.576	4.765	33,25%	4.460	-6,40%

Numero dei delitti commessi in Italia con incidenza percentuale di vittime di sesso femminile
(fonte SDI-SSD - dati non consolidati aggiornati il 04.03.2015)

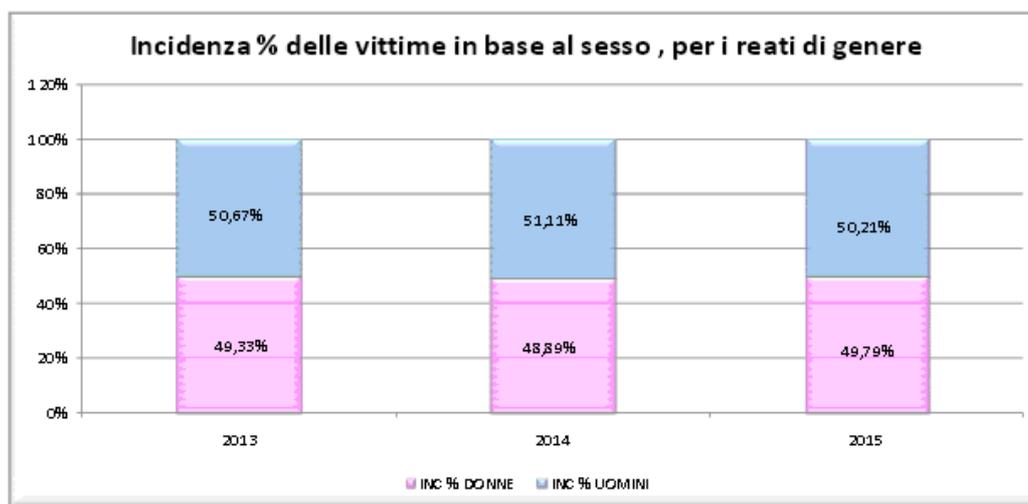
	4 MARZO 2012 3 MARZO 2013	Incidenza % vittime di sesso femminile	4 MARZO 2013 3 MARZO 2014	Incidenza % vittime di sesso femminile	variaz % tra i periodi	variaz % tra i periodi per le vittime di sesso femminile	4 MARZO 2014 3 MARZO 2015	Incidenza % vittime di sesso femminile	variaz % tra i periodi	variaz % tra i periodi per le vittime di sesso femminile
LESIONI DOLOSE	70.162	40,70%	66.867	40,70%	-4,70%	-3,19%	59.719	40,04%	-10,69%	-13,80%
PERCOSSE	16.047	48,06%	15.640	47,79%	-2,54%	-3,16%	13.690	46,61%	-12,47%	-17,04%
MINACCE	87.663	45,17%	87.383	45,30%	-0,32%	1,23%	76.165	44,30%	-12,84%	-15,20%
VIOLENZE SESSUALI	4.948	89,86%	4.607	91,24%	-6,89%	-7,01%	3.624	91,70%	-21,34%	-22,31%
MALTRATTAMENTI IN FAMIGLIA O VERSO I FANCIULLI	10.986	81,09%	12.846	81,77%	16,93%	18,79%	11.223	80,94%	-12,63%	-14,79%
ATTI PERSECUTORI (art. 612 bis)	11.834	77,05%	13.300	77,72%	12,30%	10,52%	10.029	77,21%	-24,59%	-24,80%
ATTI PERSECUTORI (art. 612 bis co.1)	7.393	72,02%	7.814	71,85%	5,69%	3,74%	5.989	71,33%	-23,36%	-23,87%
ATTI PERSECUTORI (art. 612 bis co.2)	4.074	86,83%	5.091	87,61%	24,96%	24,14%	3.751	87,50%	-26,32%	-26,21%
ATTI PERSECUTORI (art. 612 bis co.3)	367	75,51%	395	69,93%	7,63%	4,34%	289	70,30%	-26,84%	-25,92%

Ulteriori dati, relativi al 2015, sono contenuti nell'ultima relazione al Parlamento sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata (DOC XXXVIII, n. 4, presentato il 4 gennaio 2017). Come richiesto dall'art. 3 del decreto-legge n. 93 del 2013, infatti, la Relazione contiene uno specifico capitolo dedicato all'analisi criminologica della violenza di genere.

I dati sulle vittime di tutti i delitti tentati e consumati, commessi in Italia, distinti per genere e cittadinanza, mostrano un trend sostanzialmente stabile nell'ultimo triennio.



Prendendo in analisi le vittime dei soli delitti rientranti nell'accezione "violenza di genere" (atti persecutori, maltrattamenti, percosse, violenze sessuali ecc), si evidenzia una diminuzione dell'incidenza delle vittime di sesso femminile tra l'anno 2013 e 2014, in controtendenza con l'anno 2015, ove si registra un aumento.



Una valutazione a parte, invece, va fatta se le vittime vengono distinte non solo per sesso, ma anche per nazionalità. Le vittime di sesso femminile italiane confermano un trend in lieve crescita rispetto all'anno 2013 e, comunque, sempre inferiore al 50% della popolazione italiana vittima sia di un delitto non specifico (nel 2015, tra gli italiani, il 40,80% delle vittime è di sesso femminile), sia di uno dei delitti rientranti nella violenza di genere (48,06%).

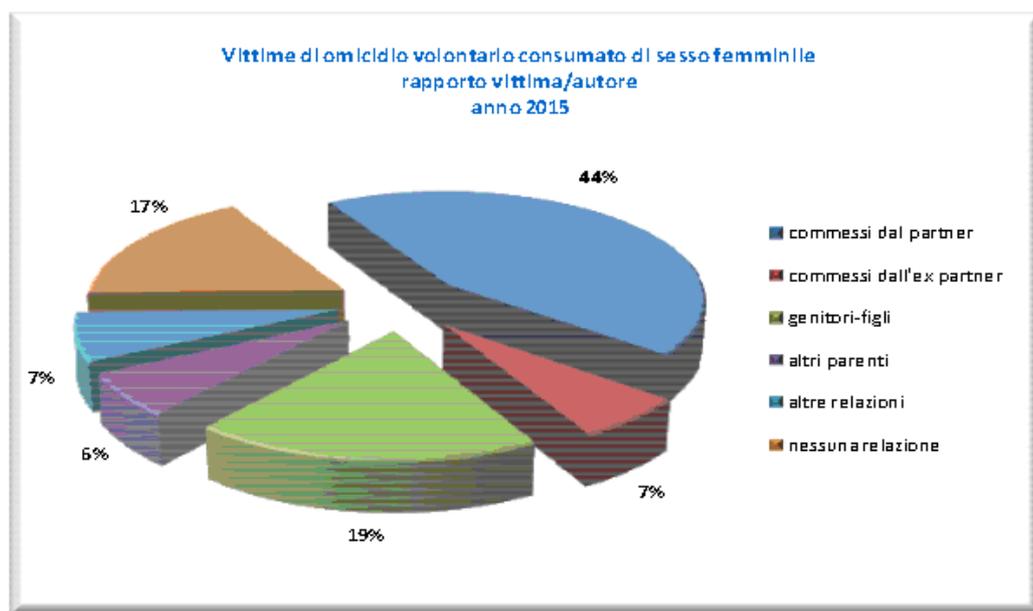
In particolare, gli omicidi volontari consumati mostrano, negli ultimi anni, un andamento decrescente. Dal 2010 al 2015 si registra una diminuzione del 12%, e del 3% tra il 2014 ed il 2015. Differente l'andamento del numero di donne uccise. Nel 2010 le vittime di sesso femminile rappresentavano il 29,89% delle persone uccise, nel 2013 tale percentuale raggiunge un picco del 35,71%, per diminuire

nell'anno 2014 (31,34%) e nel 2015 (30,06%). Anche l'ambito familiare affettivo, dove l'incidenza percentuale evidenzia il delicato e "debole" ruolo della donna, mostra un significativo "aggravamento". Se nel 2010 le donne uccise in ambito familiare/affettivo rappresentavano il 62,70% le stesse raggiungono nel 2013 il triste primato del 70,22%, per stabilizzarsi nel 2014 al 61,04% e nel 2015 al 64,88%.

DIREZIONE CENTRALE POLIZIA CRIMINALE Servizio Analisi Criminale					
Omicidi volontari consumati in Italia (fonte D.C.P.C. - dati operativi)					
	2013	2014	2015	Var % 2013/2014	Var % 2014/2015
Omicidi commessi *	504	485	469	-3,77%	-3,30%
...di cui con vittime di sesso femminile	180	152	141	-15,56%	-7,24%
...di cui in ambito familiare/affettivo	178	190	168	6,74%	-11,58%
...di cui con vittime di sesso femminile	125	116	109	-7,20%	-6,03%

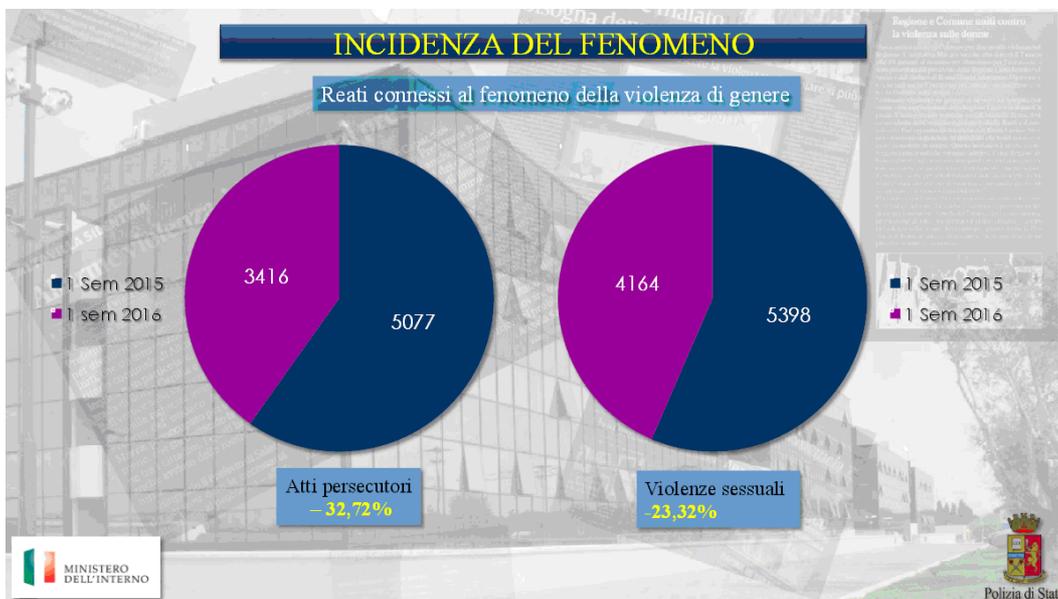
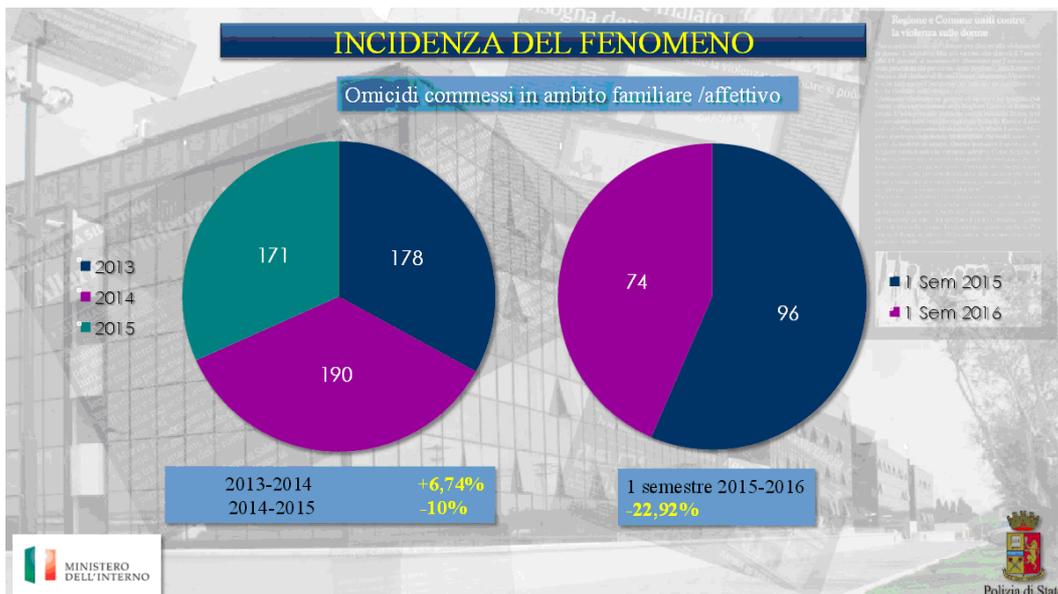
* i dati sono espressi al netto delle 366 vittime del naufragio di Lampedusa del 3 ottobre 2013 (di cui 92 di sesso femminile)

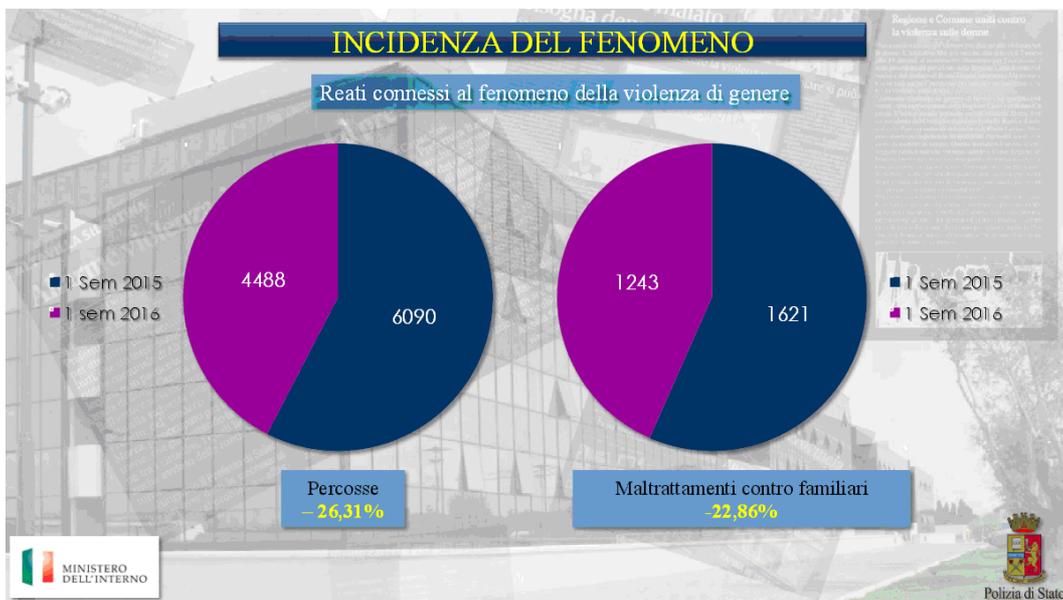
Con riferimento agli episodi del 2015, nel 44% dei casi la donna vittima di omicidio volontario era legata da un rapporto sentimentale con il suo autore. Nel 25% era presente un rapporto di parentela (genitori-figli-altri parenti).



Nel luglio 2016, infine, nell'ambito della campagna informativa "Progetto Camper contro la violenza di genere", il Dipartimento della Pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno ha reso noti i seguenti ulteriori dati, relativi al primo semestre 2016,

che evidenziano una riduzione dei reati contro le donne.





Ministero della giustizia

Il Ministero della Giustizia nel 2017 ha pubblicato [Femminicidio in Italia. Inchiesta statistica \(2010-2016\)](#), a cura della [Direzione generale di statistica](#).

Il documento censisce le uccisioni di donne da parte di uomini nel quinquennio 2012-2016 evidenziando una media di 150 omicidi all'anno [157 nel 2012, 179 nel 2013, 152 nel 2014, 141 nel 2015, 145 nel 2016] e raccoglie le evidenze statistiche (e le storie) raccolte dalla lettura di oltre 400 sentenze di omicidio di donne emesse tra il 2012 e il 2016, qualunque sia stato l'esito e il rito processuale seguito dagli uffici giudiziari che hanno inviato la documentazione.

L'indagine rileva che nel 55,8% dei casi tra autore e vittima esiste una relazione sentimentale, in atto al momento dell'omicidio o pregressa. Se a questi si aggiungono i casi in cui tra autore e vittima esisteva una relazione di parentela si scopre che in circa il 75% dei casi le donne muoiono nell'ambito familiare, all'interno cioè di quell'ambiente che teoricamente dovrebbe proteggerle di più.

Tutela delle vittime dei reati

La XVII legislatura si è caratterizzata per diversi interventi volti a proteggere le vittime dei reati, ampliandone le tutele in ambito processuale e sostenendole dal punto di vista economico. Si segnalano, in particolare, la legge che ha previsto un indennizzo per le vittime dei reati intenzionali violenti e quella che ha introdotto specifiche tutele per gli orfani a causa di un crimine domestico.

Il rafforzamento della tutela processuale delle vittime dei reati

L'ordinamento italiano tutela tutte le vittime dei reati attraverso gli istituti processuali penali che garantiscono un ruolo nel processo alla persona offesa dal reato e, eventualmente, alla parte civile, cioè alla vittima che intervenga nel processo penale per chiedere il risarcimento dei danni subiti. Da questo punto di vista la tutela apprestata alle vittime in Italia è ampia e generalizzata.

L'ordinamento penale, peraltro, accorda specifiche tutele processuali a particolari categorie di vittime ritenute dal legislatore particolarmente vulnerabili, come i minorenni o le persone offese da specifici reati.

Dopo gli interventi in questa direzione realizzati nella scorsa legislatura con la [legge n. 172 del 2012](#), di ratifica della Convenzione di Lanzarote per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, all'inizio della XVII legislatura il Parlamento torna ad apprestare tutele per le vittime dei reati commessi in ambito familiare, oltre che dei minori che vi assistono, con la conversione del [decreto-legge n. 93 del 2013](#), volto a contrastare la violenza di genere. In particolare, si ricordano le seguenti disposizioni:

- la modifica dell'art. 609-decies c.p. - che garantisce assistenza affettiva e psicologica della persona offesa minorenni, in ogni stato e grado del procedimento - finalizzata ad estenderne le previsioni dai delitti a sfondo sessuale ai delitti di maltrattamenti contro familiari e conviventi e di atti persecutori, se commessi in danno di un minorenni o da uno dei genitori di un minorenni in danno dell'altro genitore ed a coinvolgere il tribunale per i minorenni;
- la modifica dell'art. 612-bis c.p., relativo al delitto di atti persecutori, volta a consentire la remissione della querela (lo *stalking* è perseguibile d'ufficio solo se ricorrono alcune aggravanti) solo in sede processuale;
- l'applicazione delle misure a sostegno delle vittime del reato di atti persecutori alle vittime dei reati di maltrattamenti in famiglia, tratta di persone, violenza sessuale e sfruttamento sessuale dei minori;
- l'intervento sulle misure cautelari volto: ad estendere l'applicazione della misura dell'allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai

luoghi abitualmente frequentati dalla vittima; ad introdurre la misura dell'allontanamento d'urgenza dalla casa familiare; ad introdurre l'obbligo di informare la persona offesa di ogni modifica relative alle suddette misure cautelari;

- la previsione dell'obbligo di comunicare sempre alla persona offesa da un delitto commesso con violenza alla persona, l'avviso della richiesta di archiviazione, a prescindere dalla sua espressa richiesta;
- la possibilità di procedere in dibattimento all'audizione della persona offesa, anche maggiorenne, con modalità protette, se il procedimento penale riguarda i reati di maltrattamenti in famiglia, di tratta di persone, di sfruttamento sessuale dei minori, di violenza sessuale e di atti persecutori;
- l'estensione del gratuito patrocinio, a prescindere dai limiti di reddito, alle vittime dei reati di maltrattamenti contro familiari e conviventi e mutilazioni genitali femminili;
- le misure di tutela per gli stranieri vittime di violenza domestica. In particolare, con modifiche al TU immigrazione (d.lgs. 286/1998) il decreto-legge prevede la concessione alla vittima di un particolare permesso di soggiorno;
- la previsione di un Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, volto tra l'altro a «potenziare le forme di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli attraverso modalità omogenee di rafforzamento della rete dei servizi territoriali, dei centri antiviolenza e dei servizi di assistenza alle donne vittime di violenza; a garantire la formazione di tutte le professionalità che entrano in contatto con fatti di violenza di genere o di stalking; accrescere la protezione delle vittime attraverso il rafforzamento della collaborazione tra tutte le istituzioni coinvolte».

Nel corso della XVII legislatura, inoltre, con il [decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212](#), è stata data attuazione alla [direttiva 2012/29/UE](#), che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato: il provvedimento ha integrato con specifiche, mirate, disposizioni, il quadro di tutele che già l'ordinamento processuale penale assicurava alle vittime del reato. Il decreto legislativo ha apportato le seguenti modifiche al codice di procedura penale:

- prevede che, in caso di dubbio sull'età della vittima del reato il giudice debba disporre, anche d'ufficio, una perizia (art. 90, comma 2-bis). Se anche la perizia non scioglie i dubbi sull'età della vittima si presume la minore età, ma soltanto a fini processuali di garanzia;
- prevede che in caso di decesso della persona offesa dal reato, le facoltà in capo alla vittima possano essere esercitate oltre che dai prossimi congiunti, anche dal convivente (art. 90, comma 3);
- inserisce nel codice gli articoli da 90-bis a 90-quater, relativi al diritto della vittima a ricevere una serie di informazioni concernenti il procedimento penale e l'eventuale scarcerazione o evasione dell'imputato (o condannato), nonché la definizione della condizione di particolare vulnerabilità della vittima, che consente l'applicazione di speciali cautele.

- estende l'obbligatorietà della riproduzione audiovisiva delle dichiarazioni della persona offesa in condizione di particolare vulnerabilità anche al di fuori delle ipotesi di assoluta indispensabilità (art. 134, comma 4);
- estende la disciplina sul diritto all'interprete e alla traduzione, in precedenza dettata per il solo imputato (e poi modificata dal [decreto legislativo n. 32 del 2014](#)), anche alla persona offesa dal reato (nuovo art. 143-bis);
- estende anche alla persona offesa che si trovi in condizione di particolare vulnerabilità le tutele contenute nell'articolo 190-bis, cosicché nel caso di esame di un testimone che abbia già reso dichiarazioni in sede di incidente probatorio o in dibattimento nel contraddittorio con la persona nei cui confronti le dichiarazioni medesime saranno utilizzate ovvero dichiarazioni i cui verbali sono stati acquisiti, l'esame è ammesso solo se riguarda fatti o circostanze diversi da quelli oggetto delle precedenti dichiarazioni ovvero se il giudice o taluna delle parti lo ritengono necessario sulla base di specifiche esigenze (art. 190-bis, comma 1-bis);
- estende l'ausilio psicologico ai casi in cui è necessario assumere sommarie informazioni da una persona offesa, anche maggiorenne, in condizione di particolare vulnerabilità, assicurando che la stessa non abbia contatti con la persona sottoposta alle indagini e non sia chiamata più volte a rendere sommarie informazioni (art. 351, comma 1-ter e art. 362, comma 1-bis);
- prevede che quando la persona offesa versa in condizione di particolare vulnerabilità, il pubblico ministero, anche su richiesta della stessa, o la persona sottoposta alle indagini possono chiedere che si proceda con incidente probatorio all'assunzione della sua testimonianza (art. 392, comma 1-bis);
- dispone che le modalità della testimonianza non danneggino le vittime del reato in stato di particolare vulnerabilità (art. 398, comma 5-quater e art. 498, comma 4-quater). In particolare, il decreto legislativo prescinde da un catalogo di reati per consentire l'assunzione della testimonianza con modalità protette ogni qual volta la vittima sia riconosciuta come particolarmente vulnerabile.

Il decreto legislativo n. 212 del 2015 modifica inoltre le disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, prevedendo:

- il diritto della persona offesa dal reato di sporgere denuncia o presentare querela utilizzando la lingua da essa conosciuta (o ricevendo la necessaria assistenza linguistica) nonché di ricevere, previa richiesta, attestazione della denuncia o querela (art. 107-ter);
- che spetti al procuratore generale presso la corte d'appello ricevere dal PM del circondario di residenza-domicilio della vittima la denuncia o la querela relativa a un reato commesso in altro Stato UE e poi inoltrarla all'autorità giudiziaria straniera competente.

La tutela processuale delle vittime dei reati è potenziata anche dalla [legge n. 103](#)

del 2017, che ha modificato il codice di procedura penale al fine di:

- consentire alla persona offesa dal reato di chiedere ed ottenere dalle autorità informazioni sullo stato del procedimento penale nel quale ha presentato la denuncia o la querela (cfr. art. 1, commi 26-27);
- allungare i termini concessi alla persona offesa per opporsi alla richiesta di archiviazione e chiedere la prosecuzione delle indagini (art. 1, comma 31);
- disporre la nullità del decreto di archiviazione emesso in mancanza dell'avviso alla persona offesa o quando la stessa non sia stata messa in condizione di visionare gli atti o presentare opposizione (art. 1, comma 33).

L'indennizzo per le vittime dei reati intenzionali violenti

La possibilità di prevedere indennizzi per le vittime dei reati che, avendo subito un danno derivante da un atto penalmente rilevante non possono ottenere soddisfazione dall'autore del reato stesso, è stata a lungo riconosciuta dal nostro ordinamento solo per specifiche categorie di vittime (storicamente quelle della mafia e del terrorismo, poi anche quelle della tratta di esseri umani), ma non per la generalità delle persone offese da gravi reati. Questa lacuna è stata colmata nella XVII legislatura, dando attuazione alla [direttiva 2004/80/CE](#), relativa all'indennizzo delle vittime di reato.

La direttiva stabilisce infatti un sistema di cooperazione tra Stati membri volto a facilitare alle vittime di reato l'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere, che dovrebbe operare sulla base dei sistemi interni previsti dagli Stati in materia di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori. La direttiva, nel garantire alle vittime di uno Stato diverso da quello del luogo di commissione del reato il medesimo accesso al sistema d'indennizzo, muove dal presupposto dell'esistenza negli Stati di tale sistema interno di indennizzo. Nel rispetto del principio di sussidiarietà, la direttiva non indica i reati per i quali tale indennizzo debba trovare applicazione rinviando per la qualificazione alla normativa interna.

In particolare, l'art. 12, par. 2, della Direttiva, afferma che « *Tutti gli Stati membri provvedono a che le loro normative nazionali prevedano l'esistenza di un sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori, che garantisca un indennizzo equo ed adeguato delle vittime* ».

Questa disposizione è rimasta a lungo inattuata nel nostro ordinamento. L'Italia tradizionalmente riconosce infatti un indennizzo solo alle vittime di particolari categorie di reati.

Sul punto la Commissione europea ha avviato nel 2011 un procedimento di infrazione nei confronti dell'Italia per mancata conformità alla direttiva 2004/80/CE e, non accogliendo le repliche presentate dal Governo italiano, ha adito il 22 dicembre 2014 la Corte di Giustizia ([Causa C-601/14](#)). Con una sentenza depositata il 11 ottobre 2016, la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha condannato l'Italia per non aver recepito in maniera corretta e completa la direttiva europea che prevede un sistema di indennizzo per le vittime di qualsiasi

reato violento commesso sul proprio territorio anche nel caso in cui le vittime siano dei cittadini di un altro Stato membro. La Corte ha chiarito e sancito che la direttiva impone ad ogni Stato membro di adottare, al fine di tutelare la libera circolazione delle persone nell'Unione, un sistema nazionale che garantisca un livello minimo di indennizzo equo ed adeguato per le vittime di qualsiasi reato doloso violento commesso nel suo territorio e non solo per quelli contemplati dalle cosiddette 'leggi speciali' sul terrorismo e la criminalità organizzata.

Peraltro, già prima della sentenza, il legislatore nazionale aveva ottemperato alle richieste dell'Unione europea approvando la [legge n. 122 del 2016](#), legge europea 2015-2016, che negli articoli da 11 a 16, dà attuazione alla direttiva 2004/80/CE. Tale disciplina è stata peraltro recentemente modificata dalla legge europea 2017 ([legge n. 167 del 2017](#)). Dal combinato disposto dei due provvedimenti, si ricava che:

- il legislatore riconosce l'accesso al Fondo e dunque il diritto all'indennizzo statale «alla vittima di un reato doloso commesso con violenza alla persona e comunque del reato di cui all'articolo 603-bis del codice penale [caporalato], ad eccezione dei reati di cui agli articoli 581 [percosse] e 582 [lesioni personali], salvo che ricorrano le circostanze aggravanti previste dall'articolo 583 del codice penale». Se disposizioni già vigenti riconoscono alle vittime di specifici reati provvidenze più favorevoli (si pensi alla disciplina sulle vittime della mafia o del terrorismo), continueranno ad applicarsi tali disposizioni.
- l'indennizzo è elargito per la rifusione delle spese mediche e assistenziali; per i reati di violenza sessuale e di omicidio l'indennizzo è comunque elargito, alla vittima o agli aventi diritto, anche in assenza di spese mediche e assistenziali;
- spetta ad un decreto del Ministro dell'interno e del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, determinare gli importi dell'indennizzo, comunque nei limiti delle disponibilità del Fondo, assicurando un maggior ristoro alle vittime dei reati di violenza sessuale e di omicidio. A seguito dell'approvazione della legge di bilancio 2017, il legislatore ha assicurato che nella determinazione dei limiti dell'indennizzo sia assicurato, in particolare, un maggiore ristoro ai figli della vittima di omicidio commesso dal coniuge/partner (cfr. art. 1, comma 146, della legge n. 232 del 2016). Gli importi dell'indennizzo alle vittime dei reati intenzionali violenti sono stati determinati dal [D.M. 31 agosto 2017](#). Il provvedimento prevede i seguenti importi:

Reato di omicidio	7.200 euro
Omicidio commesso dal coniuge o da persona che è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa	8.200 euro (in favore dei figli della vittima)
Violenza sessuale, salvo che ricorra la circostanza attenuante della minore gravità	4.800 euro
Altri reati	massimo 3.000 euro a titolo di rifusione delle spese mediche e assistenziali

- L'art. 12 della legge n. 122 del 2016 subordina il diritto all'indennizzo al ricorrere di una serie di condizioni, tra le quali, ad esempio, la circostanza che la vittima sia titolare di un reddito annuo (come risultante dall'ultima dichiarazione) non superiore a quello previsto per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato (11.528,41 euro) o che la medesima non abbia percepito, per lo stesso fatto, somme erogate a qualunque titolo da soggetti pubblici o privati. Sul punto è intervenuta la legge europea 2017 che ha: a) eliminato il requisito del reddito; b) condizionato l'accesso all'indennizzo al fatto che la vittima abbia già esperito infruttuosamente l'azione esecutiva nei confronti dell'autore del reato per ottenere il risarcimento del danno dal soggetto obbligato in forza di sentenza di condanna irrevocabile o di una condanna a titolo di provvisionale, condizione che non si applica se l'autore del reato è rimasto ignoto o ha avuto accesso al gratuito patrocinio; c) specificato che l'accesso è negato in caso di percezione di somme erogate a qualunque titolo alla vittima da soggetti pubblici o privati solo se si tratta di somme superiori a 5.000 euro.
- quanto alla domanda di indennizzo, che può essere presentata dall'interessato o dagli aventi diritto in caso di morte della vittima del reato – personalmente o per mezzo di un procuratore speciale – l'art. 13 ha individuato una serie di formalità previste a pena di inammissibilità. La domanda deve essere presentata entro 60 giorni dalla decisione che ha definito il giudizio per essere ignoto l'autore del reato o dall'ultimo atto dell'azione esecutiva infruttuosamente esperita ovvero dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna;
- quanto all'ambito di operatività *ratione temporis* della nuova disciplina, originariamente applicabile alle fattispecie successive all'entrata in vigore della legge n. 122/2016 (23 luglio 2016), la legge europea 2017 è intervenuta estendendo l'accesso all'indennizzo alle lesioni derivanti da reati commessi dopo il 30 giugno 2005, come richiesto dalla direttiva 2004/80/CE.

L'art. 14 della legge n. 122 del 2016 destina il c.d. Fondo antimafia e antiusura anche all'indennizzo delle vittime dei reati intenzionali violenti, dotandolo di un ulteriore contributo annuale pari a 2,6 milioni di euro.

La legge di bilancio 2017 ha destinato all'indennizzo delle vittime dei reati intenzionali violenti le somme dovute a titolo di sanzione pecuniaria civile (art. 1, comma 351), in base al decreto legislativo n. 7 del 2015, che anziché essere devolute alla Cassa delle ammende confluiranno nel Fondo di rotazione, per la specifica destinazione all'indennizzo delle vittime dei reati intenzionali violenti.

Nella legge di bilancio 2018 (legge n. 205 del 2017), il capitolo è stato rifinanziato per 7,4 milioni di euro per il triennio (2018-2020), rispetto allo stanziamento di 4,6 milioni previsto a legislazione vigente.

Allo stanziamento nel triennio di 12 milioni di euro, si sono aggiunti 2,5 milioni relativi specificamente al finanziamento degli interventi socio assistenziali in favore degli orfani per crimini domestici, come previsto dalla stessa legge di bilancio (art. 1, comma 279).

Cap.	Denominazione	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020

2341	Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime de reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti	124,4	62,7	90,0	95,2	103,3	4,6	14,5	14,5	14,5
------	--	-------	------	------	------	-------	-----	------	------	------

I dati 2012-2016 sono tratti dal Rendiconto del bilancio dello Stato; il dato 2017 è ripreso alla legge di assestamento del bilancio e il dato 2018 dalla legge di bilancio 2018 (legge n. 205 del 2017).

Si ricorda che il cap. 2341 dello Stato di previsione del Ministero dell'Interno, sul quale sono appostate le risorse del Fondo, in tutti i bilanci di previsione riporta il contributo statale previsto a legislazione vigente. In realtà, le dinamiche di alimentazione del Fondo, al quale contribuiscono massicciamente le risorse versate sul capitolo 2341 dalla CONSAP (Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici) e relative al contributo pari allo 0,1 % dei premi assicurativi nel ramo danni (esclusa RC auto), fanno sì che la concreta disponibilità di risorse annuali sia molto più cospicua: ad esempio, nel bilancio di previsione 2016 sul capitolo era iscritto uno stanziamento per 2 milioni di euro, che sono divenuti 103,3 milioni nel rendiconto 2016.

La tutela degli orfani a causa di crimini domestici

Negli ultimi giorni della XVII legislatura il Parlamento ha approvato la [legge n. 4 del 2018](#), volta a rafforzare le tutele per i figli rimasti orfani a seguito di un crimine domestico ([A.S. 2719](#)), che riconosce tutele processuali ed economiche ai figli minorenni e maggiorenni economicamente non autosufficienti della vittima di un omicidio commesso da:

- il coniuge, anche legalmente separato o divorziato;
- la parte dell'unione civile, anche se l'unione è cessata;
- una persona che è o è stata legata da relazione affettiva e stabile convivenza con la vittima.

Dal punto di vista processuale, la legge intende rafforzare, già dalle prime fasi del processo penale, la tutela dei figli della vittima, modificando il testo unico sulle spese di giustizia, per consentire loro l'accesso al patrocinio a spese dello Stato, a prescindere dai limiti di reddito.

Mantenendo l'attenzione verso il procedimento penale, e dunque alla fase che precede l'accertamento definitivo della responsabilità penale dell'autore del reato, il provvedimento rafforza la tutela dei figli della vittima rispetto al loro diritto al risarcimento del danno. A tal fine, la legge modifica la disciplina del sequestro conservativo e della provvisionale, la cui finalità è anticipare il più possibile la liquidazione del danno patito dalle vittime del reato. La provvisionale è infatti una somma di denaro liquidata dal giudice in favore della parte danneggiata, come anticipo sull'importo integrale che le spetterà in via definitiva. Accade, infatti, in base alla normativa previgente che, dopo un lungo processo penale nel quale i figli si sono costituiti parte civile, alla condanna penale del genitore si accompagna solo una generica condanna per la responsabilità civile, che obbliga la parte civile ad avviare una nuova causa civile per ottenere la liquidazione del danno.

La proposta di legge prevede infatti che quando si procede per omicidio del coniuge (anche separato o divorziato), della parte dell'unione civile (anche se l'unione è cessata) o della persona che sia o sia stata legata all'imputato da relazione affettiva o stabile convivenza, e le prove acquisite nel corso del procedimento penale non consentono la liquidazione del danno, in presenza di figli della vittima che si siano costituiti parte civile, il giudice in sede di condanna - a prescindere dal carattere definitivo della stessa - deve assegnare loro a titolo di provvisoria una somma pari almeno al 50% del presumibile danno, che sarà liquidato poi in sede civile.

Venendo agli aspetti esclusivamente economici, la proposta di legge interviene sull'istituto dell' indegnità a succedere con la finalità di renderne automatica l'applicazione in caso di condanna per omicidio in ambito domestico.

Viene rivista anche la disciplina che già attualmente esclude dal diritto alla pensione di reversibilità l'autore dell'omicidio del pensionato.

Ulteriori disposizioni della proposta di legge:

- demandano a Stato, regioni e autonomie locali il compito di promuovere e organizzare forme di assistenza delle vittime, di promuovere servizi informativi, assistenziali e di consulenza; di predisporre misure per garantire il diritto allo studio e all'avviamento al lavoro per i figli delle vittime di crimini domestici;
- prevedono che i figli delle vittime del reato di omicidio in ambito domestico abbiano diritto ad assistenza medico psicologica gratuita e siano esenti dalla partecipazione alla spesa per ogni tipo di prestazione sanitaria e farmaceutica;
- modificano la disciplina dell'affidamento del minore «temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo» per prevedere che il minore che si trovi in tale condizione a seguito della morte del genitore causata volontariamente dal coniuge (anche separato o divorziato), dalla parte dell'unione civile (anche cessata) o da persona legata al genitore da relazione affettiva, debba essere affidato privilegiando la continuità delle relazioni affettive tra il minore e i parenti fino al terzo grado e garantendo, in quanto possibile, in presenza di fratelli o sorelle, la continuità affettiva tra gli stessi.

Infine, la proposta di legge incrementa di 2 milioni di euro la dotazione annuale del Fondo di rotazione per le vittime dei crimini intenzionali violenti , destinandolo anche agli orfani per crimini domestici. In particolare, tale incremento è destinato all'erogazione di borse di studio per gli orfani, al finanziamento del loro reinserimento lavorativo e alla copertura delle spese per l'assistenza psicologica e sanitaria. Un ulteriore incremento del Fondo, pari a 2,5 milioni, è stato previsto dalla legge di bilancio 2018 ([legge n. 205 del 2017](#) , art. 1, co. 279-280).

La protezione delle vittime della tratta di esseri umani

Il [decreto legislativo n. 24 del 2014](#) ha dato attuazione alla [direttiva 2011/36/UE](#), relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime. In particolare, questo provvedimento:

- afferma l'esigenza di operare «una valutazione individuale della vittima, della specifica situazione delle persone vulnerabili quali i minori, i minori non accompagnati, gli anziani, i disabili, le donne, in particolare se in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le persone con disturbi

psichici, le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica, sessuale o di genere», anticipando uno dei principi cardine della direttiva 2012/29/UE;

- estende ulteriormente il possibile ricorso in sede di processo penale all'incidente probatorio, consentendolo anche quando fra le persone interessate all'assunzione della prova vi siano maggiorenni in condizione di particolare vulnerabilità, desunta anche dal tipo di reato per cui si procede;
- afferma, a protezione dei minori, che quando la loro minore età non sia accertabile, questa va presunta;
- introduce obblighi formativi sulle questioni inerenti alla tratta degli esseri umani per i pubblici ufficiali interessati;
- prevede un indennizzo di 1.500 euro per ciascuna vittima della tratta.

Il riconoscimento degli ordini di protezione

Infine, si segnala che nella XVII legislatura l'Italia ha dato attuazione alla [direttiva 2011/99/UE](#), che si fonda sul principio del mutuo riconoscimento, e disciplina l'ordine di protezione europeo per garantire che le misure adottate a protezione di un soggetto da atti di rilevanza penale, che possano lederne o metterne in pericolo la vita, l'integrità fisica o psichica, la dignità, la libertà personale o l'integrità sessuale, siano mantenute anche qualora tale persona si trasferisca in un altro Stato membro.

La direttiva specifica che un ordine di protezione europeo può essere emesso solo se nello Stato di emissione è stata precedentemente adottata una misura di protezione che impone alla persona che determina il pericolo uno o più dei seguenti divieti o restrizioni:

- divieto di frequentare determinate località, determinati luoghi o zone definite in cui la persona protetta risiede o che frequenta;
- divieto o regolamentazione dei contatti con la persona protetta;
- divieto o regolamentazione dell'avvicinamento alla persona protetta entro un perimetro definito.

Quando l'autorità competente dello Stato membro di esecuzione riceve un ordine di protezione europeo, deve «senza indugio» riconoscerlo e adottare le misure che sarebbero previste dalla legislazione nazionale in un caso analogo per garantire la protezione della persona protetta.

Alla direttiva si è aggiunto il [regolamento n. 606/2013](#), relativo al riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile. Attraverso il regolamento l'Unione europea disciplina il reciproco riconoscimento delle misure di protezione disposte al fine di proteggere una persona ove sussistano gravi motivi per ritenere che la sua vita, la sua integrità fisica o psichica, la sua libertà personale, la sua sicurezza o la sua integrità sessuale siano in pericolo.

Il regolamento, tenendo in considerazione le differenti tradizioni giuridiche degli Stati membri, non interferisce con i sistemi nazionali per disporre misure di protezione. Infatti, non obbliga gli Stati membri a modificare i loro sistemi nazionali né a introdurre misure di protezione in materia civile, ma stabilisce, sulla base del principio di riconoscimento reciproco, che le misure di protezione disposte in materia civile nello Stato membro d'origine devono essere riconosciute nello Stato membro richiesto.

La persona protetta che desidera invocare nello Stato membro richiesto una misura di protezione disposta nello Stato membro d'origine presenta all'autorità competente dello Stato membro richiesto copia autentica della misura di protezione, certificato completo di informazioni e traduzione; l'autorità emittente dello Stato membro d'origine notifica alla persona che determina il rischio il certificato.

Con il [decreto legislativo n. 9 del 2015](#), di attuazione della direttiva, il legislatore ha

disciplinato tanto il procedimento per l'emissione di un ordine di protezione europeo da parte dell'autorità giudiziaria italiana, quanto il procedimento per riconoscere in Italia un ordine di protezione emesso dall'autorità di un altro Stato membro. In tale ipotesi, il riconoscimento è affidato alla Corte d'appello nel cui distretto risiede (o ha dichiarato di voler risiedere) la persona protetta. Se l'ordine di protezione europeo viene riconosciuto, il Ministero della giustizia ne dà comunicazione all'autorità estera competente, ma soprattutto alla persona protetta e alla persona che determina il pericolo nonché alla polizia giudiziaria e ai servizi sociali del luogo ove la persona protetta ha dichiarato di volersi stabilire.

Riforma del processo penale

I principali interventi sul processo penale hanno riguardato, prima di tutto la previsione di una articolata depenalizzazione, nonché la sospensione del procedimento penale con messa alla prova e il proscioglimento per particolare tenuità del fatto. Inoltre diverse modifiche sono state apportate alle disposizioni del codice di procedura. Alcune deleghe sono state conferite al Governo per la riforma delle impugnazioni penali e delle intercettazioni (quest'ultima già esercitata).

Sospensione del procedimento penale con messa alla prova

Nel primo anno della XVII legislatura il Parlamento ha approvato la [legge n. 67 del 2014](#), che ha introdotto nell'ordinamento l'istituto della sospensione del procedimento penale con messa alla prova.

In sintesi, e rinviando per un'analisi più approfondita al [dossier 7/2](#) del Servizio studi, gli articoli da 3 a 8 della legge 67/2014 inseriscono nel codice penale nuovi articoli (da 168-bis a 168-quater), significativamente tra le disposizioni relative alle cause estintive del reato, attraverso i quali si prevede:

- che nei procedimenti per reati puniti con pena pecuniaria, ovvero con reclusione fino a 4 anni (sola, congiunta o alternativa a pena pecuniaria), ovvero per uno dei reati in relazione ai quali l'articolo 550, comma 2, c.p.p. prevede la citazione diretta a giudizio, l'imputato possa chiedere la sospensione del processo con messa alla prova. La misura consiste in condotte riparatorie volte all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ove possibile in misure risarcitorie del danno, nell'affidamento dell'imputato al servizio sociale e nella prestazione di lavoro di pubblica utilità;
- la sospensione del corso della prescrizione del reato durante il periodo di sospensione del processo con messa alla prova. Al termine della misura, se il comportamento dell'imputato è valutato positivamente, il giudice dichiara l'estinzione del reato, restando comunque applicabili le eventuali sanzioni amministrative accessorie;
- come motivo di revoca della messa alla prova la trasgressione grave del programma di trattamento, ovvero la reiterata trasgressione dello stesso o il rifiuto di prestare il lavoro di pubblica utilità, o la commissione, durante il periodo di prova, di un nuovo delitto non colposo o di un reato della stessa indole rispetto a quello per cui si procede.

Vengono inoltre modificati il codice di procedura penale (inserendo gli articoli da 464-bis a 464-novies), le disposizioni di attuazione e il Testo Unico sul casellario giudiziale. Spetta ad un regolamento del Ministro della giustizia disciplinare le convenzioni in merito al lavoro di pubblica utilità.

Sospensione del procedimento penale nei confronti degli irreperibili

La stessa [legge n. 67 del 2014](#) ha anche (artt. 9-15) disciplinato il procedimento penale nei confronti degli irreperibili, eliminando ogni riferimento all'istituto della contumacia.

Modificando il codice di procedura penale, la legge prevede che a fronte dell'assenza dell'imputato, il giudice debba rinviare l'udienza e disporre che l'avviso sia notificato all'imputato personalmente ad opera della polizia giudiziaria.

Quando la notificazione non risulta possibile, e sempre che non debba essere pronunciata sentenza di non luogo a procedere, il giudice dispone con ordinanza la sospensione del processo nei confronti dell'imputato assente. Durante la sospensione del processo il giudice, con le modalità stabilite per il dibattimento, acquisisce, a richiesta di parte, le prove non rinviabili.

Alla scadenza di un anno dalla pronuncia dell'ordinanza di sospensione, e per ogni anno successivo, il giudice disporrà nuove ricerche dell'imputato per la notifica dell'avviso. Se le ricerche hanno esito positivo l'ordinanza è revocata, il giudice fissa la data per la nuova udienza, e l'imputato può richiedere il giudizio abbreviato o il patteggiamento.

Durante l'irreperibilità dell'imputato, il corso della prescrizione è sospeso.

La legge n. 67 del 2014 non ha dettato una specifica disciplina transitoria per i procedimenti penali in corso alla data di entrata in vigore della riforma (17 maggio 2014). Per questa ragione è successivamente intervenuta la [legge n. 118 del 2014](#), che ha stabilito (introducendo l' [art. 15-bis](#), [legge n. 67 del 2014](#)):

- come regola generale, che le nuove disposizioni sulla sospensione del processo penale nei confronti degli irreperibili possano trovare applicazione nei procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge, solo se nei medesimi non sia già stato pronunciato il dispositivo della sentenza di primo grado;
- che deroghe a tale previsione sono consentite, in riferimento ai procedimenti non conclusi in primo grado, soltanto quando l'imputato sia già stato dichiarato contumace (ex art. 420-quater c.p.p.) e non sia stato emesso il decreto di irreperibilità (ex art. 159 c.p.p.); soddisfatte tali condizioni, il procedimento sarà regolato dalle norme previgenti.

Non punibilità per particolare tenuità del fatto

La [legge n. 67 del 2014](#) ha inoltre delegato il Governo a escludere la punibilità di condotte punite con la sola pena pecuniaria o con pene detentive non superiori nel massimo a cinque anni, quando risulti la particolare tenuità dell'offesa e la non abitudine del comportamento.

Il Governo ha dunque emanato il [decreto legislativo n. 28 del 2015](#), che introduce nell'ordinamento la causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto, che determina l'archiviazione o il proscioglimento di chi abbia commesso illeciti penali caratterizzati da scarsa gravità. L'intento perseguito è la rapida definizione,

tramite archiviazione o proscioglimento, dei procedimenti penali iniziati nei confronti di soggetti che abbiano commesso illeciti caratterizzati da una scarsa gravità. Si intende così evitare l'avvio o il proseguimento di giudizi penali - con conseguenti risparmi in termini di economia processuale - laddove la sanzione penale non risulti necessaria. Per le persone offese dal reato resta ferma la possibilità di rivalersi in sede civile dei danni comunque subiti.

La nuova disciplina non prevede alcun automatismo nella concessione della causa di non punibilità: spetta comunque al giudice valutare se nel caso concreto ricorrano le condizioni che giustificano l'archiviazione o il proscioglimento.

Misure cautelari personali

Nella XVII legislatura il Parlamento ha approvato, all'esito di un complesso iter parlamentare, la [legge n. 47 del 2015](#), che delimita l'ambito di applicazione della custodia cautelare in carcere, circoscrivendo i presupposti per l'applicazione della misura e modificando il procedimento per la sua impugnazione.

[Lavori parlamentari](#). La proposta di legge [AC. 631](#) (On. Ferranti) avvia l' [iter](#) in Commissione giustizia alla Camera il 30 maggio 2013 ed è approvata in prima lettura dall'Assemblea di Montecitorio il 9 gennaio 2014. Il Senato (AS.1232) modifica il provvedimento il 2 aprile 2014. Sono necessarie per l'approvazione due ulteriori letture: l' [AC. 631-B](#) è approvato con nuove modifiche dalla Camera il 4 dicembre 2014 e definitivamente dal Senato il 9 aprile 2015.

La legge delimita la discrezionalità del giudice nella valutazione delle esigenze cautelari. A tal fine:

- introduce il requisito dell'attualità - e non solo della concretezza - del pericolo di fuga e del pericolo di reiterazione del reato;
- esclude che attualità e concretezza del pericolo possano essere desunti esclusivamente dalla gravità del reato per cui si procede.

La riforma conferma il carattere residuale del ricorso al carcere: tale misura può essere disposta soltanto quando le altre misure coercitive o interdittive, anche se applicate cumulativamente, risultino inadeguate.

La presunzione di idoneità della custodia in carcere continua a operare solamente con riguardo alla sussistenza di gravi indizi di colpevolezza per i delitti di associazione sovversiva (art. 270 c.p.), associazione terroristica, anche internazionale (art. 270-bis c.p.) e associazione mafiosa (art. 416-bis c.p.). Per altri reati gravi – tassativamente individuati – tra cui i reati di omicidio, induzione alla prostituzione minorile, pornografia minorile, turismo sessuale, violenza sessuale – è possibile applicare la custodia in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari o, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possano essere soddisfatte con altre misure.

Il provvedimento elimina l'automatismo del ricorso alla custodia in carcere quando l'indagato abbia già violato gli arresti domiciliari o sia in passato già evaso; inoltre, nell'ipotesi di aggravamento delle esigenze cautelari, il giudice, su richiesta del pubblico ministero, può anche applicare congiuntamente altra misura coercitiva o

interdittiva.

La legge rafforza gli obblighi di motivazione a carico del giudice che dispone la misura cautelare. Infatti, il giudice, nell'ordinanza con la quale applica la misura, deve spiegare i motivi dell'inidoneità ad assicurare le esigenze di cautela degli arresti domiciliari con uso dei cd. braccialetti elettronici e, soprattutto, fornire una autonoma valutazione sia delle specifiche esigenze cautelari e degli indizi alla base della misura restrittiva, sia delle concrete e specifiche ragioni per le quali le indicate esigenze di cautela non possono essere soddisfatte con altre misure. Si intendono così evitare motivazioni delle esigenze cautelari "appiattite" su quelle del PM richiedente.

La riforma interviene inoltre sul procedimento per l'applicazione della misura cautelare, in particolare modificando, con più ampie garanzie per l'imputato, il procedimento di riesame presso il tribunale della libertà.

Assistenza giudiziaria penale

Nel corso della XVII legislatura è stato riformato il Libro XI del codice di procedura penale, in materia di rapporti giurisdizionali con autorità straniera. A ciò ha provveduto il [decreto-legislativo n. 149 del 2017](#), in attuazione dell' [art. 4 della legge n. 149 del 2016](#), di ratifica della Convenzione di Bruxelles del 2000, relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea.

La riforma è finalizzata alla semplificazione e velocizzazione delle procedure di assistenza giudiziaria passiva, ovvero delle ipotesi in cui le autorità straniere chiedono assistenza giudiziaria penale a quelle italiane, e disciplina le estradizioni, le domande di assistenza giudiziaria internazionali, gli effetti delle sentenze penali straniere, l'esecuzione all'estero delle sentenze penali italiane e gli altri rapporti con le autorità straniere, relativi all'amministrazione della giustizia in materia penale.

Il nuovo Libro XI del codice distingue i rapporti con le autorità di Stati membri dell'Unione europea da quelli con le autorità di Stati diversi. In relazione ai primi, infatti, la cooperazione giudiziaria in materia penale deve essere realizzata nel rispetto dei Trattati e degli atti normativi UE; solo in assenza di disposizioni specifiche si possono applicare le convenzioni internazionali e le norme di diritto internazionale generale e, in via residuale, le nuove disposizioni del codice di procedura. Nei rapporti con gli Stati non membri dell'Unione europea la cooperazione giudiziaria si svolge nel rispetto delle convenzioni internazionali e del diritto internazionale e, in via residuale, nel rispetto di quanto disciplinato dal codice di procedura penale. In entrambi i casi è riconosciuto il potere del Ministro della giustizia di rifiutare la cooperazione se lo Stato richiedente assistenza non fornisce idonee garanzie di reciprocità.

La riforma del libro XI del c.p.p. è destinata, comunque, ad assumere carattere sussidiario rispetto alle norme sovranazionali (di derivazione europea e internazionale): sia nei rapporti con autorità giurisdizionali di Stati membri UE che con Stati extra UE, dovranno, infatti, essere applicate le norme sovranazionali vincolanti i Paesi e solo in via residuale si farà riferimento ai principi espressi dal codice di procedura.

Il decreto muove, in particolare, dal superamento del sistema delle rogatorie da cui deriva il rafforzamento del principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie di altro Stato membro; ciò quando non sussistano fondate ragioni per ritenere che l'imputato o il condannato verrebbe sottoposto ad atti che configurano una grave violazione dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato, dei diritti fondamentali della persona riconosciuti dall'articolo 6 del Trattato sull'Unione europea o dei diritti, delle libertà e dei principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Il decreto legislativo inserisce nel codice di procedura disposizioni in tema di acquisizioni probatorie, risoluzione dei conflitti quando gli atti da compiere investano le competenze di distretti giudiziari diversi, presupposti per poter dar corso a richieste di assistenza giudiziaria, impiego della videoconferenza, squadre investigative comuni, trasferimento temporaneo di persone detenute a fini investigativi, estradizione, riconoscimento di sentenze penali straniere e mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie nei rapporti con Stati membri UE. Tra le modifiche si segnalano quelle introdotte alla disciplina dell'extradizione attiva e passiva volte sostanzialmente, in un'ottica di semplificazione e snellezza del procedimento, a facilitarne l'esecuzione, nonché le disposizioni sul trasferimento del procedimento penale in favore dell'autorità giudiziaria di altro Stato, comunque impedito da un eventuale avvio dell'azione penale.

[Le modifiche al processo penale introdotte dalla legge n. 103 del 2017](#)

Con l'entrata in vigore, il 3 agosto 2017, della [legge n. 103 del 2017](#) si è avviato un articolato processo di riforma che intessa molteplici aspetti del codice di procedura penale. La legge, infatti, oltre a intervenire direttamente sull'istituto della [prescrizione del reato](#) ed a modificare altre disposizioni del codice penale, contiene numerose deleghe al Governo e apporta puntuali modifiche al processo penale.

Nel rinviare all'approfondimento sui contenuti della legge, si segnalano, in particolare, gli interventi concernenti l'incapacità irreversibile dell'imputato di partecipare al processo; la disciplina delle indagini preliminari e del procedimento di archiviazione; la disciplina dei riti speciali, dell'udienza preliminare, dell'istruzione dibattimentale e della struttura della sentenza di merito; la semplificazione delle impugnazioni e la revisione della disciplina dei procedimenti a distanza.

[La riforma delle impugnazioni](#)

La [legge n. 103 del 2017](#), inoltre, conferisce al Governo deleghe, oltre che per la riforma dell'ordinamento penitenziario, anche per la riforma delle intercettazioni e delle impugnazioni penali. Ulteriori deleghe riguardano la procedibilità dei reati, le misure di sicurezza personali, il casellario giudiziale.

In particolare, la riforma delle impugnazioni penali, introdotta dal [decreto legislativo n. 11 del 2018](#), appare orientata a una loro limitazione.

Il provvedimento punta a deflazionare il numero dei procedimenti che gravano sugli

uffici giudiziari e a semplificarne le procedure sia in appello che in Cassazione, in attuazione del principio della ragionevole durata del processo, riducendo la legittimazione all'impugnazione di merito:

- al pubblico ministero sarà precluso l'appello delle sentenze di condanna, ossia delle sentenze che hanno riconosciuto la fondatezza della pretesa punitiva, salvo in alcuni specifici casi (ad esempio, sentenza di condanna che modifica il titolo del reato o che esclude l'esistenza di aggravanti ad effetto speciale);
- all'imputato sarà precluso l'appello delle sentenze di proscioglimento pronunciate con le più ampie formule liberatorie.

La riforma delle intercettazioni

La [legge n. 103 del 2017](#) ha inoltre delegato il Governo a realizzare una riforma dell'istituto delle intercettazioni di comunicazioni e conversazioni, tale da contemperare le esigenze di indagine penale con la necessaria tutela della riservatezza, con particolare riferimento ai soggetti estranei alle indagini e alle conversazioni irrilevanti per le indagini stesse.

Nel [focus](#) sulla riforma è descritto il [decreto legislativo n. 216 del 2017](#) con il quale Il Governo ha attuato la delega. Sono tuttora aperti i termini per l'esercizio di un'altra delega, relativa alla razionalizzazione dei costi delle intercettazioni.

Provvedimenti che non hanno concluso l'iter

Nel corso della XVII legislatura Camera e Senato si sono in più occasioni occupati di una riforma del giudizio abbreviato, volta a limitarne l'applicabilità in relazione a reati particolarmente gravi, che destano forte allarme sociale. Da ultimo, la Camera dei deputati, il 28 novembre 2017, ha approvato una proposta di legge che, in particolare, modificava l'art. 438 del codice di procedura penale per escludere l'applicabilità del rito abbreviato per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo. Il provvedimento, passato all'esame del Senato ([A.S. 2989](#)), non ha concluso l'iter legislativo. Peraltro, già nel luglio 2015, la Camera aveva approvato un provvedimento dal contenuto analogo, volto ad escludere l'applicabilità del rito abbreviato per i reati di competenza della corte d'assise ([A.S. 2032](#)); il provvedimento è stato abbinato al più ampio disegno di riforma penale ([A.S. 2067](#)), risultando assorbito, senza che le disposizioni sul rito abbreviato abbiano trovato uno sbocco legislativo nella legge n. 103 del 2017.

Efficienza del processo civile

Il tema dell'efficienza della giustizia civile è strettamente collegato al tema della competitività del Paese. Per questo, in una fase di grave crisi economica, quale quella che ha segnato la XVII legislatura, il tentativo di rilancio dell'economia è passato anche attraverso una politica di accelerazione dei giudizi civili.

Le riforme introdotte dal Parlamento negli ultimi anni hanno mirato a una razionalizzazione dell'esistente che ha riguardato tanto le sedi e le competenze degli uffici giudiziari, quanto le procedure, con particolare riferimento all'applicazione del c.d. processo telematico, quanto l'organizzazione amministrativa e il personale.

Di seguito si dà sinteticamente conto dei principali interventi realizzati in XVII legislatura, che possono essere ricondotti alle seguenti direttrici:

- prevenire il contenzioso civile, obbligando o incentivando i percorsi alternativi ovvero disincentivando il ricorso al giudice. Sono ascrivibili a questa finalità l'introduzione della mediazione obbligatoria, la previsione di forme di negoziazione assistita e di arbitrato, ma anche l'aumento degli importi del contributo unificato di iscrizione a ruolo e del tasso di interesse moratorio in pendenza di un giudizio civile;*
- accelerare il contenzioso civile con interventi di natura processuale (ampliamento della competenza del giudice di pace, filtro in Cassazione, semplificazione del procedimento sommario di cognizione, introduzione del tribunale delle imprese) e organizzativa (processo telematico, ma anche aumento degli organici e ufficio del processo).*

Prevenire il contenzioso civile

Il primo obiettivo del legislatore, tanto in XVI quanto in XVII legislatura, è stato quello di evitare di scaricare sul processo civile l'alto tasso di litigiosità del nostro Paese.

Per questa ragione sono stati introdotti metodi alternativi di risoluzione delle controversie e sono stati potenziati gli strumenti che consentono, anche a processo civile già avviato, di uscire dal circuito giudiziario per trovare all'esterno una soluzione alla lite, equiparata negli effetti alla sentenza civile.

La mediazione obbligatoria

In XVI legislatura, in attuazione di una delega conferita al Governo dalla legge n. 69 del 2009, è stato emanato il [decreto legislativo n. 28 del 2010](#), in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali, che ha previsto che per talune controversie il tentativo di mediazione fosse obbligatorio, ovvero rappresentasse una condizione di procedibilità dell'azione. Sul punto è intervenuta la Corte costituzionale, con la sentenza n. 272 del 2012, che ha

dichiarato questo aspetto della disciplina incostituzionale per eccesso di delega, in quanto la legge 69/2009 non aveva introdotto alcun principio o criterio direttivo sul punto dell'obbligatorietà del tentativo di mediazione.

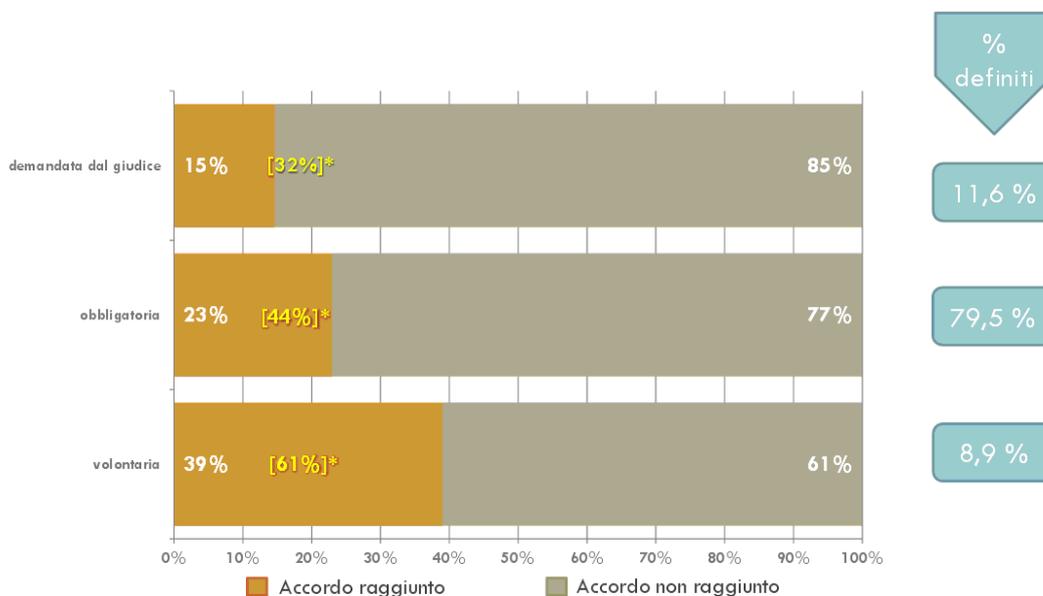
Tale intervento demolitorio della Consulta – che aveva depotenziato notevolmente il ruolo deflattivo assegnato dal Governo alla mediazione – è stato superato, in XVII legislatura, dal [decreto-legge n. 69 del 2013](#), che ha reintrodotta le disposizioni sul carattere obbligatorio della mediazione pur affermandone la natura *transitoria e sperimentale* (per 4 anni, fino al 21 agosto 2017).

Il provvedimento ha inoltre:

- escluso dalla mediazione obbligatoria le controversie in materia di risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti (per le quali ora la negoziazione assistita è condizione di procedibilità dell'azione, v. infra). Le controversie per le quali la mediazione è condizione di procedibilità dell'azione attengono dunque oggi alle seguenti materie: condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno da responsabilità medico-sanitaria e da diffamazione a mezzo stampa o con altro mezzo di pubblicità nonché contratti assicurativi, bancari e finanziari;
- previsto la mediazione obbligatoria anche per giudizi già instaurati in primo grado o addirittura in sede d'appello, rimettendo al giudice la valutazione sull'esigenza di procedervi;
- reso obbligatoria l'assistenza dell'avvocato di tutte le parti al procedimento di mediazione ed ha previsto che gli avvocati iscritti all'albo siano di diritto mediatori, pur dovendo garantire una specifica formazione;
- previsto che il procedimento di mediazione non possa durare più di tre mesi.

Più recentemente, l' [art. 11-ter del decreto-legge n. 50 del 2017](#), ha stabilizzato nell'ordinamento l'istituto della mediazione obbligatoria, superandone il carattere sperimentale. Inoltre, a partire dal 2018 la disposizione pone a carico del Ministero della giustizia obblighi di relazione annuale alle Camere sui risultati prodotti dalla mediazione obbligatoria.

Come si può apprezzare dai [dati statistici](#) forniti dalla Direzione generale di statistica del Ministero della Giustizia, nel 2016 sono state avviate 183.977 mediazioni (196.247 nel 2015, 179.587 nel 2014); la percentuale di successo della mediazione obbligatoria è pari al 23% dei casi (21,2% nel 2015, 21,4% nel 2014).



La negoziazione assistita

Il [decreto-legge n. 132/2014](#) ha introdotto nell'ordinamento un ulteriore strumento di composizione stragiudiziale delle controversie ovvero la convenzione di negoziazione assistita da uno o più avvocati.

In particolare, il provvedimento ha richiesto (art. 2) che, all'atto del conferimento dell'incarico l'avvocato debba informare il cliente della possibilità di ricorrere a tale strumento. La convenzione – che consiste in un accordo tra le parti finalizzato a risolvere in via amichevole la controversia - non incontra limiti di materia esclusi i diritti indisponibili e i contenziosi di lavoro. In relazione al suo concreto contenuto, la convenzione - redatta in forma scritta a pena di nullità - deve indicare sia l'oggetto della controversia che il termine concordato dalle parti per la conclusione della procedura, in ogni caso non inferiore a un mese e non superiore a 3 mesi (fatto salvo un possibile rinnovo di 30 giorni).

L'esperimento del procedimento di negoziazione assistita è condizione di procedibilità dell'azione civile in specifiche materie. Viene, quindi, previsto in tali ipotesi che colui che agisce in giudizio deve preventivamente invitare il convenuto alla stipula della convenzione di negoziazione. Ciò vale:

- per le domande giudiziali relative a controversie in materia di risarcimento del danno da circolazione di veicoli e natanti;
- per le domande di pagamento, a qualsiasi titolo, di somme non superiori a 50 mila euro.

La prima udienza è individuata come limite procedurale entro il quale il convenuto (o il giudice, d'ufficio) può eccepire l'improcedibilità del giudizio per mancato esperimento del procedimento di negoziazione assistita. La condizione di procedibilità si considera avverata in caso di mancata adesione o di rifiuto della negoziazione assistita entro 30 giorni dall'invito nonché per lo spirare del termine mensile per la conclusione del procedimento. E, infine, disciplinata la procedura dei casi in cui una delle parti della negoziazione assistita versi nelle condizioni per

l'ammissione al gratuito patrocinio.

Lo stesso provvedimento ha anche disciplinato una particolare forma di negoziazione assistita finalizzata alla soluzione consensuale stragiudiziale delle controversie in materia di separazione personale, di cessazione degli effetti civili e scioglimento del matrimonio. La convenzione, obbligatoriamente assistita da un avvocato per parte, produce gli effetti dei provvedimenti giudiziali che definiscono gli analoghi procedimenti. Spetta agli avvocati delle parti (pena la sanzione amministrativa pecuniaria da 2.000 a 10.000 euro) trasmettere copia autentica dell'accordo all'ufficiale di stato civile del Comune in cui il matrimonio fu iscritto o trascritto.

Per rendere maggiormente appetibile l'istituto della negoziazione assistita il legislatore ha previsto incentivi fiscali per coloro che se ne avvalgono. Sono intervenuti in merito:

- l'[art. 21-bis del decreto-legge n. 83 del 2015](#), che ha riconosciuto alle parti che nel corso del 2015 si sono avvalse delle procedure di negoziazione assistita, ovvero che hanno fatto ricorso a procedimenti arbitrali dopo aver instaurato un giudizio civile (v. *infra*), un credito d'imposta di 250 euro, in caso di successo dello strumento extragiudiziario;
- l'[art. 1, comma 618, della legge di stabilità 2016 \(legge n. 280 del 2015\)](#), che ha reso strutturale tale credito d'imposta;
- il [DM Giustizia 23 dicembre 2015](#), Incentivi fiscali nella forma del «credito d'imposta» nei procedimenti di negoziazione assistita, che ha dato attuazione a queste disposizioni.

Disincentivare il contenzioso civile

Nella convinzione che lo stesso processo civile, con la sua durata, sia talvolta utilizzato dalla parti esclusivamente con finalità dilatoria, il legislatore, con il [decreto-legge n. 132/2014](#) ha:

- delimitato i casi in cui il giudice può compensare le spese tra le parti, al fine di evitare il c.d. abuso del processo. In particolare, con la modifica all'[art. 92 c.p.c.](#), è disposto che il giudice può compensare le spese solo nei casi di soccombenza reciproca ovvero di novità della questione trattata o mutamento della giurisprudenza ([art. 13](#));
- previsto un aumento (dall'1% all'8,15%) del tasso di interesse moratorio in pendenza di un contenzioso civile o di un procedimento arbitrale ([art. 17](#)).

Peraltro, un generalizzato aumento – circa del 15% - del contributo unificato nei procedimenti civili è stato disposto dall' [art. 53 del decreto-legge 90/2014](#).

Uscire dal contenzioso civile già avviato

Il legislatore ha anche individuato modalità per consentire alle parti che abbiano già avviato un contenzioso civile, addirittura raggiungendo il giudizio in appello, di

trovare all'esterno del processo una composizione della loro controversia.

A tal fine, il [decreto-legge 69/2013](#) ha previsto che il giudice civile debba formulare, similmente a quanto previsto per il giudice del lavoro, in presenza di alcuni presupposti, una proposta transattiva o conciliativa, nel corso del processo di primo grado e d'appello (art. 77).

Lo stesso provvedimento (art. 82) ha disposto che il giudice, anche in sede di giudizio di appello, valutata la natura della causa, lo stato dell'istruzione e il comportamento delle parti, possa disporre l'esperimento del procedimento di mediazione; in tal caso, l'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale anche in sede di appello.

Inoltre, l' [art. 1 del decreto-legge 132/2014](#) ha previsto il possibile trasferimento - su istanza congiunta delle parti al giudice - dalla sede giudiziaria a quella arbitrale di alcune tipologie di cause civili in corso dinanzi al tribunale o in grado d'appello. Il trasferimento è escluso per le cause già assunte in decisione, per quelle che hanno ad oggetto diritti indisponibili e, salvo specifici casi, per le cause in materia di lavoro. Il lodo pronunciato ha, a tutti gli effetti, il valore di sentenza.

Per incentivare l'arbitrato l'art. 1 prevede che un decreto regolamentare del Ministro della giustizia possa stabilire riduzioni dei parametri relativi ai compensi degli arbitri. La previsione sembra avere finalità di incentivo al ricorso all'arbitrato, anche in considerazione delle spese già sostenute dalle parti nel procedimento giudiziale. Lo stesso decreto potrà introdurre criteri di assegnazione degli arbitrati in riferimento alle specifiche competenze necessarie nonché a criteri di rotazione negli incarichi.

Anche per coloro che si avvalgono dell'arbitrato per risolvere una controversia già incardinata in sede giudiziaria il legislatore ha riconosciuto il credito d'imposta di 250 euro (v. *sopra*).

Accelerare il processo civile

Quando, nonostante le misure adottate dal legislatore, la controversia giunge dinanzi al giudice civile, occorre che questi abbia la possibilità di trattarla in tempi rapidi.

Dopo i numerosi interventi della XVI legislatura (ampliamento della competenza del giudice di pace; semplificazione della sentenza; abbreviazione di termini processuali; introduzione del filtro in Cassazione e del filtro in appello; introduzione del procedimento sommario di cognizione; riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione), il tema dell'accelerazione del processo civile è stato trattato anche in XVII legislatura con alcuni provvedimenti d'urgenza che hanno introdotto misure tanto processuali quanto organizzative, che di seguito si analizzano.

Limitati interventi processuali sono contenuti nel [decreto-legge 69/2013](#), prevalentemente dedicato agli aspetti organizzativi della giustizia civile. Si ricorda, comunque:

- la limitazione delle ipotesi in presenza delle quali il procuratore generale deve intervenire nelle cause davanti alla Corte di Cassazione;
- la disciplina del procedimento volontario di affidamento a un notaio delle attività necessarie per lo scioglimento della comunione, ereditaria o volontaria, quando non siano controversi il diritto alla divisione o le quote o non sussistano altre questioni pregiudiziali;
- la semplificazione del giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo;
- la riforma della disciplina del concordato (o concordato con riserva), con il quale l'imprenditore in stato di crisi presenta la domanda, riservandosi di presentare entro un determinato termine la proposta, il piano e la documentazione relativamente alla ristrutturazione del debito, all'attribuzione dell'attività delle imprese a un assuntore e alla suddivisione dei creditori in classi. Le prescrizioni introdotte sono dirette a evitare abusi da parte del debitore e ad aumentare le informazioni dei creditori e del tribunale.

Il [decreto-legge 145/2013](#) ha previsto - tra le misure finalizzate a favorire l'attrazione degli investimenti esteri e a promuovere la competitività delle imprese italiane - la concentrazione in capo alle sezioni specializzate in materia di impresa di tribunali e corti d'appello di una serie di controversie civili che coinvolgono società con sede all'estero. In particolare, il provvedimento:

- concentra la competenza per le cause in cui sono parti società estere presso le sezioni specializzate di 9 sedi del Tribunale delle imprese (ovvero Bari, Cagliari, Catania, Genova, Milano, Napoli, Roma, Torino e Venezia) e relative corti d'appello. Come spiega la relazione al provvedimento d'urgenza, è parso opportuno radicare la competenza presso gli uffici giudiziari ritenuti dal Governo principali nella distribuzione geografica nazionale e quindi più agevolmente raggiungibili dall'estero;
- assegna – sempre con riguardo alle cause in cui sono parti società estere - alle nove sezioni specializzate le controversie già comprese, per materia, nella competenza di queste ultime;
- estende la nuova disciplina a tutte le società con sede all'estero, anche quando aventi sede secondaria con rappresentanza stabile in Italia.

Più recentemente, l' [art. 18 del decreto legislativo n. 3 del 2017](#), ha concentrato la competenza per le violazioni della disciplina della concorrenza presso tre sole sezioni specializzate in materia di impresa, orientativamente collocate al nord, centro e sud del Paese: sono di competenza dei soli tribunali delle imprese di Milano, di Roma e di Napoli le azioni di nullità e di risarcimento del danno, nonché i ricorsi per ottenere provvedimenti di urgenza per violazione della disciplina della concorrenza prevista dalla legge 287/1990 nonché per violazione della normativa antitrust dell'Unione europea, anche in caso di controversie in cui è parte una società con sede all'estero.

Un ulteriore potenziamento della specializzazione di queste sezioni era previsto dal disegno di legge di riforma del processo civile, che ha interrotto il proprio iter al Senato (*v. infra*).

Inoltre, il [decreto-legge 132/2014](#) ha disciplinato il passaggio d'ufficio dal rito ordinario a quello sommario. In particolare, introducendo l'art. 183-bis c.p.c., è consentito, per le cause nelle quali il tribunale giudica in composizione monocratica e che risultino di minore complessità, il passaggio d'ufficio, previo contraddittorio anche mediante trattazione scritta. Pertanto la nuova disposizione prevede che il giudice, nell'udienza di trattazione, valutata la complessità della lite e dell'istruzione probatoria, possa disporre con ordinanza non impugnabile che si proceda con il rito sommario e inviti le parti a indicare, a pena di decadenza nella stessa udienza i mezzi di prova – ivi compresi i documenti – di cui intendono avvalersi e la relativa prova contraria. Se richiesto, il giudice può fissare una nuova udienza e termine perentorio non superiore a quindici giorni per l'indicazione dei mezzi di prova e produzioni documentali e termine perentorio di ulteriori dieci giorni per le sole indicazioni di prova contraria.

Ulteriori disposizioni del decreto-legge sono volte a semplificare e accelerare il processo di esecuzione forzata - in particolare prevedendo il deposito telematico della nota di iscrizione a ruolo e consentendo la ricerca con modalità telematiche dei beni del debitore da pignorare - e le procedure concorsuali.

Misure di accelerazione delle procedure di esecuzione forzata sono state previste anche dal [decreto-legge n. 83 del 2015](#) che ha, in particolare, ridotto alcuni termini processuali, previsto la degiurisdizionalizzazione della fase liquidativa dell'espropriazione immobiliare e istituito il portale delle vendite esecutive.

Sul processo civile in Cassazione è infine intervenuto il [decreto-legge n. 168 del 2016](#) che ha:

- generalizzato l'uso della trattazione camerale nei procedimenti civili davanti alle sezioni semplici, regolato dal nuovo art. 380-bis.1 c.p.c.;
- modificato sia il cd. procedimento-filtro di cui all'art. 380-bis che quello sulle istanze di regolamento di giurisdizione e di competenza; entrambe le novità rispondono a criteri di semplificazione e speditezza;
- distinto il procedimento di correzione degli errori materiali (che viene previsto senza limiti di tempo) da quello di revocazione delle sentenze della cassazione.

Infine, il [decreto legislativo n. 116 del 2017](#), di riforma organica della magistratura onoraria, in attuazione della [legge n. 57 del 2016](#), ha esteso le competenze civili del giudice onorario di pace a procedimenti prima di competenza del tribunale. Modificando l'art. 7 c.p.c., in relazione al valore della causa (da cui è evidentemente desunta la sua minore complessità), vengono attribuite al giudice onorario di pace le controversie:

- relative a beni mobili di valore non superiore a 30.000 euro (il precedente limite era di 5.000);
- di risarcimento del danno prodotto dalla circolazione di veicoli e di natanti, in cui il valore della controversia non supera i 50.000 euro (prima 20.000 euro);
- in materia di diritti reali e comunione, sono attratti alla competenza del giudice onorario di pace, purché nel limite di valore di 30.000 euro, i procedimenti nelle

seguenti materie: usucapione di beni immobili e di diritti reali immobiliari; riordino della proprietà rurale; accessioni; azioni di rivendica e negatorie; regolamento di confini; superficie; costituzione, acquisto, estinzione ed accertamento della servitù; impugnazione della divisione di beni immobili; scioglimento della comunione su beni immobili.

Inoltre, la riforma consente al giudice onorario di pace di decidere secondo equità nelle cause il cui valore non sia superiore a 2.500 euro (il limite precedente era di 1.100 euro).

Quanto all'aumento della competenza per materia, il decreto legislativo attribuisce al giudice onorario di pace alcune controversie in materia di diritti reali e comunione dalla ridotta complessità dell'attività istruttoria e decisoria (es. distanze nelle piantagioni, luci e vedute, enfiteusi, usufrutto, uso e abitazione, impugnazione del regolamento e delle delibere dell'assemblea condominiale). Inoltre, è estesa la competenza del giudice onorario di pace all'esecuzione forzata mobiliare e gli sono attribuite competenze in materia tavolare.

Le misure organizzative per smaltire l'arretrato e ridurre i tempi del processo

Sul fronte dell'organizzazione delle risorse, la XVII legislatura si è caratterizzata per la messa a regime della riforma della geografia giudiziaria, per l'aumento del personale, tanto di magistratura quanto amministrativo, e per la prosecuzione dell'opera di digitalizzazione del processo. Si segnala inoltre la riforma della magistratura onoraria.

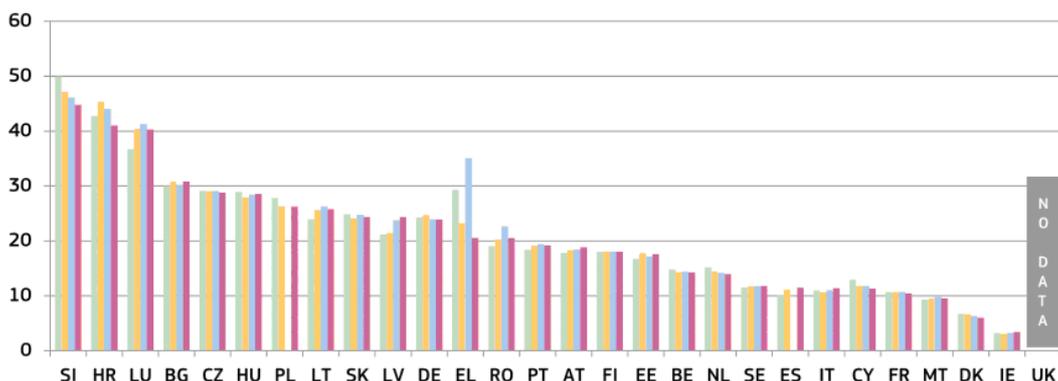
Gli interventi sugli organici e l'ufficio per il processo

Le statistiche del Consiglio d'Europa collocano l'Italia tra i Paesi membri dell'Unione europea con un basso numero di magistrati in rapporto alla popolazione. Anche questo dato rileva se si affronta il tema della durata dei processi civili nel nostro Paese.

Number of judges (*) (per 100 000 inhabitants)

2010 2012 2013 2014

Source: CEPEJ study



In particolare, le statistiche giudiziarie civili per il 2012 evidenziavano una riduzione dei procedimenti civili sopravvenuti, ma anche un aumento dei procedimenti pendenti, soprattutto in Corte d'appello e Cassazione.

Per far fronte a questa crisi dei giudizi di impugnazione il [decreto-legge 69/2013](#) incrementa di organici, prevalentemente negli uffici giudiziari più in difficoltà. In primo luogo, il provvedimento d'urgenza ha previsto la possibilità (art. 73) che laureati in giurisprudenza qualificati e selezionati svolgano stage formativi teorico-pratici di diciotto mesi presso uffici giudiziari ordinari (tribunali, corti d'appello, uffici e tribunali di sorveglianza, tribunali per i minorenni) e amministrativi assistendo e coadiuvando i magistrati togati nello svolgimento delle ordinarie attività.

Inoltre, per ovviare alla crisi delle Corti d'appello, il decreto-legge 69/2013 (art. 63 e ss.) ha introdotto la figura del giudice ausiliario di Corte d'appello, nel numero massimo di 400 unità, per lo smaltimento dell'arretrato civile. Ogni giudice ausiliario dovrà definire nel collegio di corte d'appello in cui è relatore almeno 90 procedimenti all'anno (per un totale di 36.000 procedimenti definiti all'anno), con una remunerazione di 200 euro a provvedimento e un tetto massimo annuo di 20.000 euro. Il decreto-legge stabilisce in 10 anni il termine massimo di permanenza nell'ufficio di giudice ausiliario. La nomina ha infatti durata di cinque anni e può essere prorogata per un pari periodo con decreto del ministro della giustizia (l'incarico cessa comunque al compimento dei 78 anni d'età). Il decreto-legge è stato attuato con il D.M. Giustizia 5 maggio 2014. In base ai dati CSM, alla data del 21 novembre 2017 sono coperti 373 posti di giudice ausiliario. [Statistiche](#) sul numero e sull'attività svolta nel 2016 dai giudici ausiliari sono disponibili sul sito della Direzione generale di statistica del Ministero della Giustizia.

Infine, il decreto-legge 69/2013 ha istituito (art. 74) la figura dell' assistente di studio a supporto delle sezioni civili della Corte di cassazione, quale misura temporanea (cinque anni) per la celere definizione dei procedimenti pendenti, ed ha ampliato di 30 unità l'organico della Corte, con particolare riferimento all'ufficio del massimario e del ruolo. Il Primo Presidente della Corte di cassazione, anno per anno, sulla base delle esigenze dell'ufficio, può destinare fino a trenta magistrati addetti all'ufficio del massimario e del ruolo alle sezioni della Corte con compiti di assistente di studio.

Il [decreto-legge n. 168 del 2016](#) ha aggiunto la possibilità per il Presidente della Corte di applicare temporaneamente (per 3 anni) alcuni magistrati dell'Ufficio del massimario e del ruolo alle sezioni per lo svolgimento di funzioni giurisdizionali di legittimità.

Da ultimo si segnala che la legge di bilancio 2018 ha modificato l'art. 63 del DL 69/2013 riducendo da 400 a 350 il numero dei giudici ausiliari da reclutare per lo smaltimento dell'arretrato civile nelle corti di appello. Contestualmente, il provvedimento, per favorire lo smaltimento del contenzioso fiscale presso la Corte di Cassazione, prevede il reclutamento di un massimo di 50 giudici ausiliari in Cassazione, da adibire esclusivamente ai collegi della sezione cui sono devoluti i procedimenti civili in materia tributaria (con un

massimo di 2 ausiliari per collegio). L'incarico dura tre anni e non è rinnovabile.

Sempre con la finalità di smaltire celermente l'arretrato in Cassazione, il decreto-legge n. 168 del 2016 ha anche:

- consentito lo svolgimento dei 18 mesi di tirocinio formativo dei laureati in giurisprudenza anche presso la Corte di cassazione e la Procura generale presso la Corte di cassazione;
- prorogato sino al 31 dicembre 2017 il trattenimento in servizio dei magistrati che svolgono funzioni apicali, direttive superiori e direttive presso la Corte di Cassazione e la Procura generale della Corte di Cassazione; possono usufruire del trattenimento i soli magistrati che non abbiano compiuto 72 anni entro l'anno 2016 e che debbano essere collocati a riposo entro l'anno 2017;
- ridotto da 4 a 3 il numero degli anni residui di servizio che devono essere assicurati prima del pensionamento dai magistrati che aspirino a svolgere funzioni direttive di legittimità.

L' [articolo 50 del decreto-legge 90/2014](#) ha costituito il c.d. ufficio del processo presso i tribunali ordinari (e relative Procure della Repubblica) e presso le Corti d'appello. Presso tali strutture potranno svolgere il proprio stage i laureati in giurisprudenza. L'obiettivo dell'ufficio è quello di «garantire la ragionevole durata del processo, attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi ed assicurando un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione». All'ufficio del processo è assegnato il personale di cancelleria e sono assegnati coloro che svolgono, presso i predetti uffici, gli stage formativi nonché - per le Corti d'appello - i giudici ausiliari e, per i tribunali, i giudici onorari di tribunale.

Spetta al CSM e al Ministro della giustizia, nell'ambito delle rispettive competenze, dare attuazione a questa disposizione. In merito è intervenuto il D.M. giustizia 1° ottobre 2015.

Il [decreto-legge n. 168 del 2016](#) ha esteso il modello dell'ufficio del processo anche alla giustizia amministrativa.

Sempre in relazione all'organizzazione del personale di magistratura, il [decreto-legge 132/2014](#) ha:

- ridotto il periodo di sospensione feriale dei termini processuali (da 45 a 31 giorni) e la durata delle ferie dei magistrati e degli avvocati dello Stato, portandole da 45 a 30 giorni (art. 16);
- ridotto i tempi di scoperta dei posti vacanti, all'esito delle procedure di tramutamento orizzontale (cioè quei trasferimenti successivi all'assegnazione di sede dopo il tirocinio iniziale e che non prevedono né il conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi né il conferimento delle funzioni ai magistrati di prima nomina) (art. 21).

Sul personale di magistratura ordinaria è intervenuto anche il recente [decreto-legge n. 168 del 2016](#) che ha previsto misure volte a garantire la celere copertura degli uffici vacanti. In merito:

- è intervenuto sulla disciplina del concorso per magistrato ordinario, consentendo la nomina degli idonei anche al di là del numero di posti banditi a concorso, in ragione delle effettive esigenze di copertura degli uffici ed ha ridotto, in via eccezionale, da 18 a 12 mesi (11 presso gli uffici giudiziari, 1 presso la Scuola superiore della magistratura) la durata del tirocinio dei magistrati che saranno nominati a seguito dei concorsi già banditi (nel 2014 e nel 2015), per consentire loro di svolgere quanto prima le funzioni giudiziarie;
- ha aumentato da 3 a 4 anni il periodo di permanenza nella sede cui è subordinata la richiesta di trasferimento dei magistrati ordinari. Una norma transitoria precisa che il termine quadriennale non si applica ai magistrati di prima nomina che sono stati immessi nell'ufficio da almeno 3 anni nè ai magistrati le cui procedure di trasferimento o ad assegnazione ad altre funzioni siano già iniziate alla data di vigenza del decreto;
- ha consentito anche ai magistrati di prima nomina di svolgere le funzioni monocratiche penali, fino ad oggi escluse.

Da ultimo si segnala che il disegno di legge di bilancio 2018 (A.S. 2960), in corso di esame in Senato, autorizza il Ministero della giustizia ad assumere nell'anno 2018, in aggiunta alle facoltà assunzionali previste dalla normativa vigente, magistrati ordinari vincitori di concorso già bandito alla data di entrata in vigore della legge di bilancio.

Misure sul personale amministrativo sono state introdotte anche dal [decreto-legge n. 83 del 2015](#), che ha disposto:

- l'ingresso nei ruoli dell'amministrazione giudiziaria di 2.000 unità di personale amministrativo proveniente dalle province;
- la possibilità per i c.d. precari della giustizia, che abbiano concluso il tirocinio formativo, di far parte per ulteriori 12 mesi dell'ufficio del processo.

Inoltre, la legge di conversione del [decreto-legge n. 117 del 2016](#), ha consentito al Ministero della giustizia di procedere ad assunzioni straordinarie di personale amministrativo. In particolare, il Ministero è autorizzato:

- per il triennio 2016-2018, ad assumere a tempo indeterminato fino a 1.000 unità di personale amministrativo non dirigenziale da inquadrare nei ruoli dell'amministrazione giudiziaria. Il personale potrà essere selezionato sia bandendo nuovi concorsi che attingendo a graduatorie ancora valide. Tale aumento di personale è destinato a sostenere i processi di digitalizzazione degli uffici e a completare il processo di trasferimento allo Stato - avviato il 1° settembre 2015 - dell'obbligo di corrispondere le spese per gli uffici giudiziari precedentemente a carico dei Comuni.
- ad assumere a tempo indeterminato ulteriore personale amministrativo non dirigenziale, attraverso procedure concorsuali, attingendo alle risorse che residuano dall'espletamento delle procedure di mobilità del personale proveniente dalle province.

Al reclutamento si procederà in deroga alla normativa vigente; le procedure straordinarie avranno inoltre priorità su ogni altra procedura di trasferimento all'interno del Ministero della giustizia.

Inoltre, la legge di bilancio 2017 (comma 372 dell'articolo 1 della [legge 11](#)

dicembre 2016, n. 232), ha autorizzato il Ministero della giustizia, per il triennio 2017-2019, ad assumere con contratto di lavoro a tempo indeterminato un contingente di personale amministrativo non dirigenziale per un massimo di 1.000 unità da inquadrare nei ruoli dell'Amministrazione giudiziaria, nei limiti delle dotazioni organiche, mediante procedure concorsuali pubbliche ed eventualmente anche mediante l'utilizzo di graduatorie ancora valide. Proprio per accelerare le procedure di reclutamento di questo personale, in sede di conversione del decreto-legge n. 50 del 2017 è stato introdotto alla Camera l'articolo 60-*quater*, che consente di procedere alla costituzione di sottocommissioni di esame anche per gruppi di 250 candidati (in generale le commissioni esaminatrici dei concorsi per esami o per titoli ed esami possono essere suddivise in sottocommissioni e che a ciascuna di esse non può essere assegnato un numero di candidati inferiore a 500).

In attesa che si completino queste assunzioni, la legge di bilancio 2017 e la legge di bilancio 2018 hanno prolungato (da ultimo fino al 31 dicembre 2018) il periodo di perfezionamento che può essere svolto presso gli uffici giudiziari dai soggetti che hanno completato il tirocinio formativo presso i medesimi uffici, già previsto dalla legge di stabilità 2013: lavoratori cassintegrati, in mobilità, socialmente utili e disoccupati (i c.d. **precari della giustizia**).

Infine, la legge di bilancio 2018 autorizza il Ministero della giustizia ad assumere con contratto di lavoro a tempo indeterminato, nell'ambito dell'attuale dotazione organica, per il triennio 2018-2020, un ulteriore contingente massimo di 1400 unità di personale amministrativo non dirigenziale da inquadrare nei ruoli dell'amministrazione giudiziaria.

I provvedimenti che non hanno concluso l'iter

Non ha concluso l'iter parlamentare, nonostante l'approvazione alla Camera dei deputati nel marzo 2016, il disegno di legge delega per la riforma del processo civile ([AS. 2284](#)). Come meglio descritto nel [focus di approfondimento](#), il provvedimento prevedeva interventi di specializzazione del giudice civile (si pensi al potenziamento del tribunale delle imprese e alla creazione, al posto del tribunale per i minorenni, di sezioni specializzate di tribunale competenti per le controversie in tema di famiglia e minori) e ampie riforme in tutti i gradi di giudizio (potenziamento del rito sommario e riduzione dell'area di competenza del tribunale collegiale, possibilità di devolvere l'appello a un giudice monocratico, eliminazione del filtro in Cassazione).

Anche la proposta di riforma dell'istituto della **class action**, già approvata dalla Camera ([A.S. 1950](#)), non ha concluso l'esame da parte della Commissione giustizia del Senato. Il provvedimento:

- spostava la disciplina dell'azione di classe dal codice del consumo al codice di procedura civile;
- delineava tre distinte fasi della procedura: decisione sull'ammissibilità dell'azione; decisione sul merito dell'azione; liquidazione delle somme dovute

agli aderenti;

- confermava la disciplina attuale, che prevede l'adesione dei portatori di diritti omogenei nella fase iniziale della procedura (sistema *opt-in*, in base al quale la sentenza produce effetti esclusivamente nei confronti di coloro che hanno posto in essere una condotta processuale attiva di adesione al processo); aggiungeva però la possibilità (tipica dei sistemi anglosassoni, basati sull'*opt-out*) di aderire all'azione anche a seguito della sentenza che accoglie l'azione di classe e che indica i presupposti oggettivi per l'inserimento nella classe;
- innovava la disciplina del compenso per i rappresentanti della classe ed i difensori, in caso di accoglimento della domanda, riconoscendo loro la c.d. quota lite.

Le ultime statistiche sulla durata del processo civile

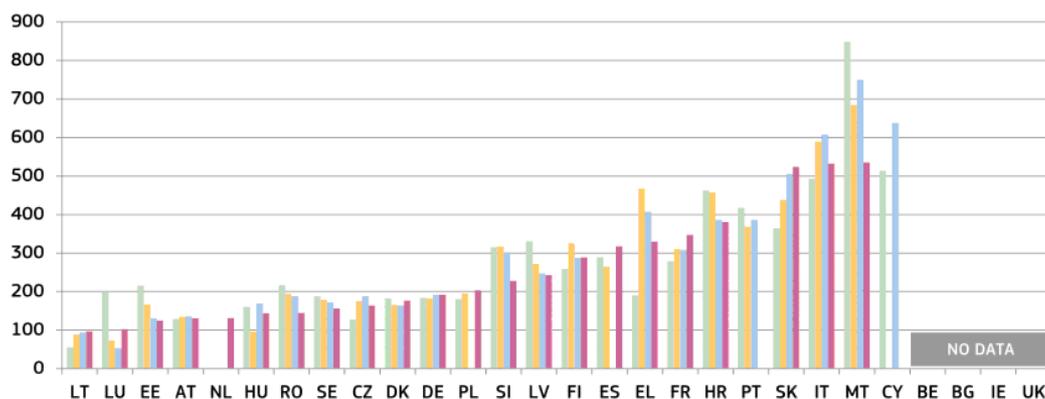
I dati 2014 dell'Unione europea

Nell'aprile del 2016 la Commissione europea ha presentato il rapporto sul funzionamento dei sistemi giudiziari nei Paesi membri, "[The 2016 EU justice scoreboard](#)", che - sulla base di dati prevalentemente forniti dal Cepej del Consiglio d'Europa, offre una panoramica comparata sull'efficienza, la qualità e l'indipendenza dei sistemi giudiziari degli Stati Membri.

Time needed to resolve litigious civil and commercial cases (*) (first instance/in days)

2010 2012 2013 2014

Source: CEPEJ study

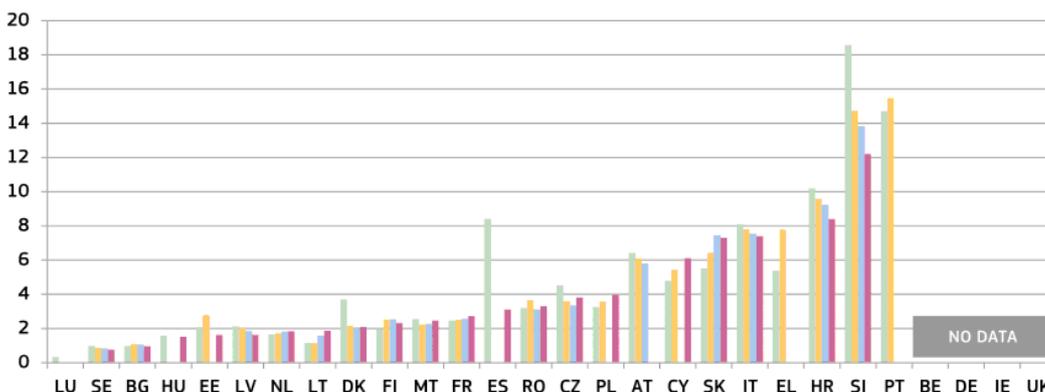


Il rapporto, che valuta i dati dei diversi Paesi aggiornati a dicembre 2014, evidenzia un miglioramento del nostro sistema giudiziario per quanto riguarda la durata delle controversie civili e commerciali in primo grado, e il numero totale delle controversie pendenti in primo grado (per 100 abitanti).

Number of civil, commercial, administrative and other pending cases (*) (first instance/per 100 inhabitants)

2010 2012 2013 2014

Source: CEPEJ study

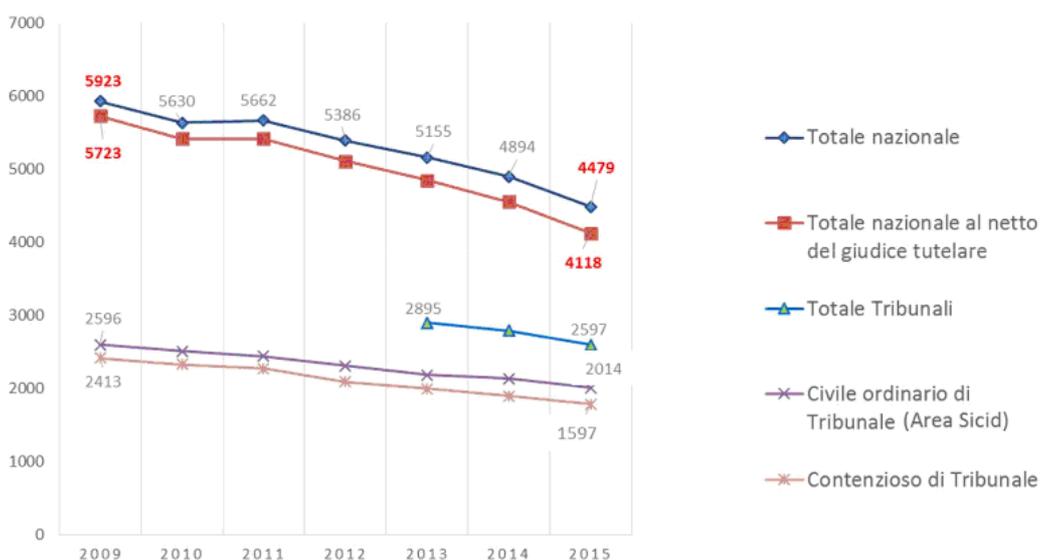


I dati 2015 del Ministero della giustizia

Nell'aprile 2016 il Ministero della Giustizia ha pubblicato una [Analisi delle pendenze e dell'anzianità delle cause civili nei Tribunali e nelle Corti di Appello](#), con dati aggiornati al 31 dicembre 2015 e un confronto con il periodo precedente. Dal documento emerge che:

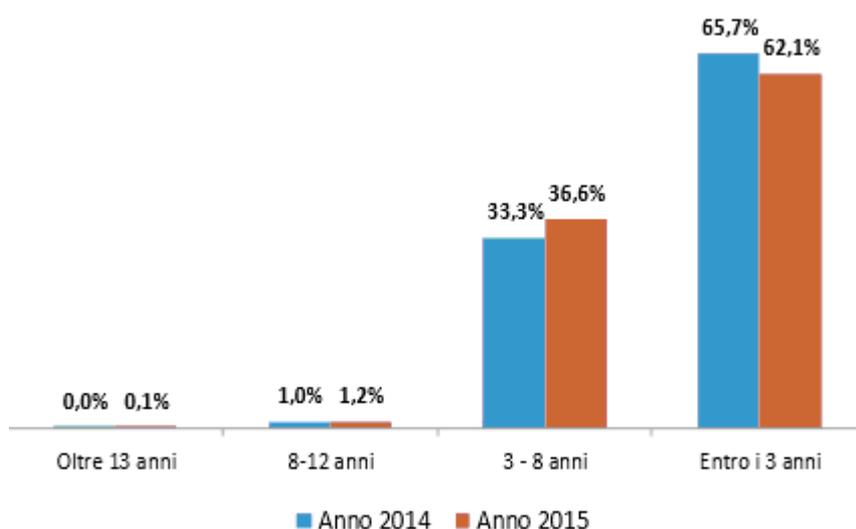
- la serie storica delle pendenze civili (totale nazionale inclusi affari non contenziosi, cause, fallimenti ed esecuzioni) conferma per il sesto anno consecutivo l'andamento decrescente: dai quasi 6 milioni di fine 2009 a meno di 4,5 milioni al 31 dicembre 2015 (4,1 milioni al netto dell'attività del giudice tutelare). Il calo delle pendenze si registra in ogni grado del giudizio e nella quasi totalità delle materie;

SERIE STORICA DELLE PENDENZE CIVILI



durante il 2015 nei Tribunali si registrano primi segnali di miglioramento dell'arretrato, infatti la diminuzione della cause giacenti da oltre tre anni risulta più marcata rispetto al calo complessivo dei pendenti

- dei 140 Tribunali italiani, tra il 2014 e il 2015: a) 104 fanno registrare sia una diminuzione di pendenze totali sia di ultra-triennali; b) 24 fanno registrare una diminuzione o di pendenze totali ovvero di ultra-triennali; c) 13 fanno registrare un peggioramento in entrambi gli indicatori;
- a livello nazionale, gli uffici di Corte di Appello, di cui sono note le difficoltà operative e le basse performance registrate dai vari indicatori di settore, fanno registrare un calo delle pendenze, che tuttavia si concentra nella classe delle cause infra-triennali;



Il modello ideale è quello in cui la colonna «Entro i 3 anni» tende al 100% mentre tutte le altre tendono allo 0%

- esiste ancora un certo numero di cause pendenti da oltre 16 anni (iscritte prima del 2000), anche se esse pesano meno dello 0,5% dei pendenti totali. Anche per queste cause si registra tuttavia un calo di oltre il 50% negli ultimi due anni;
- per effetto della riduzione di lungo periodo delle pendenze comincia a calare moderatamente la durata media dei procedimenti civili ordinari sia in Tribunale sia in Corte di Appello. E' invece ancora in affanno il settore dei fallimenti e delle esecuzioni, che presentano durate medie in aumento negli ultimi anni, anche per effetto della pesante crisi economica attraversata dal nostro Paese. I primi segnali di miglioramento si sono registrati nel 2015 e dovrebbero consolidarsi nel 2016.

	2012	2014	2015	
Totale Corte di Appello	2 anni e 10 mesi	2 anni e 5 mesi	2 anni e 3 mesi	↓
Totale Civile di Tribunale	1 anno e 6 mesi	1 anno e 4 mesi	1 anno e 2 mesi	↓
Contenzioso di Tribunale	3 anni e 4 mesi	3 anni e 3 mesi	3 anni	↓
Processo del lavoro	1 anni e 9 mesi	1 anno e 9 mesi	1 anno e 9 mesi	=

- In termini di performance complessiva rimane forte il divario nord-sud anche se alcune eccellenze nel meridione d'Italia fanno intuire che, a parità di altre condizioni, la leadership, le metodologie adottate e il lavoro per obiettivi potrebbero migliorare la situazione di molte sedi.

I dati 2016 del Ministero della giustizia

Nel marzo 2017 il Ministero della giustizia ha reso noti i dati statistici sulla durata degli affari civili trattati in Tribunale e il dato sui procedimenti civili pendenti negli anni 2003-2016.

Durata nazionale del civile di Tribunale - anni 2014 - 2016

Totale dei procedimenti civili di tribunale	Indice di durata complessiva (formula Cepej *)		
	2014	2015	2016
Affari civili contenziosi - Lavoro e Previdenza - Separazioni e Divorzi contenziosi - Contenziosi commerciali + affari a rapida lavorazione quali la volontaria giurisdizione, i decreti ingiuntivi, le separazioni e i divorzi consensuali, etc.	487	427	375

* Indica la durata media presumibile di tutti gli affari trattati in Tribunale calcolata con la formula utilizzata dalla Cepej. Questo indicatore è più basso di quello che misura il solo contenzioso di Tribunale in quanto tiene conto anche di categorie di affari a rapida lavorazione quali la volontaria giurisdizione, i decreti ingiuntivi, le separazioni e i divorzi consensuali, etc.

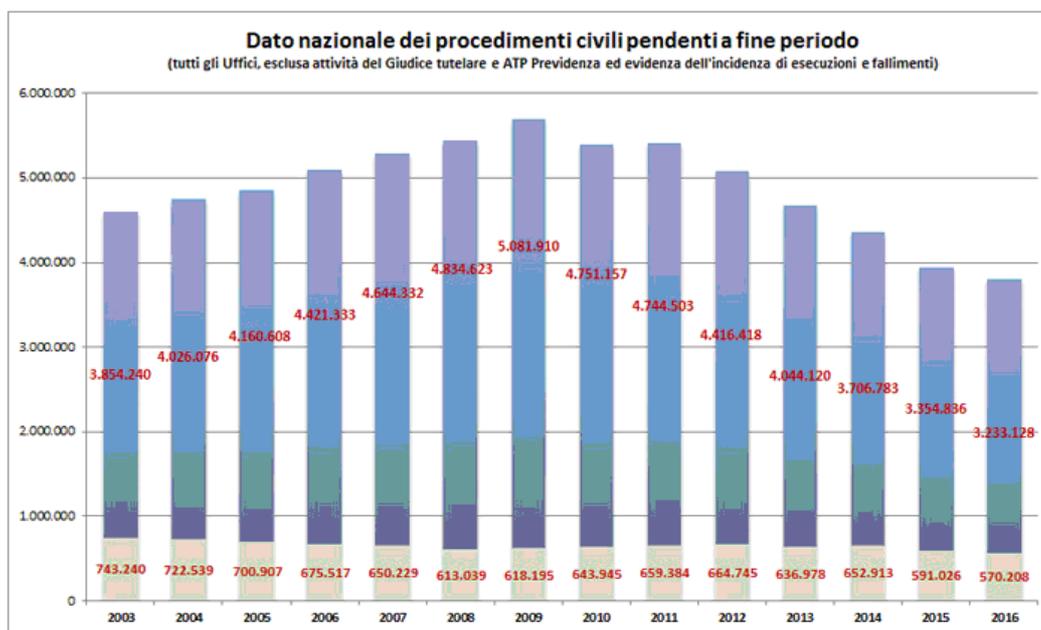
Numero di procedimenti civili pendenti a fine periodo. Dato nazionale comprensivo di tutti gli uffici. Anni 2003 - 2016

Anno	Pendenti finali - totale nazionale delle esecuzioni e dei fallimenti	Pendenti finali - totale nazionale senza: Giudice tutelare, ATP, esecuzioni fallimenti	Pendenti finali - totale nazionale senza Giudice tutelare e ATP	Variazione vs anno precedente
2003	743.240	3.854.240	4.597.480	

2004	722.539	4.026.076	4.748.615	3,3%
2005	700.907	4.160.608	4.861.515	2,4%
2006	675.517	4.421.333	5.096.850	4,8%
2007	650.229	4.644.332	5.294.561	3,9%
2008	613.039	4.834.623	5.447.662	2,9%
2009	618.195	5.081.910	5.700.105	4,6%
2010	643.945	4.751.157	5.395.102	-5,4%
2011	659.384	4.744.503	5.403.887	0,2%
2012	664.745	4.416.418	5.081.163	-6,0%
2013	636.978	4.044.120	4.681.098	-7,9%
2014	652.913	3.706.783	4.359.696	-6,9%
2015	591.026	3.354.836	3.945.862	-9,5%
2016	570.208	3.233.128	3.803.336	-3,6%

^{1a} L'Accertamento Tecnico Preventivo in materia di previdenza è stato introdotto a partire dal 1 gennaio 2012, ma la modifica al registro informatizzato è stata introdotta nei mesi successivi

² Tutti i dati sono riferiti al 31 dicembre 2016 tramite il datawarehouse della giustizia civile (ultimo aggiornamento del sistema l'8/1/2017) tranne che il dato dei Tribunali per i minorenni e dei Giudici di Pace la cui variazione delle pendenze è stimata sulla base del trend registrato fino al 30 giugno 2016.



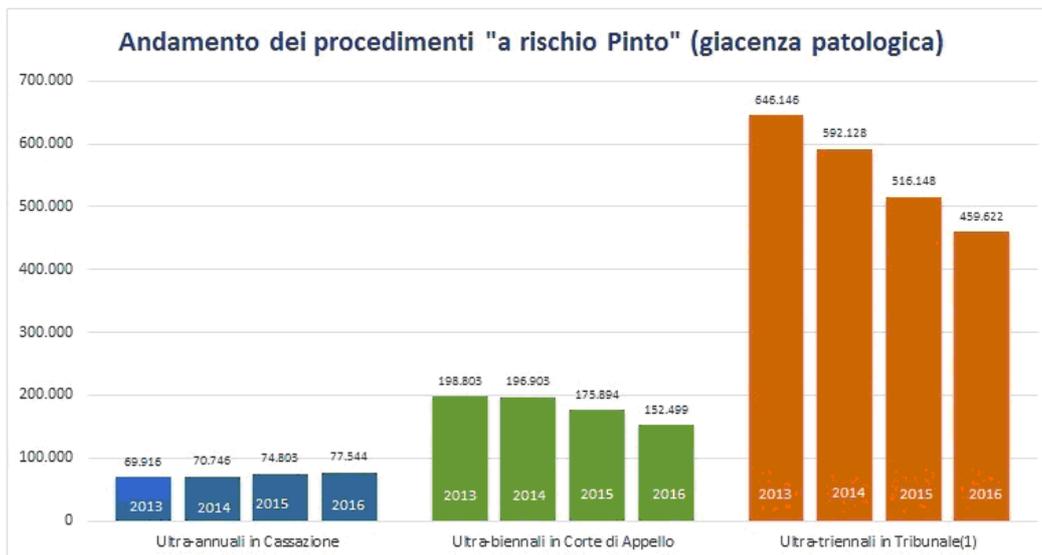
Numero di procedimenti civili "a rischio Pinto" pendenti a fine periodo - Dato nazionale (anni 2013 - 2016)

Arretrato Civile				
Anno	Ultra-annuali in Cassazione	Peso % della materia tributaria sull'arretrato della Cassazione	Ultra-biennali in Corte di Appello	Ultra-triennali in Tribunale ¹
2013	69.916	40%	198.803	646.146

2014	70.746	44%	196.903	592.128
2015	74.803	48%	175.894	516.148
2016	77.544	50%	152.499	459.622

¹ In linea con la metodologia Cepej, è riportato il dato sull'arretrato civile "patologico" che esclude l'attività del giudice tutelare, dell'ATP, delle esecuzioni e dei fallimenti.

I dati evidenziano un miglioramento nella durata media dei procedimenti civili e nella riduzione dell'arretrato.



Riforma delle procedure di insolvenza

La crisi economica degli ultimi anni ha determinato alcuni interventi del legislatore sulle procedure concorsuali, con la finalità di sostenere i tentativi delle aziende in difficoltà di rimanere operative sul mercato, evitando il fallimento. In particolare, una riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza è prevista dalla legge delega n. 155 del 2017.

Il dato di partenza: statistiche su fallimenti e concordati preventivi

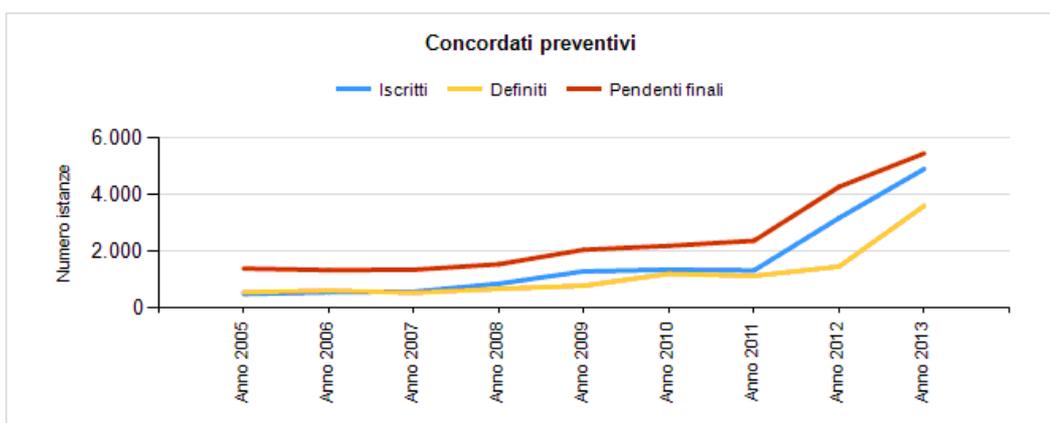
A partire dal 2008, come effetto della crisi economica, le statistiche dimostrano un sensibile aumento delle istanze di fallimento e dei concordati preventivi; le stesse statistiche evidenziano anche una crescita nelle procedure di esecuzione mobiliare e immobiliare. Il 2013, anno di avvio della XVII legislatura, segna il picco più alto nel numero delle istanze di fallimento e dei concordati preventivi iscritti.

Serie storica dei fallimenti e delle istanze di fallimento.

Anno solare	Istanze di fallimento			Fallimenti		
	Iscritti	Definiti	Pendenti Finali	Iscritti	Definiti	Pendenti Finali
Anno 2005	52.252	52.717	19.857	12.279	14.241	106.900
Anno 2006	40.297	46.977	13.217	10.272	13.303	103.960
Anno 2007	23.570	28.095	8.868	6.126	13.474	96.480
Anno 2008	24.439	23.864	9.434	7.272	13.254	90.485
Anno 2009	30.630	28.274	11.606	9.314	12.646	87.231
Anno 2010	36.669	34.033	14.183	10.971	12.556	85.624
Anno 2011	36.873	35.846	15.228	12.197	12.158	85.655
Anno 2012	39.320	37.567	16.615	12.577	11.909	86.404
Anno 2013	41.558	40.778	17.959	14.880	13.210	88.005

Serie storica dei concordati preventivi. Totale nazionale.

Anno solare	Concordati preventivi		
	Iscritti	Definiti	Pendenti Finali
Anno 2005	479	541	1.380
Anno 2006	542	601	1.325
Anno 2007	563	523	1.339
Anno 2008	845	664	1.534
Anno 2009	1.284	775	2.047
Anno 2010	1.340	1.197	2.184
Anno 2011	1.314	1.121	2.365
Anno 2012	3.169	1.450	4.271
Anno 2013	4.901	3.600	5.453



Le modifiche al diritto fallimentare nella XVI legislatura

La scorsa legislatura è stata caratterizzata da due interventi sulle procedure di insolvenza: l'introduzione dell'istituto della composizione delle crisi da sovraindebitamento (legge n. 3 del 2012 e decreto-legge n. 179 del 2012), da applicare a soggetti che non accedono alle procedure concorsuali, e la riforma del concordato preventivo (decreto-legge n. 83 del 2012). In particolare, quest'ultimo intervento intendeva permettere alle imprese in crisi un accesso più rapido alle procedure di risanamento consentendo, tra l'altro, l'accesso a nuovi mezzi finanziari per garantire la continuità aziendale.

Le correzioni al concordato "in bianco" (decreto-legge n. 69 del 2013)

Con l'avvio della XVII legislatura, il Parlamento, convertendo in legge il decreto-

[legge n. 69 del 2013](#), ha apportato delle correzioni al c.d. concordato "in bianco" (o "con riserva"), introdotto dal D.L. 83/2012.

A fronte del notevole ricorso al nuovo strumento, non sempre corrispondente alle finalità che ne avevano ispirato l'introduzione, la riforma ha inteso conservare la flessibilità e la snellezza del concordato, implementando però il patrimonio informativo dei creditori e del tribunale già in sede di fissazione del termine, attraverso l'estensione degli obblighi di deposito del debitore. Viene modificato, infatti, l'art. 161 della legge fallimentare, prevedendo che l'imprenditore che presenta la domanda per il concordato "in bianco" debba presentare non solo i bilanci relativi agli ultimi tre esercizi ma anche l'elenco nominativo dei creditori con l'indicazione dei rispettivi crediti. Inoltre:

- il tribunale, nel fissare un termine per la presentazione del piano, può nominare subito il commissario giudiziale (in precedenza, invece, la nomina poteva avere luogo solamente con il decreto che apre la procedura di concordato preventivo, dopo la presentazione del piano); si applica l'art. 170, secondo comma, della legge fallimentare, in base al quale i libri su cui è stato annotato il decreto di ammissione al concordato sono restituiti al debitore, che deve tenerli a disposizione del giudice delegato e del commissario giudiziale;
- il commissario giudiziale, se accerta che il debitore ha occultato o dissimulato parte dell'attivo, dolosamente omesso di denunciare uno o più crediti, esposto passività insussistenti o commesso altri atti di frode, deve riferirne immediatamente al tribunale, il quale – nelle forme seguite per la dichiarazione di fallimento e verificata la sussistenza delle condotte stesse – può con decreto dichiarare improcedibile la domanda di concordato e, su istanza del creditore o del P.M., accertati i presupposti per la dichiarazione di fallimento, dichiararlo con sentenza reclamabile.

Viene, poi, integrata la disciplina degli atti urgenti di straordinaria amministrazione che il debitore può compiere fino al decreto di apertura del concordato preventivo, previa autorizzazione del tribunale, il quale può assumere sommarie informazioni. In base alla modifica introdotta, il tribunale ha l'obbligo di acquisire il parere del commissario giudiziale. Infine, sono precisati ulteriormente gli obblighi informativi periodici disposti dal tribunale, che il debitore deve assolvere.

[Il deposito telematico dei rapporti \(decreto-legge n. 132 del 2014\)](#)

Successivamente, l'art. 20 del [decreto-legge n. 132 del 2014](#) ha introdotto l'obbligo di deposito telematico di una serie di rapporti periodici e finali nell'ambito di procedure esecutive, concorsuali e di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi. Ciò per consentire, oltre che un controllo da parte del giudice preposto, anche al Ministero della giustizia e al Ministero delle attività produttive di verificare l'esito e l'efficienza di tali procedure a fini statistici.

In particolare, intervenendo sull'[art. 16-bis del decreto-legge n. 179/2012](#), che disciplina l'obbligatorietà del deposito telematico degli atti processuali, il provvedimento stabilisce che per la procedura fallimentare, di concordato preventivo

e per le procedure esecutive individuali su beni immobili è previsto - a cura del curatore, del liquidatore o del commissario giudiziale, del delegato alla vendita dell'immobile - l'obbligo di elaborazione e di deposito del rapporto riepilogativo finale. In caso di concordato con continuità aziendale, è introdotto anche l'obbligo del commissario giudiziale di redigere il rapporto riepilogativo periodico.

[Le modifiche urgenti alle procedure fallimentari \(decreti-legge n. 83 del 2015 e n. 59 del 2016\)](#)

Con decreto del Ministro della giustizia, il 28 gennaio 2015 è stata nominata la Commissione per la riforma delle procedure concorsuali, composta da magistrati, docenti universitari e professionisti, presieduta da Renato Rordorf, presidente della I Sezione Civile della Corte di Cassazione e supportata da un Comitato scientifico. Alla Commissione, in carica per tutto il 2015, è stato assegnato il compito di analizzare organicamente il complesso delle normative in tema di procedure concorsuali e crisi d'impresa per monitorarne gli effetti e valutare la necessità di ulteriori eventuali interventi di riordino da sottoporre al Ministro.

I lavori della Commissione hanno determinato il Governo ad intervenire sulle procedure concorsuali anzitutto con il [decreto-legge n. 83 del 2015](#), che è intervenuto nuovamente sulla disciplina del concordato per:

- facilitare l'accesso dell'impresa in crisi a nuovi finanziamenti, essenziali per consentire il proseguo dell'attività imprenditoriale;
- introdurre elementi di concorrenza, consentendo la presentazione di offerte alternative, rispetto al piano di concordato, per l'acquisto dell'azienda o di specifici beni e proposte di concordato alternative a quella presentata dall'imprenditore. In tali casi, la riforma obbliga il debitore a dare esecuzione al concordato omologato, anche quando sia stato presentato da uno o più creditori, pena l'intervento del commissario giudiziale o addirittura di un amministratore giudiziario.

Il provvedimento, tra le altre misure, disciplina l'accordo di ristrutturazione dei debiti con banche e intermediari finanziari.

Dopo la presentazione alla Camera del disegno di legge delega [A.C. 3671](#), per la riforma complessiva delle procedure concorsuali, e nelle more dell'esame parlamentare del provvedimento, il Governo ha emanato il [decreto-legge n. 59 del 2016](#) che, oltre a intervenire a favore degli investitori in banche in liquidazione, contiene anche disposizioni che apportano modifiche puntuali alla legge fallimentare, con la dichiarata finalità di velocizzare le procedure. In particolare, il provvedimento potenzia l'impiego delle modalità telematiche, applicate anche alle udienze dei creditori, e accelera la ripartizione dell'attivo, consentendola anche in presenza di impugnazioni, purché venga presentata una idonea fideiussione.

[La delega per la riforma delle procedure di insolvenza \(legge](#)

n. 155 del 2017)

Nell'ultimo anno della XVII legislatura il Parlamento ha approvato la [legge n. 155 del 2017](#), che delega il Governo a operare un'ampia riforma della disciplina delle crisi di impresa e dell'insolvenza e che, nel solco del processo di riforma inaugurato con il citato D.L. n. 83 del 2015, dà un compiuto sbocco parlamentare ai lavori della Commissione Rordorf.

[Lavori parlamentari](#). Il Governo ha presentato alla Camera dei deputati il disegno di legge [A.C. 3671](#), assegnato in sede referente alla Commissione Giustizia. Trattando in realtà non solo del fallimento ma più in generale di tutte le procedure di insolvenza, il disegno di legge è stato stralciato così da poter assegnare alla Commissione Attività produttive le disposizioni relative all'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi (A.C. 3671-ter) e da lasciare alla Commissione giustizia il restante contenuto della riforma (A.C. 3671-bis). La Commissione Giustizia ha avviato l'esame il 24 maggio 2016 e il testo è stato poi approvato dall'Assemblea il 1° febbraio 2017. Al Senato, l'[A.S. 2681](#) è stato approvato senza modificazioni l'11 ottobre 2017. La parte della riforma relativa alla crisi delle grandi imprese (A.C. 3671-ter) è stata approvata dalla Camera dei deputati ed ha poi interrotto il proprio iter al Senato ([A.S. 2831](#)).

I principali profili innovativi della legge delega appaiono i seguenti:

- nel generale quadro di favore per gli strumenti di composizione stragiudiziale della crisi, viene introdotta una fase preventiva di "allerta" finalizzata all'emersione precoce della crisi d'impresa e ad una sua risoluzione assistita;
- la facilitazione, nello stesso quadro, all'accesso ai piani attestati di risanamento e agli accordi di ristrutturazione dei debiti. Per gli accordi di ristrutturazione, in particolare, si propone l'eliminazione dell'attuale soglia del 60% dei crediti necessari per l'omologazione giudiziale; ciò, purché sia accertata l'idoneità dell'accordo alla soddisfazione totale e tempestiva dei creditori estranei alle trattative e sempre che il debitore non chieda misure protettive del patrimonio (come la sospensione delle eventuali azioni cautelari ed esecutive) ;
- la semplificazione delle regole processuali con la riduzione delle incertezze interpretative, anche di natura giurisprudenziale, che nuocciono alla celerità delle procedure concorsuali; in caso di sbocco giudiziario della crisi è prevista, in particolare, l'unicità della procedura destinata all'esame di tutte le situazioni di crisi e di insolvenza; dopo una prima fase comune, la procedura potrà, seconda i diversi casi, evolvere nella procedura conservativa o in quella liquidatoria;
- la revisione della disciplina dei privilegi – ritenuta ormai obsoleta – che, tra le maggiori novità, prevede un sistema di garanzie mobiliari non possessorie. ;
- l'individuazione del tribunale competente in relazione alle dimensioni e tipologia delle procedure concorsuali assicurando la specializzazione dei giudici addetti alla materia concorsuale; in particolare, si prevede che presso le sezioni specializzate dei tribunali delle imprese a livello distrettuale (e con opportuno rafforzamento degli organici) siano concentrate le procedure di maggiori dimensioni;
- Il superamento del concetto di fallimento, espressione che non dovrà

più essere utilizzata. La procedura fallimentare dovrà infatti essere sostituita con quella di liquidazione giudiziale, strumento che vede, in particolare, il curatore come *dominus* della procedura e, come possibile sbocco (in caso di afflusso di nuove risorse), anche un *concordato di natura liquidatoria*;

- una rivisitazione, sulla base delle prassi verificate e delle criticità emerse, della normativa sul concordato preventivo, lo strumento ritenuto più funzionale tra quelli concorsuali attualmente vigenti. Nell'ottica prevalente di garantire, ove possibile, la continuità dell'impresa, la riforma intende circoscrivere detto istituto alla sola ipotesi del cosiddetto concordato in continuità, che si verifica quando, versando l'impresa in situazione di crisi o anche di vera e propria insolvenza – ma reversibile – la legge prevede il superamento di tale situazione mediante la prosecuzione (diretta o indiretta) dell'attività aziendale sulla base di un adeguato piano che, per quanto possibile, consenta di soddisfare i creditori;
- la sostanziale eliminazione come procedura concorsuale, della liquidazione coatta amministrativa, che residua unicamente come possibile sbocco dei procedimenti amministrativi volti all'accertamento e alla sanzione delle gravi irregolarità gestionali dell'impresa;
- la previsione, per le insolvenze di minore portata, di una esdebitazione di diritto – che dunque non richiede la pronuncia di un apposito provvedimento del giudice – conseguente alla chiusura della procedura di liquidazione giudiziale, fatta salva la possibilità di un'eventuale opposizione da parte dei creditori;
- le modifiche alla normativa sulle crisi da sovraindebitamento, sia per coordinarla con la riforma in essere che per il sostanziale fallimento dell'istituto introdotto dalla legge n. 3 del 2012;
- l'ampia attenzione riservata alla crisi del gruppo societario con disposizioni volte, in particolare, a consentire lo svolgimento di una procedura unitaria per la trattazione dell'insolvenza delle plurime imprese del gruppo, .

La legge è entrata in vigore il 14 novembre 2017. Il Governo dovrà esercitare la delega entro 12 mesi e dunque entro il 14 novembre 2018.

Ordinamento giudiziario

Nel corso della XVII legislatura gli interventi di Governo e Parlamento relativi all'ordinamento giudiziario sono stati volti prevalentemente a razionalizzare l'uso delle risorse esistenti, accelerando le procedure di copertura degli uffici giudiziari vacanti e potenziando le strutture organizzative di supporto all'attività giudiziaria. Si segnala, inoltre, la riforma della legge sulla responsabilità civile dei magistrati, un intervento di riforma della magistratura onoraria e il ricorso - tanto in Corte d'appello quanto in Cassazione - a giudici ausiliari chiamati a concorrere allo smaltimento dell'arretrato civile.

Razionalizzazione e potenziamento degli uffici giudiziari

Sul fronte degli uffici giudiziari, nel corso della legislatura sono stati introdotti alcuni limitati aggiustamenti all'ampia revisione della geografia giudiziaria relativa a tribunali e giudici di pace. Un generale potenziamento degli uffici giudiziari - di ogni ordine a grado - è stato poi l'obiettivo dell'istituzione dell'ufficio del processo: una misura organizzativa che dovrebbe consentire ai magistrati di ricevere un ampio supporto in tutte le attività non inerenti allo stretto esercizio della giurisdizione, attraverso una struttura di staff dotata di personale amministrativo e di giovani laureati in giurisprudenza chiamati a svolgere una specifica formazione giudiziaria della durata di 18 mesi. Il potenziamento degli organici degli uffici è stato realizzato in Corte d'appello, con il temporaneo inserimento nei collegi di magistrati onorari, e in Cassazione con l'ampliato impiego dei magistrati dell'ufficio del massimario e del ruolo.

Risponde ad una esigenza di razionalizzazione e potenziamento degli uffici giudiziari anche la riforma della magistratura onoraria.

Il tirocinio formativo presso gli uffici giudiziari e l'ufficio del processo

Ulteriori misure sono state dettate per rafforzare gli organici degli uffici giudiziari: oltre a misure relative al potenziamento del personale amministrativo (si pensi, ad esempio, alle procedure di mobilità del personale proveniente dalle province o alla previsione di 1.400 assunzioni), il legislatore ha disciplinato la possibilità per i laureati in giurisprudenza di svolgere un tirocinio formativo presso gli uffici giudiziari ed ha previsto una apposita struttura organizzativa, denominata "ufficio per il processo", destinata ad accogliere tali tirocinanti ed a supportare le attività del magistrato.

In particolare, l' [art. 73 del decreto-legge n. 69 del 2013](#) ha disciplinato la formazione presso gli uffici giudiziari.

In base a tale disposizione, successivamente modificata dal [decreto-legge n. 90 del 2014](#) e da ultimo dal [decreto-legge n. 168 del 2016](#), i laureati in

giurisprudenza, che abbiano riportato una media di almeno 27/30 negli esami di diritto costituzionale, diritto privato, diritto processuale civile, diritto commerciale, diritto penale, diritto processuale penale, diritto del lavoro e diritto amministrativo, ovvero un punteggio di laurea non inferiore a 105/110 e che non abbiano compiuto i 30 anni di età, possono accedere, a domanda e per una sola volta, a un periodo di formazione teorico-pratica presso le Corti di appello, i tribunali ordinari, gli uffici requirenti di primo e secondo grado, gli uffici e i tribunali di sorveglianza e i tribunali per i minorenni, la Corte di Cassazione e la Procura Generale, della durata complessiva di 18 mesi. I laureati, con i medesimi requisiti, possono accedere a un periodo di formazione teorico-pratica, della stessa durata, anche presso il Consiglio di Stato, sia nelle sezioni giurisdizionali che consultive, e i Tribunali Amministrativi Regionali. Per l'accesso allo stage gli interessati presentano domanda ai capi degli uffici giudiziari.

Gli ammessi allo stage sono affidati a un magistrato che ha espresso la disponibilità ovvero, quando è necessario assicurare la continuità della formazione, a un magistrato designato dal capo dell'ufficio. Gli ammessi assistono e coadiuvano il magistrato nel compimento delle ordinarie attività. Il magistrato non può rendersi affidatario di più di due ammessi. Il ministero della giustizia fornisce agli ammessi allo stage le dotazioni strumentali, li pone in condizioni di accedere ai sistemi informatici ministeriali e fornisce loro la necessaria assistenza tecnica.

L'attività degli ammessi allo stage si svolge sotto la guida e il controllo del magistrato e nel rispetto degli obblighi di riservatezza e di riserbo riguardo ai dati, alle informazioni e alle notizie acquisite durante il periodo di formazione, con obbligo di mantenere il segreto su quanto appreso in ragione della loro attività e astenersi dalla deposizione testimoniale.

L'attività di formazione degli ammessi allo stage è condotta in collaborazione con i consigli dell'Ordine degli avvocati e con le Scuole di specializzazione per le professioni legali, secondo le modalità individuate dal Capo dell'Ufficio, qualora gli stagisti ammessi risultino anche essere iscritti alla pratica forense o ad una Scuola di specializzazione per le professioni legali.

Gli ammessi allo stage hanno accesso ai fascicoli processuali, partecipano alle udienze del processo, anche non pubbliche e dinanzi al collegio, nonché alle camere di consiglio, salvo che il giudice ritenga di non ammetterli; non possono avere accesso ai fascicoli relativi ai procedimenti rispetto ai quali versano in conflitto di interessi per conto proprio o di terzi, ivi compresi i fascicoli relativi ai procedimenti trattati dall'avvocato presso il quale svolgono il tirocinio.

Gli ammessi allo stage non possono esercitare attività professionale innanzi l'ufficio ove lo stesso si svolge, né possono rappresentare o difendere, anche nelle fasi o nei gradi successivi della causa, le parti dei procedimenti che si sono svolti dinanzi al magistrato formatore o assumere da costoro qualsiasi incarico professionale.

Lo svolgimento dello stage non dà diritto ad alcun compenso e non determina il sorgere di alcun rapporto di lavoro subordinato o autonomo né di obblighi previdenziali e assicurativi. Agli ammessi allo stage è peraltro attribuita una borsa di studio determinata in misura non superiore ad euro 400 mensili.

Lo stage può essere svolto contestualmente ad altre attività, compreso il dottorato di ricerca, il tirocinio per l'accesso alla professione di avvocato

o di notaio e la frequenza dei corsi delle scuole di specializzazione per le professioni legali, purché con modalità compatibili con il conseguimento di un'adeguata formazione. Il contestuale svolgimento del tirocinio per l'accesso alla professione forense non impedisce all'avvocato presso il quale il tirocinio si svolge di esercitare l'attività professionale innanzi al magistrato formatore. Il magistrato formatore redige, al termine dello stage, una relazione sull'esito del periodo di formazione e la trasmette al capo dell'ufficio.

L'esito positivo dello stage costituisce titolo per l'accesso al concorso per magistrato ordinario. L'esito positivo dello stage presso gli organi giurisdizionali è altresì valutato:

- per il periodo di un anno ai fini del compimento del periodo di tirocinio professionale per l'accesso alla professione di avvocato;
- per il periodo di un anno ai fini del compimento del periodo di tirocinio professionale per l'accesso alla professione di notaio;
- per il periodo di un anno ai fini della frequenza dei corsi della scuola di specializzazione per le professioni legali, fermo il superamento delle verifiche intermedie e delle prove finali d'esame;
- nei concorsi indetti dall'amministrazione della giustizia, dall'amministrazione della giustizia amministrativa e dall'Avvocatura dello Stato. In particolare l'esito positivo dello stage costituisce titolo di preferenza a parità di merito;
- nei concorsi indetti da altre amministrazioni dello Stato. In particolare, l'esito positivo del periodo di formazione costituisce titolo di preferenza a parità di titoli e di merito;
- come titolo di preferenza per la nomina a giudice onorario di tribunale e a vice procuratore onorario.

L' [articolo 50 del decreto-legge n. 90 del 2014](#) ha introdotto invece l'ufficio del processo presso i tribunali ordinari (e relative Procure della Repubblica) e presso le Corti d'appello. E', a tal fine, aggiunto al D.L. 179/2012 (*Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*), un nuovo articolo 16-octies che prevede presso detti uffici una specifica struttura organizzativa composta:

- da personale di cancelleria;
- da giovani laureati, scelti tra i più meritevoli, che svolgono presso detti uffici tirocinio formativo di 18 mesi (ex art. 73 del D.L. 69/2013) ovvero la formazione professionale nel primo anno del corso di dottorato di ricerca, del corso di specializzazione per le professioni legali o della pratica forense (ex art. 37, D.L. 98/2011);
- dai lavoratori che abbiano completato il perfezionamento del tirocinio presso gli uffici giudiziari già previsto dalla legge di stabilità per il 2014 (si tratta dei c.d. precari della giustizia) e che abbiano vinto la selezione per un ulteriore periodo di perfezionamento di 12 mesi nella struttura organizzativa. Con un provvedimento del 9 dicembre 2015 il ministero ha approvato le graduatorie selezionando 1.502 tirocinanti;
- solo per le corti d'appello, detto ufficio è composto anche dai giudici ausiliari già previsti per lo smaltimento dell'arretrato civile (ex art. 62, D.L. 69/2013); dell'ufficio del processo presso i tribunali sono chiamati a far parte

anche i GOT (giudici onorari di tribunale), previsti dall'art. 42-ter dell'ordinamento giudiziario (R.D. 12/1941). Le disposizioni attuative dell'ufficio del processo sono di competenza del Ministero della giustizia e del CSM.

Con il [DM giustizia del 1° ottobre 2015](#) sono state dettate le misure organizzative necessarie per il funzionamento dell'ufficio per il processo.

Il Ministero della Giustizia [dichiara](#) di aver stanziato per l'ufficio del processo le seguenti risorse:

8 milioni di euro	borse di studio laureati che svolgono il tirocinio formativo
7,8 milioni di euro	stage di perfezionamento in cancelleria
1 milione di euro	acquisto di PC, per la gestione amministrativa dei tirocinanti e per il consolidamento dei sistemi informatici
0,8 milioni di euro	sviluppo della Consolle dell'assistente e per implementare la banca dati della giurisprudenza di merito

Quest'ultimo stanziamento rappresenta una importante novità per lo sviluppo di tecnologie volte alla costruzione di una "Banca dati della giurisprudenza di merito". Sarà in tal modo possibile attraverso il supporto degli assistenti, in particolare dei tirocinanti, arrivare ad avere uno strumento per la conservazione dei precedenti giurisprudenziali che consentirà l'arricchimento del bagaglio di conoscenze degli orientamenti della giurisprudenza degli uffici sul territorio, in grado di migliorare il servizio verso i cittadini. Il modello dell'ufficio del processo è stato da ultimo esportato anche presso gli uffici della giustizia amministrativa dal [decreto-legge n. 168 del 2016](#).

[Il potenziamento degli organici di Corte d'appello e Cassazione](#)

Gli interventi hanno interessato prevalentemente i giudizi civili di impugnazione e l'incremento degli organici dei giudici di seconda istanza e della Suprema Corte.

In particolare, con il [decreto-legge n. 69 del 2013](#) (artt. 62-72) è stata disciplinata la figura del giudice ausiliario di Corte d'appello, nel numero massimo di 400 unità, per lo smaltimento dell'arretrato civile .

Ogni giudice ausiliario dovrà definire, nel collegio di corte d'appello in cui è relatore, almeno 90 procedimenti all'anno (per un totale di 36.000 procedimenti definiti all'anno), con una remunerazione di 200 euro a provvedimento e un tetto massimo annuo di 20.000 euro.

L'articolo 63 del decreto-legge individua le categorie professionali che possono fare domanda di nomina a giudice ausiliario ovvero i magistrati a riposo (ordinari, contabili e amministrativi), i professori universitari in materie giuridiche di prima o seconda fascia, anche a tempo determinato o a riposo (da non oltre 3 anni), i ricercatori universitari in materie giuridiche, gli avvocati (cui l'art. 65 attribuisce preferenza a fini della nomina) ed i notai (per entrambe le ultime due categorie, anche se a riposo). Il procedimento prevede – per l'adozione del decreto di nomina da parte del ministro - una deliberazione del CSM su proposta del Consiglio giudiziario competente per territorio (in composizione allargata ai componenti laici) acquisito il parere - nel caso di domanda da parte di notai - del competente consiglio notarile.

I giudici ausiliari hanno una pianta organica ad esaurimento; una volta nominati sono assegnati alle singole sezioni dal presidente della Corte d'appello e di ogni collegio giudicante non può fare parte più di un giudice ausiliario. Il decreto-

legge stabilisce in 10 anni il termine massimo di permanenza nell'ufficio di giudice ausiliario. La nomina ha infatti durata di cinque anni e può essere prorogata per un pari periodo con decreto del ministro della giustizia (l'incarico cessa comunque al compimento dei 78 anni d'età).

Il decreto-legge è stato attuato con il D.M. Giustizia 5 maggio 2014. In base ai dati CSM, alla data del 21 novembre 2017 sono coperti 373 posti di giudice ausiliario.

[Statistiche](#) sul numero e sull'attività svolta nel 2016 dai giudici ausiliari sono disponibili sul sito della Direzione generale di statistica del Ministero della Giustizia.

Lo stesso [decreto-legge n. 69 del 2013](#) (art. 74) ha istituito anche la figura dell'assistente di studio a supporto delle sezioni civili della Corte di cassazione, quale misura temporanea (cinque anni) per la celere definizione dei procedimenti pendenti.

Il provvedimento ha infatti ampliato di 30 unità l'organico della Corte, destinando queste risorse all'Ufficio del massimario e del ruolo, ed ha contestualmente consentito al Presidente della Corte di cassazione, anno per anno, sulla base delle esigenze dell'ufficio, di destinare fino a 30 magistrati addetti all'ufficio del massimario alle sezioni della Corte con compiti di assistente di studio.

Sul tema è tornato il [decreto-legge n. 168 del 2016](#) che ha esteso i compiti dei suddetti assistenti di studio, consentendogli lo svolgimento di funzioni giurisdizionali di legittimità; i magistrati dell'Ufficio faranno parte, a tutti gli effetti, dei collegi giudicanti della Cassazione, tanto civili quanto penali, con poteri deliberativi o di voto che sinora erano stati espressamente esclusi.

L'applicazione temporanea è finalizzata ad «assicurare la celere definizione dei procedimenti pendenti» e dovrà essere disposta tenuto conto delle tabelle di organizzazione della Corte e delle esigenze dell'ufficio del massimario. La disposizione circoscrive la possibilità di svolgere funzioni giurisdizionali di legittimità ai magistrati che abbiano presso l'ufficio del massimario una anzianità di servizio di almeno due anni e che abbiano conseguito almeno la terza valutazione di professionalità. L'applicazione potrà avere una durata massima di 3 anni.

Da ultimo si segnala che la legge di bilancio 2018 (legge n. 205 del 2017) ha modificato l'art. 63 del DL 69/2013 riducendo da 400 a 350 il numero dei giudici ausiliari da reclutare per lo smaltimento dell'arretrato civile nelle corti di appello. Contestualmente, il provvedimento, per favorire lo smaltimento del contenzioso fiscale presso la Corte di Cassazione, prevede il reclutamento di un massimo di 50 giudici ausiliari in Cassazione, da adibire esclusivamente ai collegi della sezione cui sono devoluti i procedimenti civili in materia tributaria (con un massimo di 2 ausiliari per collegio). L'incarico dura tre anni e non è rinnovabile.

L'intervento risponde alla grave emergenza segnalata dal primo Presidente della Cassazione che, nella relazione per l'inaugurazione del anno giudiziario 2017, ha rimarcato "la peculiare imputazione del 38% delle sopravvenienze (oltre 11.000) e del 47% dell'intera pendenza (oltre 50.000) alla sezione Tributaria, la quale, nonostante l'intenso lavoro della struttura e l'impiego di risorse supplementari definisce un numero di procedimenti, molti dei quali pendenti da oltre quattro anni, nemmeno pari alle sopravvenienze". Secondo il Primo Presidente si rende necessario "che il legislatore appresti un piano straordinario di abbattimento dell'arretrato, giustificato dall'elevato valore delle poste finanziarie in gioco e imperniato sulla

costituzione di una Tributaria-bis, col simmetrico aumento di organico dei magistrati e del personale. Come pure è auspicabile il contributo del MEF per avviare a soluzione un problema che, a legislazione invariata, rischia di travolgere l'assetto della Cassazione civile".

Possono essere chiamati a ricoprire, a domanda, l'incarico onorario i magistrati ordinari in pensione da non più di 5 anni, che abbiano maturato un'anzianità di servizio di almeno 25 anni e che, al momento della presentazione della domanda, non abbiano compiuto i 73 anni. Agli ausiliari è corrisposta una indennità forfettaria di 1.000 euro mensili per undici mensilità.

Per il solo triennio 2018-2020, il disegno di legge di bilancio consente inoltre l'applicazione nella sezione tributaria della Cassazione anche dei magistrati addetti all'ufficio del massimario con anzianità di servizio nel predetto ufficio non inferiore a due anni, che abbiano conseguito almeno la terza valutazione di professionalità.

I requisiti di nomina ricalcano quelli previsti dall'art. 64 del D.L. 69/2013 per il reclutamento dei giudici ausiliari presso le corti d'appello per lo smaltimento dell'arretrato civile (cittadinanza, possesso dei diritti civili e politici; non aver riportato condanne per delitti non colposi; non essere stato sottoposto a misura di prevenzione o di sicurezza; idoneità fisica e psichica; mancanza di precedenti disciplinari diversi dalla sanzione più lieve prevista dalle leggi di ordinamento giudiziario). Inoltre, in modo simile, ma non identico, a quanto previsto dal citato art. 64 per i giudici ausiliari di corte d'appello, è previsto che non possono essere nominati giudici ausiliari per la sezione tributaria della Cassazione coloro che: siano stati o siano membri del Parlamento nazionale ed europeo, consiglieri regionali, membri del Governo, presidenti delle regioni e delle province, membri delle giunte regionali e provinciali, sindaci o assessori comunali, provinciali e circoscrizionali; ricoprano o abbiano ricoperto incarichi direttivi o esecutivi nei partiti politici. Diversamente da quanto previsto dal D.L. 69/2013, la nomina a giudice ausiliario presso la sezione tributaria della Cassazione è interdetta anche a coloro che abbiano in qualunque tempo ricoperto le cariche indicate e non solo a coloro che ricoprano tale cariche al momento della nomina.

Statuto giuridico dei magistrati ordinari

Ulteriori misure che sono state adottate nel corso della XVII legislatura in attuazione di politiche di riduzione della spesa e di razionalizzazione delle risorse hanno avuto un impatto anche sullo statuto giuridico dei magistrati ordinari: si pensi al tetto agli stipendi nella pubblica amministrazione o alla generalizzata abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio dei dipendenti pubblici.

Uno specifico intervento, motivato anche da pressioni europee, ha riguardato invece la riforma della legge sulla responsabilità civile dei magistrati (v. *infra*).

I limiti al trattamento economico e la riduzione delle ferie

Per quanto riguarda il trattamento economico dei magistrati ordinari, non si può non ricordare che si applica anche al personale di magistratura il c.d. tetto alle retribuzioni pubbliche: l' [articolo 13 del D.L. 66/2014](#) ha stabilito infatti che, dal 1° maggio 2014, il limite massimo retributivo annuo onnicomprensivo di

chiunque riceva, a carico delle finanze pubbliche, emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo (inclusi i componenti degli organi di amministrazione, direzione e controllo), sia pari a 240.000 euro, al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente.

Sulle ferie dei magistrati è intervenuto l' [articolo 16 del decreto-legge n. 132 del 2014](#) che, contestualmente ad una riduzione del periodo di sospensione feriale dei termini processuali, ha fissato in 30 giorni il periodo annuale di ferie per i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, nonché per gli avvocati e procuratori dello Stato (in precedenza, ai magistrati che esercitavano funzioni giudiziarie erano riconosciuti, dall'art. 90 dell'ordinamento giudiziario che peraltro non viene espressamente novellato, 45 giorni di ferie).

La disciplina del fuori ruolo

Per razionalizzare l'impiego delle risorse di magistratura disponibili, il legislatore è intervenuto rendendo maggiormente stringente la disciplina del collocamento "fuori ruolo" dei magistrati (ordinari, amministrativi, contabili e militari) e degli avvocati e procuratori dello Stato, che intendano assumere incarichi extragiudiziari.

In particolare, l' [articolo 8 del decreto-legge n. 90 del 2014](#) ha previsto l'obbligatorio collocamento in "fuori ruolo" quando questi soggetti intendano assumere non solo incarichi di capo di gabinetto bensì qualsiasi ufficio di diretta collaborazione, comunque denominato, ivi inclusi quelli di consulente giuridico nonché quelli di componente degli organismi di valutazione.

L'articolo inoltre:

- vieta il ricorso all'istituto dell'aspettativa, utilizzato per eludere il limite decennale al collocamento fuori ruolo nell'arco della carriera lavorativa (limite introdotto dalla c.d. legge Severino n. 190 del 2012);
- introduce una disciplina transitoria per gli incarichi in corso;
- prevede la pubblicazione sui siti istituzionali dei dati sulla produttività di magistrati e avvocati dello Stato.

Il collocamento a riposo e il trattenimento in servizio

Sul fronte del collocamento a riposo dei magistrati, questa legislatura si è caratterizzata per l'abrogazione, disposta dall' [art. 1 del decreto-legge n. 90 del 2014](#), di tutte le disposizioni relative all'istituto del trattenimento in servizio nella pubblica amministrazione, con previsioni specifiche per l'applicazione di questo principio ai magistrati.

Infatti, ferma restando la norma generale del collocamento a riposo dei magistrati a 70 anni (art. 5 del D.Lgs n. 511 del 1946), la possibilità del trattenimento in servizio - prevista per 2 anni per tutti i dipendenti pubblici dall'art. 16 del D.Lgs. 503 del 1992 - era stata aumentata a 5 anni per i soli magistrati (quindi fino a 75 anni) dall'art. 34 della legge finanziaria 2003 (L. 289 del 2002).

Per favorire il ricambio generazionale nella P.A., l'art. 1 del DL n. 90 del 2014 ha abrogato il citato art. 16 e, con esso, l'istituto del trattenimento in servizio, ma per salvaguardare la funzionalità degli uffici giudiziari - ordinari, amministrativi, contabili e militari - è stata, tuttavia, prevista una limitata fase transitoria, fino al 31

dicembre 2015; il termine è stato poi posticipato al 31 dicembre 2016 dall' [art. 18 del decreto-legge n. 83 del 2015](#), ma per i soli magistrati ordinari.

Da ultimo, a prorogare ulteriormente questo termine, ma limitatamente ad alcune specifiche categorie di magistrati, è intervenuto l' [art. 5 del decreto-legge n. 168 del 2016](#) che ha prorogato al 31 dicembre 2017 il termine di trattenimento in servizio dei magistrati ordinari che svolgono funzioni apicali, direttive superiori e direttive presso la Corte di Cassazione e la relativa Procura generale. Possono usufruire della proroga i magistrati che non abbiano compiuto i 72 anni entro il 31 dicembre 2016 e che debbano essere collocati a riposo entro i dodici mesi successivi (31 dicembre 2017). Per gli altri magistrati ordinari rimane fermo il termine ultimo di permanenza in servizio fissato dall'art. 1, comma 3, del DL 90/2014: il 31 dicembre 2016 per i magistrati che al 31 dicembre 2015 non avevano ancora compiuto 72 anni e che, in base alla proroga di cui all'art. 18 del DL 83 del 2015, avrebbero dovuto andare in pensione tra tale ultima data e il 31 dicembre 2016; dal 1° gennaio 2017, con il compimento dei 70 anni di età.

In particolare, il decreto-legge si applica solo ai magistrati della Corte di cassazione che svolgono:

- funzioni apicali (primo presidente della Corte di cassazione; procuratore generale presso la Corte di cassazione);
- funzioni direttive superiori (presidente aggiunto della Corte di cassazione; procuratore generale aggiunto presso la Corte di cassazione);
- funzioni direttive (presidente di sezione della Corte di cassazione, avvocato generale presso la Corte di cassazione).

In relazione a queste categorie di magistrati il decreto-legge prevede che:

- se tali magistrati, alla data del 31 dicembre 2016, avranno compiuto 72 anni dovranno essere collocati a riposo entro la fine dell'anno, senza possibilità di proroga;
- se tali magistrati, alla data del 31 dicembre 2016, non avranno compiuto 72 anni, ma ne sia previsto comunque il collocamento a riposo nel periodo 31 dicembre 2016 - 30 dicembre 2017, potranno essere trattenuti in servizio fino al 31 dicembre 2017.

Si tratta, quindi, di una proroga del trattenimento in servizio – ma circoscritta a coloro che svolgono le indicate funzioni in Cassazione (ed estesa ai vertici delle magistrature contabile e amministrativa dall'art. 10 del decreto-legge) – già prevista sino al 31 dicembre 2016 per tutti i magistrati ordinari dal citato art. 18 del DL n. 83/2015.

[Responsabilità civile dei magistrati](#)

Nel corso della XVII legislatura è stata approvata la [legge 27 febbraio 2015, n. 18](#), che ha modificato la disciplina della responsabilità civile dei magistrati, anche al fine di adeguare l'ordinamento italiano alle indicazioni della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. La legge modifica la legge n. 117 del 1988 (cd. legge Vassalli) sulla responsabilità civile dei magistrati e, come più ampiamente descritto nel [focus](#)

dedicato, si caratterizza per:

- il mantenimento dell'attuale principio della responsabilità indiretta del magistrato (l'azione risarcitoria rimane azionabile nei confronti dello Stato);
- la limitazione della clausola di salvaguardia che esclude la responsabilità del magistrato;
- la ridefinizione delle fattispecie di colpa grave;
- l'eliminazione del filtro endoprocessuale di ammissibilità della domanda;
- una più stringente disciplina della rivalsa dello Stato verso il magistrato.

I provvedimenti che non hanno concluso l'iter

Alcuni provvedimenti che prevedevano misure relative a ordinamento giudiziario e *status* dei magistrati ordinari sono state esaminate dal Parlamento senza concludere l'iter legislativo.

Si ricordano, tra i più significativi, per quanto riguarda l'ordinamento giudiziario, il disegno di legge di riforma della giustizia civile ([A.S. 2284](#)), già approvato dalla Camera il 10 marzo 2016, che delegava il Governo a effettuare un'ampia riforma del processo civile, in un'ottica di specializzazione e semplificazione dell'offerta di giustizia, e in particolare sopprimeva il tribunale per i minorenni prevedendo l'istituzione di sezioni specializzate presso i tribunali e le corti d'appello, cui devolvere le controversie relative alla persona, alla famiglia e ai minori.

Per quanto riguarda lo *status* dei magistrati si ricorda invece l'[A.S. 116-273-296-394-546-B](#), che reca disposizioni in materia di candidabilità, eleggibilità e ricollocamento dei magistrati in occasione di elezioni politiche e amministrative nonché di assunzione di incarichi di governo nazionale e negli enti territoriali, già approvato in un testo unificato dal Senato e modificato poi dalla Camera, che alla scadenza della legislatura era in corso di esame presso le Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia del Senato.

Riforma della magistratura onoraria

Con il decreto legislativo n. 116 del 2017 è stata data attuazione alla delega - concessa al Governo dalla legge n. 57 del 2016 - per una complessiva riforma della magistratura onoraria. In sede di prima attuazione, il decreto legislativo n. 92 del 2016 ha consentito la permanenza in servizio dei magistrati onorari, per un primo quadriennio, subordinatamente ad una procedura di conferma, e ha disciplinato la nuova composizione della sezione dei consigli giudiziari competente in tema di magistratura onoraria.

La delega

La [legge n. 57 del 2016](#) - oltre a introdurre disposizioni immediatamente precettive (in materia di incompatibilità e applicazioni del giudice di pace nonché di formazione di tutti i magistrati onorari) - ha delegato il Governo ad un complessivo riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria.

In particolare, per favorire la creazione di uno statuto unico dei magistrati onorari, la legge delega ha previsto che i giudici onorari di tribunale (GOT) confluiscono nell'ufficio del giudice di pace (il cui coordinamento viene affidato al Presidente del tribunale), così superando la distinzione tra i due magistrati onorari giudicanti (GOT e giudici di pace), che assumeranno la denominazione "giudici onorari di pace", facendo salva la possibilità di un loro diverso impiego all'interno del tribunale circondariale a supporto del giudice professionale. Dei vice procuratori onorari (VPO) - che mantengono la loro denominazione - si prevede l'inserimento in una specifica articolazione presso le Procure della Repubblica presso i tribunali ordinari. La legge ha, poi, previsto una specifica delega volta, da un lato, all'istituzione di una sezione autonoma del Consiglio giudiziario con la partecipazione di magistrati onorari elettivi, e dall'altro, a introdurre un regime transitorio per i magistrati onorari in servizio al momento dell'entrata in vigore del decreto delegato.

Il primo decreto attuativo

Con il [decreto legislativo n. 92 del 2016](#) il Governo ha attuato la più urgente delle deleghe conferite dalla legge n. 57/2016, consentendo il mantenimento in servizio dei giudici di pace, dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari che esercitavano le funzioni alla data di entrata in vigore del decreto, a condizione che gli stessi fossero ritenuti idonei a svolgere le funzioni onorarie all'esito di una procedura di conferma straordinaria, disciplinata dallo stesso decreto.

Il provvedimento, in particolare, ha assegnato ai magistrati onorari in servizio, in attuazione delle direttive di delega, un primo mandato quadriennale,

espressamente condizionato all'esito positivo della citata procedura di conferma straordinaria. La disciplina dei successivi tre mandati quadriennali, espressamente prevista dalla legge 57, viene riservata ad un successivo decreto legislativo, che dovrà attuare compiutamente la delega.

Il decreto legislativo n. 92 del 2016 prevede, inoltre, che i magistrati onorari sottoposti a conferma permangano in servizio, *ex lege*, sino alla definizione della procedura e che gli effetti della conferma nell'incarico operino a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto, così garantendo il loro mantenimento in servizio senza soluzione di continuità.

Il provvedimento, infine, disciplina la nuova composizione della sezione autonoma per i magistrati onorari del consiglio giudiziario (finora contraddistinta dalla presenza di soli giudici di pace), prevedendo la presenza di rappresentanti sia dei giudici onorari di pace che dei vice procuratori onorari. Sono indette elezioni straordinarie relative esclusivamente alla nuova componente onoraria delle sezioni autonome dei consigli giudiziari, con espressa rieleggibilità dei giudici di pace eletti nel corso dell'ultima procedura elettorale.

La riforma introdotta con il decreto legislativo n. 116 del 2017

Il [decreto legislativo n. 116 del 2017](#), in attuazione della delega conferita dalla legge n. 57 del 2016, ha proceduto ad una complessiva riforma della magistratura onoraria.

In base alla riforma, l'incarico di magistrato onorario presenta le seguenti caratteristiche:

- ha natura inderogabilmente temporanea;
- si svolge in modo da assicurare la compatibilità con lo svolgimento di attività lavorative o professionali (per assicurare tale compatibilità, a ciascun magistrato onorario non può essere richiesto un impegno superiore a due giorni a settimana);
- non determina in nessun caso un rapporto di pubblico impiego.

Il decreto legislativo supera, nel settore giudicante, la bipartizione tra giudice di pace e giudice onorario di tribunale (GOT) prevedendo un'unica figura di "giudice onorario di pace", magistrato addetto all'ufficio del giudice di pace. All'esito della riforma, il complesso della magistratura onoraria risulta, quindi, costituita da:

- [giudici onorari di pace](#), magistrati onorari che sono obbligatoriamente assegnati per i primi due anni dal conferimento dell'incarico all'ufficio per il processo, la struttura organizzativa costituita presso il tribunale del circondario a supporto dell'attività del magistrato togato; successivamente, i giudici onorari di pace possono essere assegnati all'ufficio del giudice di pace per esercitare la giurisdizione in materia civile e penale e la funzione conciliativa.

Presso l'ufficio per il processo i giudici onorari di pace coadiuvano il

giudice togato compiendo tutti gli atti preparatori utili per l'esercizio della funzione giurisdizionale; in particolare, il giudice professionale può delegare alcune funzioni al giudice onorario (es. assunzione dei testimoni, tentativi di conciliazione) nonché la pronuncia di provvedimenti definitivi in specifiche materie (es. procedimenti di volontaria giurisdizione in materie diverse dalla famiglia, previdenza e assistenza obbligatoria, cause relative a beni mobili di valore non superiore a 50.000 euro, cause di risarcimento del danno prodotto dalla circolazione dei veicoli e dei natanti, purché il valore della controversia non superi 100.000 euro); in riferimento a tutte le attività delegate, il giudice onorario di pace si attiene alle direttive concordate con il giudice professionale, titolare del procedimento.

Inoltre, la riforma consente - al ricorrere di situazioni di carenze di organico o di criticità nello smaltimento dell'arretrato tassativamente indicate - di assegnare procedimenti civili e penali ai giudici onorari di pace con più di due anni di esperienza nell'incarico, indicando specifiche esclusioni (ad esempio, nel settore civile i procedimenti di impugnazione avverso i provvedimenti del giudice di pace, i procedimenti in materia di rapporti di lavoro, in materia societaria e fallimentare, in materia di famiglia, ecc.; in campo penale sono esclusi i procedimenti diversi da quelli previsti dall'articolo 550 c.p.p., riguardanti i casi di citazione diretta a giudizio, le funzioni di GIP e GUP, i procedimenti di appello avverso i provvedimenti del giudice di pace, ecc.). Inoltre, i giudici onorari di pace che sono inseriti nell'ufficio per il processo, quando sussistono determinate condizioni e con specifiche modalità, possono essere destinati a comporre i collegi civili e penali del tribunale (del collegio non può comunque far parte più di un giudice onorario di pace): la riforma preclude la possibilità che il giudice onorario di pace possa essere destinato, per il settore civile, a comporre i collegi giudicanti dei procedimenti in materia fallimentare e i collegi delle sezioni specializzate, per il settore penale, a comporre i collegi del tribunale del riesame ovvero qualora si proceda per i reati di particolare gravità indicati nell'articolo 407, comma 2, lettera a) c.p.p. Infine, il giudice onorario di pace potrà svolgere funzioni di supplenza del giudice professionale all'interno del collegio, in caso di impedimento o assenza temporanei.

Presso l'ufficio del giudice di pace i giudici onorari di pace esercitano la giurisdizione in materia civile e penale, come previsto dai codici di rito (e dunque sostanzialmente come nella disciplina precedente alla riforma) e la funzione conciliativa in materia civile. L'ufficio del giudice di pace, prima della riforma sotto la direzione di un coordinatore-giudice di pace, è ora coordinato dal presidente del tribunale, che provvede alla distribuzione del lavoro, mediante il ricorso a procedure automatiche, tra i giudici onorari di pace e che vigila sul loro operato, esercitando ogni altra funzione di direzione che la legge attribuisce al dirigente dell'ufficio giudiziario: a seguito della riforma, dunque, l'ufficio del giudice di pace perde la propria autonomia funzionale;

- **vice procuratori onorari** (cd. VPO), magistrati onorari inseriti nell'ufficio di collaborazione del procuratore della Repubblica, cioè in una struttura organizzativa analoga all'ufficio del processo, costituita presso ciascuna procura. Spetta al procuratore della Repubblica coordinare l'ufficio

distribuendo il lavoro attraverso il ricorso a procedure automatiche e vigilare sulle attività svolte dai VPO, avvalendosi dell'ausilio di uno o più magistrati professionali.

Ai vice procuratori onorari sono attribuiti compiti ausiliari (studio dei fascicoli, approfondimento giurisprudenziale e dottrinale e predisposizione delle minute dei provvedimenti) e - dopo un anno dal conferimento dell'incarico - compiti e attività delegate. Si tratta, con riguardo ai procedimenti penali di competenza del giudice di pace, delle funzioni del PM nell'udienza dibattimentale nonché dei provvedimenti di chiusura delle indagini preliminari, di archiviazione e la formulazione delle richieste del pubblico ministero, dei procedimenti in camera di consiglio; con riguardo ai procedimenti nei quali il tribunale giudica in composizione monocratica, ad esclusione di quelli relativi ai delitti di cui agli articoli 589 (omicidio colposo) e 590 (lesioni personali colpose) c.p. commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro, il VPO può svolgere, per delega del procuratore della Repubblica e secondo le direttive stabilite in via generale dal magistrato professionale che ne coordina le attività, le funzioni di PM nell'udienza dibattimentale, nell'udienza di convalida dell'arresto, per la richiesta di emissione del decreto penale di condanna, nei procedimenti in camera di consiglio. Inoltre, il VPO delegato può assumere le determinazioni relative all'applicazione della pena su richiesta nei procedimenti relativi ai reati per i quali l'azione penale è esercitata con decreto di citazione diretta e, in relazione ai medesimi reati, può avanzare richiesta di archiviazione, nonché svolgere compiti e attività, anche di indagine.

La riforma disciplina i requisiti per il conferimento dell'incarico, i titoli di preferenza e le incompatibilità, prevedendo particolari preclusioni con riguardo a coloro che esercitano la professione forense.

Spetterà al CSM, ogni biennio, individuare i posti vacanti e bandire il relativo concorso; gli interessati potranno presentare, in relazione ai posti individuati, domanda di ammissione al tirocinio per non più di tre uffici dello stesso distretto. La graduatoria sarà predisposta dalla sezione autonoma per i magistrati onorari del consiglio giudiziario e deliberata, in relazione a ciascun ufficio, dal CSM che ammetterà al tirocinio un numero di interessati pari, ove possibile, al numero dei posti individuati, aumentato della metà.

Il tirocinio del magistrato onorario - organizzato dal CSM e dalla Scuola superiore della magistratura - ha una durata di 6 mesi, non dà diritto ad indennità, ed è svolto sotto la direzione di un magistrato collaboratore, tanto presso l'ufficio giudiziario (tribunale o procura) quanto attraverso la frequenza obbligatoria e con profitto di corsi teorico-pratici di durata non inferiore a 30 ore, organizzati dalla citata Scuola superiore. Al termine del tirocinio, la sezione autonoma del Consiglio giudiziario formula un parere sull'idoneità del magistrato onorario in tirocinio e, per ciascun ufficio, propone al CSM la graduatoria degli idonei. L'incarico è formalmente conferito con decreto del Ministro della giustizia.

Quanto alla durata dell'incarico, la riforma prevede che l'incarico di magistrato onorario:

- dura 4 anni e alla scadenza può essere confermato – a domanda e all'esito di

un procedimento di verifica delle capacità e dell'attività svolta - per ulteriori 4 anni;

- non può, in ogni caso, essere esercitato per più di 8 anni (in precedenza 12), anche non consecutivi;
- cessa comunque al compimento dei 65 anni di età (in precedenza 75 anni).

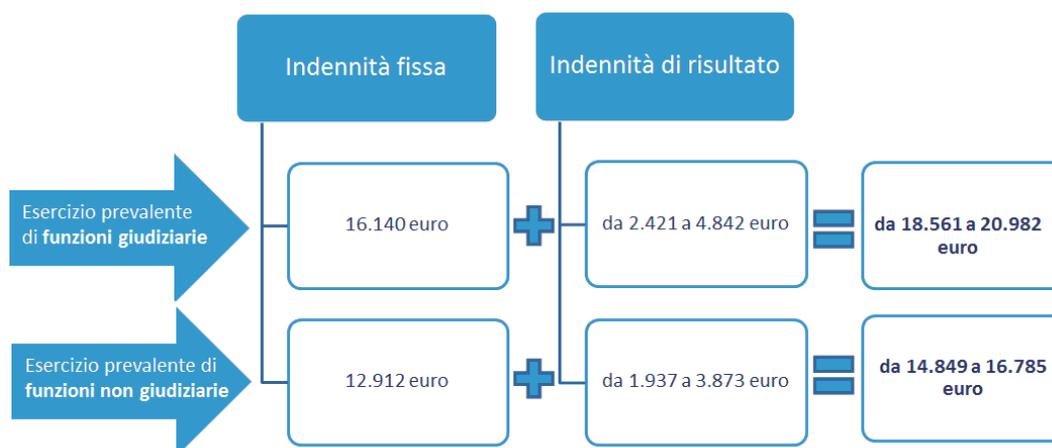
Il decreto legislativo n. 116 del 2017 disciplina inoltre i doveri del magistrato onorario, gli obblighi di astensione e le ipotesi di ricsuzione, la decadenza, la dispensa e alla revoca dell'incarico; sono disciplinate, inoltre, le attività di formazione permanente dei magistrati onorari, tra le quali riunioni trimestrali organizzate dal presidente del tribunale (o dal procuratore della Repubblica) aventi ad oggetto, oltre che lo scambio di esperienze e prassi, anche l'esame delle più rilevanti questioni giuridiche affrontate dai magistrati onorari nonché le soluzioni adottate.

Quanto all' indennità, la riforma individua la misura dei compensi annuali lordi del magistrato onorario, specificando che per l'esercizio delle funzioni e dei compiti previsti dal decreto legislativo tali compensi sono onnicomprensivi. In particolare, la riforma:

- conferma che l'indennità spettante ai magistrati onorari si compone di una parte fissa e di una parte variabile di risultato;
- individua in 16.140 euro all'anno lordi (misura comprensiva di oneri previdenziali e assistenziali) dell'indennità fissa da corrispondere ai magistrati onorari che esercitano funzioni giudiziarie;
- prevede che ai magistrati onorari che non esercitano funzioni giudiziarie sia corrisposta una indennità fissa pari all'80% dell'indennità prevista per i magistrati onorari che esercitano le funzioni giudiziarie, ovvero 12.912 euro;
- esclude il possibile cumulo dell'indennità per l'esercizio delle funzioni giudiziarie con quella per l'esercizio delle funzioni non giurisdizionali, prevedendo che quando un magistrato onorario svolge entrambe le attività, la misura dell'indennità fissa è quella prevista per i compiti e le attività svolti in via prevalente;
- demanda al presidente del tribunale la determinazione degli obiettivi che i giudici onorari di pace dovranno raggiungere nell'anno solare, sia che esercitino la giurisdizione presso l'ufficio del giudice di pace o presso il tribunale, sia che svolgano attività non giurisdizionali nell'ufficio del processo.
- demanda al procuratore della Repubblica l'adozione di analogo provvedimento, nei medesimi termini, per la determinazione degli obiettivi che dovranno raggiungere i vice procuratori onorari;
- assegna al CSM il compito di adottare una delibera per definire i criteri in base ai quali fissare gli obiettivi nonché le procedure per la valutazione della realizzazione degli stessi;
- individua in una percentuale tra il 15% e il 30% dell'indennità fissa, la misura della parte variabile di risultato, connessa al raggiungimento degli obiettivi;
- prevede che la malattia, l'infortunio e la gravidanza dei magistrati onorari non comportano dispensa dall'incarico, la cui esecuzione rimane

sospesa senza diritto all'indennità.

In base alla riforma, questo è il quadro dei compensi annui lordi che possono essere corrisposti ai magistrati onorari.



Rispetto alla normativa previgente, soprattutto quella sui giudici di pace, è evidente come la riforma realizzi una drastica riduzione delle indennità. Peraltro, lo stesso decreto legislativo dispone che per la liquidazione delle indennità dovute ai magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore della riforma continuino ad applicarsi, per 4 anni, le disposizioni previgenti.

Spetterà ad un D.M. Giustizia, da emanarsi entro il 15 febbraio 2018, acquisito il parere del CSM, determinare il ruolo organico dei giudici onorari di pace e dei viceprocuratori onorari e la pianta organica degli uffici del giudice di pace. Con il decreto il Ministro dovrà altresì stabilire quanti giudici onorari di pace eserciteranno la giurisdizione civile e penale presso l'ufficio del giudice di pace e quanti, invece, saranno inseriti nell'ufficio per il processo del tribunale.

In occasione della riforma il legislatore ha ampliato le competenze del giudice di pace in materia civile e tavolare.

In particolare, in relazione all'aumento delle competenze civili, le principali novità riguardano: l'attribuzione di alcuni procedimenti di volontaria giurisdizione connotati da minore complessità quanto all'attività istruttoria e decisoria; l'estensione della competenza per valore nelle cause relative a beni mobili (fino a 30.000 euro dai precedenti 5.000) e per i sinistri stradali (fino a 50.000 euro anziché 20.000); - l'assegnazione dei procedimenti di espropriazione mobiliare; la possibilità di decidere secondo equità tutte le cause di valore fino a 2.500 euro (il limite era di 1.100 euro).

Sul piano delle competenze penali, il decreto non ha attuato la delega che attribuiva al giudice di pace nuove fattispecie di reato: la minaccia (art. 612, commi 1 e 2 c.p., escluse le ipotesi aggravate); il furto perseguibile a querela (art. 626 c.p.), il rifiuto di prestare le proprie generalità (art. 651 c.p.), l'abbandono di animali (art. 727 c.p.), le contravvenzioni riguardante specie animali e vegetali selvatiche protette (art. 727-bis c.p.) ed i fitofarmaci e presidi delle derrate alimentari (art. 6 legge n. 283/1962).

Infine, il [decreto legislativo n. 116 del 2017](#) ha disposto circa la durata dell'incarico, le funzioni e i compiti e l'indennità spettante ai magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore della riforma. Tali magistrati possono essere confermati, alla scadenza del primo quadriennio, per ciascuno dei tre successivi quadrienni (fermo restando il limite di età, fissato a 68 anni). La conferma ha luogo a domanda e secondo il procedimento delineato dalla riforma.

Il provvedimento non ha dato attuazione – come precisato dallo stesso Governo, sulla base del rispetto del carattere di onorarietà dell'incarico - alla materia dei trasferimenti (d'ufficio e a domanda) dei magistrati onorari nonché alla materia disciplinare. Analogamente, risulta inattuata la delega sull'ampliamento della competenza penale del magistrato onorario.

Diritto di famiglia

La XVII legislatura si è caratterizzata per: l'emanazione di un decreto legislativo che, portando a compimento un percorso riformatore avviato nella scorsa legislatura, elimina ogni differenza di status tra figli legittimi e naturali; l'approvazione della legge che regola le unioni civili tra persone dello stesso sesso e della legge che riduce i tempi per la proposizione della domanda di divorzio.

Riforma della filiazione e tutela dei minori

Come meglio descritto nell'apposito "tema dell'attività parlamentare", le politiche di tutela dei minori in XVII legislatura appaiono caratterizzate dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 154 del 2013 che, in attuazione della legge delega n. 219 del 2012, approvata nella precedente legislatura, persegue l'obiettivo di superare ogni residua distinzione presente nell'ordinamento tra figli legittimi e figli naturali. Nel corso della legislatura è stata approvata anche la legge n. 173 del 2015, che ridefinisce il rapporto tra procedimento di adozione e affidamento familiare (cd. affido) allo scopo di garantire il diritto alla continuità affettiva dei minori, riconoscendo alla famiglia affidataria una corsia preferenziale nella successiva adozione, se dovesse essere dichiarato lo stato di abbandono del minore. Non hanno, invece, concluso l'iter legislativo due provvedimenti, già approvati dalla Camera, volti a disciplinare la possibile attribuzione del cognome materno ai figli ed a disciplinare le modalità attraverso le quali garantire il diritto dei figli abbandonati alla nascita a conoscere le proprie origini, contemperandolo con il diritto della madre di mantenere l'anonimato.

Unioni civili e convivenze di fatto

Nella XVII legislatura sul versante dei diritti civili e del diritto di famiglia si segnala la legge n. 76 del 2016, che regola le unioni civili tra persone dello stesso sesso e le convivenze di fatto, che possono riguardare sia coppie omosessuali che coppie eterosessuali. In attuazione della riforma è poi intervenuto il Governo con l'emanazione di un atto regolamentare e di tre decreti legislativi, attraverso i quali sono state dettate disposizioni per l'adeguamento delle norme dell'ordinamento dello stato civile, disposizioni di coordinamento in materia penale e di riordino delle relative norme di diritto internazionale privato.

Le unioni civili

La legge n. 76 del 2016 ha disciplinato l'unione civile tra persone dello stesso sesso - considerata "formazione sociale" ai sensi degli articoli 2 e 3 della Costituzione - e costituita da due persone maggiorenni dello stesso sesso,

mediante dichiarazione di fronte all'ufficiale di stato civile e alla presenza di due testimoni.

Il regime patrimoniale ordinario dell'unione civile omosessuale consiste nella comunione dei beni (art. 159 c.c.), fatta salva la possibilità che le parti formino una convenzione patrimoniale; resta ferma la possibilità di optare per la separazione dei beni.

Sono disciplinati dalla legge i diritti e doveri derivanti dall'unione civile omosessuale, sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 143 del codice civile per il matrimonio (ad eccezione dell'obbligo di fedeltà). Oltre all'applicazione della disciplina sugli obblighi alimentari prevista dal codice civile, la costituzione dell'unione comporta che le parti acquistino gli stessi diritti e assumano i medesimi doveri: in particolare, si fa riferimento all'obbligo reciproco all'assistenza morale e materiale, alla coabitazione nonché al contributo ai bisogni comuni, ciascuno in relazione alle proprie sostanze e alla propria capacità di lavoro professionale e casalingo. Analogamente, è stabilito che l'indirizzo della vita familiare e la residenza comune siano concordati tra le parti. Viene, inoltre, estesa alle unioni civili tra persone dello stesso sesso la disciplina del cd. ordine di protezione da parte del giudice, in caso di grave pregiudizio per l'integrità fisica o morale di una delle parti. In caso di decesso di una delle parti dell'unione civile, andranno corrisposte al partner sia l'indennità dovuta dal datore di lavoro (ex art. 2118 c.c.) che quella relativa al trattamento di fine rapporto (ex art. 2120 c.c.).

In relazione alla successione, si applicherà ai partner dell'unione civile parte della disciplina contenuta nel libro secondo del codice civile.

Con l'eccezione delle disposizioni del codice civile non richiamate espressamente, e di quelle della legge sull'adozione, le disposizioni contenenti le parole «coniuge», «coniugi», «marito» e «moglie», ovunque ricorrano nelle leggi, nei regolamenti, negli atti amministrativi e nei contratti collettivi, troveranno applicazione anche alla parte della unione civile tra persone dello stesso sesso.

Quanto allo scioglimento dell'unione civile, viene ripresa gran parte della normativa relativa alle cause di divorzio, sia in relazione alle cause di scioglimento che per quel che riguarda le conseguenze patrimoniali. Sono, poi, applicabili alle stesse unioni civili le discipline acceleratorie della separazione e dello scioglimento del matrimonio (negoiazione assistita, procedura semplificata davanti al sindaco quale ufficiale di stato civile).

La legge dà seguito alle indicazioni della Corte costituzionale con riguardo alla rettificazione del sesso di uno dei coniugi: se, infatti, dopo la rettificazione di sesso, i coniugi manifestano la volontà di non sciogliere il matrimonio o non cessarne gli effetti civili, questo si trasforma automaticamente in unione civile tra persone dello stesso sesso.

La presenza di specifiche cause impeditive individuate dalla legge è causa di nullità dell'unione civile. Il vincolo giuridico derivante dall'unione è, in particolare, equiparato a quello derivante dal matrimonio per un ulteriore aspetto: tra le citate cause impeditive è indicata - oltre la sussistenza di un vincolo matrimoniale - anche la sussistenza di una precedente unione civile omosessuale.

La [legge n. 76 del 2016](#) ha inoltre delegato il Governo all'adozione - entro 6 mesi dalla sua entrata in vigore - di uno o più decreti legislativi in materia di unione

civile tra persone dello stesso sesso, volti a:

- adeguare alla nuova disciplina le disposizioni dell'ordinamento dello stato civile in materia di iscrizioni, trascrizioni e annotazioni. In attuazione della delega, il Governo ha emanato il [decreto legislativo n. 5 del 2017](#) che integra con riferimenti all'unione civile numerose disposizioni del DPR n. 396 del 2000 (ordinamento dello stato civile) e introduce, in particolare, un corposo titolo autonomo dedicato alle modalità di costituzione dell'unione civile; interviene inoltre, con finalità di coordinamento, su altri provvedimenti relativi allo stato civile e all'anagrafe;
- modificare e riordinare le norme in materia di diritto internazionale privato, prevedendo l'applicazione della disciplina della unione civile omosessuale italiana alle coppie omosessuali che abbiano contratto all'estero matrimonio, unione civile o altro istituto analogo. In attuazione della delega è stato emanato il [decreto legislativo n. 7 del 2017](#), che reca modifiche alle disposizioni di diritto internazionale privato di cui alla [legge n. 218 del 1995](#);
- apportare modificazioni ed integrazioni normative per il necessario coordinamento con la legge delle disposizioni contenute nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti e nei decreti. In attuazione di questa delega il Governo ha emanato il [decreto legislativo n. 6 del 2017](#), che reca disposizioni in materia penale e processuale penale, di coordinamento con la disciplina delle unioni civili tra persone dello stesso sesso.

Le convivenze di fatto

In base alla [legge n. 76 del 2016](#), la convivenza di fatto può riguardare tanto coppie eterosessuali quanto coppie omosessuali. Sono considerate conviventi di fatto due persone maggiorenni unite stabilmente da legami affettivi di coppia e di reciproca assistenza morale e materiale e coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso comune.

Sono estese ai conviventi di fatto alcune prerogative spettanti ai coniugi (in buona parte sono così codificati alcuni orientamenti giurisprudenziali). Si tratta, tra gli altri: di diritti previsti dall'ordinamento penitenziario, del diritto di visita e di accesso ai dati personali in ambito sanitario; della facoltà di designare il partner come rappresentante per l'assunzione di decisioni in materia di salute e per le scelte sulla donazione di organi; di diritti inerenti la casa di abitazione; di facoltà riconosciute in materia interdizione, inabilitazione e amministrazione di sostegno; del diritto al risarcimento del danno da fatto illecito.

I partner possono, inoltre, stipulare un contratto di convivenza, attraverso il quale disciplinare i loro rapporti patrimoniali. La legge specifica i possibili contenuti del contratto, attraverso il quale i partner possono fissare la comune residenza, indicare le modalità di contribuzione alle necessità della vita in comune, scegliere il regime patrimoniale della comunione dei beni, cui si applicano le regole del codice civile.

Il contratto di convivenza si risolve: in caso di morte; di recesso unilaterale o di accordo tra le parti; in caso di matrimonio o unione civile tra i conviventi o tra un convivente e un terzo.

Alla cessazione della convivenza di fatto potrà conseguire il diritto agli

alimenti in capo ad uno dei due partner. Tale diritto deve essere affermato da un giudice ove il convivente versi in stato di bisogno e non sia in grado di provvedere al proprio mantenimento (ex art. 438 c.c.). Spetta allo stesso giudice determinare la misura degli alimenti (quella prevista dal codice civile) nonché la durata dell'obbligo alimentare in proporzione alla durata della convivenza.

Divorzio

Nel corso della XVII legislatura sono intervenuti sulla disciplina dello scioglimento del matrimonio (legge n. 898 del 1970) due provvedimenti legislativi: la [legge n. 55 del 2015](#), relativa al c.d. divorzio breve, che anticipa il momento della possibile proposizione della domanda di divorzio e quello dell'effettivo scioglimento della comunione dei beni, e il [decreto-legge n. 132 del 2014](#), che disciplina la negoziazione assistita e gli accordi di separazione e divorzio davanti al sindaco.

La legge sul divorzio breve

La [legge n. 55 del 2015](#) modifica la legge sullo scioglimento del matrimonio ([legge n. 898 del 1970](#)), in modo da:

- anticipare il momento della possibile proposizione della domanda di divorzio;
- anticipare anche il momento dell'effettivo scioglimento della comunione dei beni tra i coniugi;
- stabilire una disciplina transitoria.

La legge riduce in primo luogo il periodo che deve necessariamente intercorrere tra separazione e divorzio. Se la legge del 1970 - a seguito della novella della introdotta dalla legge n. 74 del 1987 - prevedeva che ai fini della proposizione della domanda di divorzio, le separazioni dovessero essersi protratte ininterrottamente da almeno 3 anni, a decorrere dalla comparsa dei coniugi davanti al presidente del tribunale nella procedura di separazione personale, la riforma:

- nelle separazioni giudiziali:
 - riduce da 3 anni a 12 mesi la durata minima del periodo di separazione ininterrotta dei coniugi che legittima la domanda di divorzio;
 - fa decorrere tale termine - come attualmente già previsto - dalla comparsa dei coniugi davanti al presidente del tribunale nella procedura di separazione personale.
- nelle separazioni consensuali:
 - riduce a 6 mesi la durata del periodo di separazione ininterrotta dei coniugi che permette la proposizione della domanda di divorzio;
 - riferisce il termine più breve anche alle separazioni che, inizialmente contenziose, si trasformano in consensuali;
 - fa decorrere tale termine anche in tal caso dalla comparsa dei coniugi davanti al presidente del tribunale nella procedura di separazione personale.

La legge anticipa poi il momento dello scioglimento della comunione dei beni tra i coniugi. In precedenza, lo scioglimento della comunione si realizzava solo con il passaggio in giudicato della sentenza di separazione. La riforma:

- nella separazione giudiziale, anticipa lo scioglimento della comunione legale al momento in cui il presidente del tribunale, in sede di udienza di comparizione, autorizza i coniugi a vivere separati;
- nella separazione consensuale, anticipa lo scioglimento alla data di sottoscrizione del relativo verbale di separazione, purché omologato.

E' poi previsto che - in caso di comunione dei beni - l'ordinanza che autorizza i coniugi a vivere separati debba essere comunicata all'ufficio di stato civile per l'annotazione dello scioglimento della comunione sull'atto di matrimonio.

La legge, infine, disciplina la fase transitoria: la nuova disciplina sulla riduzione dei tempi di proposizione della domanda di divorzio e quella che anticipa lo scioglimento della comunione legale si applicano anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della riforma legge; ciò anche quando sia pendente a tale data il procedimento di separazione personale che ne costituisce il presupposto.

Le semplificazioni del procedimento di separazione e divorzio

Nel corso della legislatura sono state anche adottate misure acceleratorie, proprio con riguardo al procedimento in materia di divorzio e di separazione: la negoziazione assistita e gli accordi di separazione e divorzio davanti al sindaco.

In particolare, il decreto-legge n. 132 del 2014 ha previsto due modalità che semplificano i procedimenti di separazione e scioglimento degli effetti del matrimonio ovvero le condizioni di separazione o di divorzio, entrambi adottabili solo in presenza di accordo tra i coniugi.

Il primo prevede il ricorso ad una particolare forma di negoziazione assistita da avvocati, consentita anche in presenza di figli minori o di figli maggiorenni incapaci, portatori di handicap grave ovvero economicamente non autosufficienti. In tal caso il pubblico ministero presso il tribunale competente, cui l'accordo deve essere trasmesso entro 10 giorni, autorizza l'accordo raggiunto solo in quanto rispondente all'interesse dei figli. Analogo passaggio giudiziale è innestato nel procedimento di negoziazione in assenza di figli minori. Anche qui si è prevista la necessità di trasmissione dell'accordo al PM presso il tribunale competente per un controllo di regolarità; spetta allo stesso PM il rilascio del nullaosta all'accordo. La convenzione, obbligatoriamente assistita da un avvocato per parte, produce gli effetti dei provvedimenti giudiziali che definiscono gli analoghi procedimenti.

Oltre che davanti ad avvocati, viene, inoltre, garantita la possibilità di concludere dinanzi al sindaco analogo accordo di separazione o di scioglimento del matrimonio o di cessazione degli effetti civili o, infine, di modifica delle condizioni di separazione o di divorzio (art. 12). La procedura non è possibile in presenza di figli minori, di figli maggiorenni incapaci o portatori di handicap grave ovvero economicamente non autosufficienti.

Con esclusione dell'accordo riguardante la modifica delle condizioni di separazione e divorzio, un ulteriore adempimento procedurale è disposto per la conferma dell'accordo: il sindaco, infatti, dovrà invitare in tali casi i coniugi a comparire davanti a sé non prima dei successivi 30 giorni per la conferma dell'accordo. La mancata comparizione è motivo di mancata conferma.



SEPARAZIONE E DIVORZIO

COME FARE DOPO IL D.L. 132/2014
(Processo civile più veloce)

Accordo tra i coniugi



Senza accordo tra i coniugi





Provvedimenti che non hanno concluso l'iter

Ha interrotto l'iter parlamentare, per la scadenza della legislatura, la proposta di legge [A.C. 4605](#), volta a modificare la disciplina in materia di assegno di divorzio dopo che una recente sentenza della Corte di Cassazione ([sentenza n. 11504/2017](#)), ha ritenuto superato, nell'ambito dei mutamenti economico-sociali intervenuti, il riferimento al diritto a mantenere il tenore di vita goduto in costanza di matrimonio.

La Corte ha ritenuto infatti che - per valutare il diritto (o meno) all'assegno di divorzio (valutazione basata sul principio dell'autoresponsabilità economica di ciascuno degli ex coniugi quali persone singole) - va individuato un "parametro diverso" cioè il "raggiungimento dell'indipendenza economica" del coniuge richiedente: se si accerta la sua indipendenza economica viene meno il diritto all'assegno.

La proposta di legge interveniva sull'art. 5 della legge sul divorzio (L. 898/1970) e prevedeva che, con la sentenza di divorzio, il tribunale disponesse l'attribuzione di un assegno allo scopo di compensare, per quanto possibile, la disparità delle condizioni di vita dei coniugi determinata dallo scioglimento del matrimonio.

Tutela dei minori

Le politiche di tutela dei minori in XVII legislatura appaiono caratterizzate dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 154 del 2013 che, in attuazione della legge delega n. 219 del 2012, approvata nella precedente legislatura, persegue l'obiettivo di superare ogni residua distinzione presente nell'ordinamento tra figli legittimi e figli naturali.

Nel corso della legislatura è stata approvata anche la legge n. 173 del 2015, che ridefinisce il rapporto tra procedimento di adozione e affidamento familiare (cd. affido) allo scopo di garantire il diritto alla continuità affettiva dei minori, riconoscendo alla famiglia affidataria una corsia preferenziale nella successiva adozione, se dovesse essere dichiarato lo stato di abbandono del minore. Infine, oltre alla legge n. 47 del 2017, che ha modificato la normativa sui minori stranieri non accompagnati presenti in Italia, con l'obiettivo di rafforzare le tutele nei confronti dei minori e garantire un'applicazione uniforme delle norme per l'accoglienza su tutto il territorio nazionale, il Parlamento ha approvato anche, al termine della legislatura, una legge che riconosce specifiche tutele ai figli rimasti orfani a causa di un crimine domestico.

L'unicità dello stato di figlio

Nel corso della XVII legislatura si è realizzata la riforma della filiazione, che elimina dall'istituto ogni discriminazione legata alla nascita nel o fuori dal matrimonio e afferma l'unitarietà dello stato di figlio, cancellando la secolare distinzione tra figli legittimi e figli naturali.

Dopo l'entrata in vigore nella scorsa legislatura della [legge n. 219 del 2012](#), all'inizio della XVII legislatura è stato infatti emanato il [decreto legislativo n. 154 del 2013](#) che, intervenendo tanto sul codice civile quanto sulle leggi speciali, ha attuato nell'ordinamento il principio di unicità dello stato di figlio.

Si tratta di un complesso articolato suddiviso in quattro titoli che novella il codice civile (la maggior parte delle disposizioni intervengono sul libro I, *Delle persone*; le restanti novellano la disciplina delle successioni contenuta nel libro II e singole previsioni sparse nel codice), i restanti codici, penale, processuale penale e processuale civile e la legislazione speciale. L'ultima parte del provvedimento è quindi dedicata alle abrogazioni e alla disciplina transitoria.

Tra le principali novità della riforma, si richiamano:

- lo spostamento - dagli articoli 155 e ss. del codice civile ai nuovi articoli da 337-bis a 337-octies - delle disposizioni sull'esercizio della responsabilità genitoriale in tutte le ipotesi di "crisi" del rapporto tra i genitori (ovvero separazione, scioglimento, cessazione degli effetti civili, annullamento, nullità del matrimonio ovvero all'esito di procedimenti relativi ai figli nati fuori del matrimonio); viene quindi raccolta insieme la disciplina dei rapporti tra genitori e figli, sia nella fase "fisiologica" sia in quella in cui si dissolve il legame,

- matrimoniale o di fatto;
- il riconoscimento per i nonni della possibilità di ricorrere al giudice per vedere affermato il loro diritto a mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni (competenza del tribunale per i minorenni);
 - la previsione e la disciplina dell'obbligo di ascolto del minore in tutti i procedimenti in cui debbano essere adottati provvedimenti che lo riguardano, salvo che il giudice ritenga l'ascolto in contrasto con l'interesse del minore o manifestamente superfluo (nuovo art. 336-bis c.c.);
 - gli interventi sulla disciplina delle successioni, finalizzate all'attuazione in tale ambito dell'estensione dei vincoli di parentela alla filiazione fuori dal matrimonio, a seguito della novella dell'art. 74 c.c. operata dall'art. 1 della legge n. 219 del 2012.

Il diritto alla continuità affettiva dei bambini in affidamento familiare

Già nella scorsa legislatura il Parlamento aveva tentato di modificare la disciplina delle adozioni, al fine di valorizzare i legami instaurati tra il minore e la famiglia che l'ha accolto durante l'affidamento familiare.

Come è noto, infatti, nel caso dell'affido, la famiglia o la persona che si rende disponibile ad accogliere il minore è consapevole di offrirgli una casa e un ambiente affettivo temporanei, in quanto la responsabilità genitoriale permane in capo alla famiglia d'origine - o all'autorità che ha provveduto al suo provvisorio allontanamento - e l'obiettivo cui punta l'istituto è quello di reintegrare il minore nella sua famiglia di origine. La prassi ha evidenziato che l'affidamento talvolta perde nel corso del suo svolgimento il carattere di «soluzione provvisoria e temporanea» che la legge invece gli attribuisce.

Un Rapporto dell'Istituto degli Innocenti del dicembre 2012, su affidamenti familiari e collocamenti in comunità, affermava che i bambini e gli adolescenti in affidamento familiare da oltre due anni, cioè oltre il termine previsto dalla legge, costituiscono la maggioranza degli accolti, ovvero circa il 60% del totale. In un numero elevato di casi, la situazione critica che aveva giustificato l'allontanamento dalla famiglia originaria non si risolve ed il minore viene, quindi, dichiarato adottabile. A questo punto è possibile che bambini già provati da una prima separazione (quella dalla famiglia d'origine), siano sottoposti ad una seconda separazione e trasferiti ad una terza famiglia .

In relazione all'esigenza di valorizzare il rapporto di affidamento, garantendo una corsia preferenziale nell'adozione alle famiglie già affidatarie del minore, si è espressa anche la Corte europea per i diritti dell'uomo, con la [sentenza 27 aprile 2010](#) (*Affare Moretti e Benedetti c. Italia – causa n. 16318/07*), con la quale ha condannato l'Italia a risarcire una coppia di coniugi che, dopo essersi presi cura per 19 mesi di un minore attraverso l'istituto dell'affidamento, si era vista scavalcata da un'altra famiglia in sede di adozione.

Per far fronte a questa problematica, nella XVII legislatura il Parlamento ha approvato la [legge n. 173 del 2015](#), che ridefinisce il rapporto tra procedimento di

adozione e affidamento familiare (cd. affido), allo scopo di garantire il diritto alla continuità affettiva dei minori. A tal fine riconosce alla famiglia affidataria una corsia preferenziale nell'adozione.

In particolare, la legge introduce un **favor** per la considerazione positiva dei legami costruiti in ragione dell'affidamento, avendo cura di specificare che questi hanno rilievo solo ove il rapporto instauratosi abbia di fatto determinato una relazione profonda, proprio sul piano affettivo, tra minore e famiglia affidataria.

Intervenendo sull'articolo 4 della [legge n. 184/1983](#), la riforma prevede una corsia preferenziale per l'adozione a favore della famiglia affidataria, laddove - dichiarato lo stato di abbandono del minore - risulti impossibile ricostituire il rapporto del minore con la famiglia d'origine. A tal fine:

- stabilisce che, laddove sia accertata l'impossibilità di recuperare il rapporto tra il minore e la famiglia d'origine e sia dunque dichiarata l'adottabilità durante un prolungato periodo di affidamento, il tribunale dei minorenni, nel decidere in ordine alla domanda di adozione legittimante presentata dalla famiglia affidataria, debba tenere conto dei legami affettivi "significativi" e del rapporto "stabile e duraturo" consolidatosi tra il minore e la famiglia affidataria. Dunque tale corsia preferenziale opera soltanto quando la famiglia affidataria soddisfi tutti i requisiti per l'adozione legittimante previsti dall'articolo 6 della legge del 1983 (stabile rapporto di coppia, idoneità all'adozione e differenza d'età con l'adottato) nonché quando l'affidamento, contrariamente alla natura dell'istituto, si sia sostanziato di fatto in un rapporto stabile e prolungato sul piano anche affettivo tra la famiglia affidataria e il minore;
- tutela comunque il diritto del minore alla continuità affettiva, anche ove il minore faccia ritorno nella famiglia di origine o sia adottato da famiglia diversa da quella affidataria o sia dato in affidamento ad altra famiglia. In tali ipotesi, infatti, se rispondente all'interesse del minore, deve essere tutelata comunque la continuità delle positive relazioni socio-affettive consolidate con la famiglia affidataria;
- il giudice, nel decidere su ritorno in famiglia, adozione e nuovo affidamento, deve non solo tenere conto della valutazione dei servizi sociali, ma anche procedere all'ascolto del minore maggiore di 12 anni e, se capace di discernimento, anche del minore infradodocenne.

La legge n. 173 del 2015, inoltre:

- garantisce alla famiglia o alla persona cui sia stato affidato il minore la legittimazione a intervenire nei procedimenti che riguardano il minore. Più in particolare, la norma impone l'obbligo, a pena di nullità, di convocare l'affidatario in tutti i procedimenti civili in materia di responsabilità genitoriale, di affidamento e di adottabilità relativi al minore affidato, riconoscendogli nel contempo la facoltà di presentare memorie nell'interesse del minore;
- estende le disposizioni sul procedimento davanti al tribunale per i minorenni, relative alla decisione sull'adozione, anche all'ipotesi di prolungato periodo di affidamento;
- interviene su una delle ipotesi di adozione in casi particolari (che

prescinde dallo stato di abbandono), vale a dire quella relativa all'orfano di padre e di madre che può essere adottato da persone legate da vincolo di parentela fino al sesto grado o da rapporto stabile e duraturo preesistente alla perdita dei genitori. Nel confermare la linea interpretativa favorevole a considerare positivamente i legami costruiti in ragione dell'affidamento, la legge n. 173 del 2015 specifica che il rapporto "stabile e duraturo" è considerato ai fini dell'adozione dell'orfano di entrambi i genitori anche ove maturato nell'ambito di un prolungato periodo di affidamento.

La tutela degli orfani a causa di crimini domestici

Negli ultimi giorni della XVII legislatura il Parlamento ha approvato la [legge n. 4 del 2018](#), volta a rafforzare le tutele per i figli rimasti orfani a seguito di un crimine domestico ([A.S. 2719](#)), che riconosce tutele processuali ed economiche ai figli minorenni e maggiorenni economicamente non autosufficienti della vittima di un omicidio commesso da:

- il coniuge, anche legalmente separato o divorziato;
- la parte dell'unione civile, anche se l'unione è cessata;
- una persona che è o è stata legata da relazione affettiva e stabile convivenza con la vittima.

Dal punto di vista processuale, la legge intende rafforzare, già dalle prime fasi del processo penale, la tutela dei figli della vittima, modificando il testo unico sulle spese di giustizia, per consentire loro l'accesso al patrocinio a spese dello Stato, a prescindere dai limiti di reddito.

Mantenendo l'attenzione verso il procedimento penale, e dunque alla fase che precede l'accertamento definitivo della responsabilità penale dell'autore del reato, il provvedimento rafforza la tutela dei figli della vittima rispetto al loro diritto al risarcimento del danno. A tal fine, la legge modifica la disciplina del sequestro conservativo e della provvisionale, la cui finalità è anticipare il più possibile la liquidazione del danno patito dalle vittime del reato. La provvisionale è infatti una somma di denaro liquidata dal giudice in favore della parte danneggiata, come anticipo sull'importo integrale che le spetterà in via definitiva. Accade, infatti, in base alla normativa previgente che, dopo un lungo processo penale nel quale i figli si sono costituiti parte civile, alla condanna penale del genitore si accompagna solo una generica condanna per la responsabilità civile, che obbliga la parte civile ad avviare una nuova causa civile per ottenere la liquidazione del danno.

La proposta di legge prevede infatti che quando si procede per omicidio del coniuge (anche separato o divorziato), della parte dell'unione civile (anche se l'unione è cessata) o della persona che sia o sia stata legata all'imputato da relazione affettiva o stabile convivenza, e le prove acquisite nel corso del procedimento penale non consentono la liquidazione del danno, in presenza di figli della vittima che si siano costituiti parte civile, il giudice in sede di condanna - a prescindere dal carattere definitivo della stessa - deve assegnare loro a titolo di provvisionale una somma pari almeno al 50% del presumibile danno, che sarà liquidato poi in sede civile.

Venendo agli aspetti esclusivamente economici, la proposta di legge interviene sull'istituto dell' indegnità a succedere con la finalità di renderne automatica

l'applicazione in caso di condanna per omicidio in ambito domestico.

Viene rivista anche la disciplina che già attualmente esclude dal diritto alla pensione di reversibilità l'autore dell'omicidio del pensionato.

Ulteriori disposizioni della proposta di legge:

- demandano a Stato, regioni e autonomie locali il compito di promuovere e organizzare forme di assistenza delle vittime, di promuovere servizi informativi, assistenziali e di consulenza; di predisporre misure per garantire il diritto allo studio e all'avviamento al lavoro per i figli delle vittime di crimini domestici;
- prevedono che i figli delle vittime del reato di omicidio in ambito domestico abbiano diritto ad assistenza medico psicologica gratuita e siano esenti dalla partecipazione alla spesa per ogni tipo di prestazione sanitaria e farmaceutica;
- modificano la disciplina dell'affidamento del minore «temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo» per prevedere che il minore che si trovi in tale condizione a seguito della morte del genitore causata volontariamente dal coniuge (anche separato o divorziato), dalla parte dell'unione civile (anche cessata) o da persona legata al genitore da relazione affettiva, debba essere affidato privilegiando la continuità delle relazioni affettive tra il minore e i parenti fino al terzo grado e garantendo, in quanto possibile, in presenza di fratelli o sorelle, la continuità affettiva tra gli stessi.

Infine, la proposta di legge incrementa di 2 milioni di euro la dotazione annuale del Fondo di rotazione per le vittime dei crimini intenzionali violenti, destinandolo anche agli orfani per crimini domestici. In particolare, tale incremento è destinato all'erogazione di borse di studio per gli orfani, al finanziamento del loro reinserimento lavorativo e alla copertura delle spese per l'assistenza psicologica e sanitaria. Un ulteriore incremento del Fondo, pari a 2,5 milioni, è stato previsto dalla legge di bilancio 2018 ([legge n. 205 del 2017](#), art. 1, co. 279-280).

Prevenzione e contrasto del cyberbullismo

Nel corso della XVII legislatura, all'esito di un prolungato dibattito tra Senato e Camera dei deputati, è stata approvata la [legge n. 71 del 2017](#) che individua strumenti di prevenzione e di contrasto del cyberbullismo, definito come qualunque forma di pressione, aggressione, molestia, ricatto, ingiuria, denigrazione, diffamazione, furto d'identità, alterazione, acquisizione illecita, manipolazione, trattamento illecito di dati personali in danno di minorenni, realizzata per via telematica, nonché la diffusione di contenuti *on line* aventi ad oggetto anche uno o più componenti della famiglia del minore il cui scopo intenzionale e predominante sia quello di isolare un minore o un gruppo di minori ponendo in atto un serio abuso, un attacco dannoso, o la loro messa in ridicolo.

La riforma privilegia interventi di carattere socio-educativo, che coinvolgono le responsabilità dei genitori e, soprattutto, della scuola, rispetto a interventi di natura penale, incentrandosi, infatti, su azioni a carattere preventivo e garantendo attenzione, tutela ed educazione nei confronti dei minori coinvolti, a prescindere dal fatto che siano le vittime o i responsabili degli illeciti (art. 1).

La ratifica della Convenzione sulla responsabilità genitoriale

Il Parlamento ha approvato la [legge n. 101 del 2015](#), di ratifica della Convenzione dell'Aja del 1996, sulla responsabilità genitoriale e la protezione dei minori.

La Convenzione, che trova applicazione per i minori dal momento della nascita fino al compimento dei 18 anni, mira a individuare lo Stato competente ad adottare le misure volte alla protezione della persona o dei beni del minore, ad individuare la legge applicabile ai fini della responsabilità genitoriale a riconoscere e dare esecuzione alle misure di protezione del minore in tutti gli Stati contraenti. Rientrano nel campo di applicazione della Convenzione l'attribuzione, l'esercizio e la revoca – totale o parziale – della responsabilità genitoriale; il diritto di affidamento; la tutela, la curatela e gli istituti analoghi; la designazione e le funzioni di qualsiasi persona od organismo incaricato di occuparsi del minore o dei suoi beni; il collocamento del minore in famiglia di accoglienza o in istituto anche mediante *kafala* o istituto analogo; la supervisione da parte delle autorità pubbliche dell'assistenza fornita al minore da qualsiasi persona se ne faccia carico; l'amministrazione, conservazione o disposizione dei beni del minore.

La legge si limita a prevedere la ratifica della Convenzione, senza dettare norme di adeguamento interno. Le disposizioni di adeguamento interno, originariamente previste dal disegno di legge del Governo e approvate dalla Camera, sono state stralciate nel corso dell'esame al Senato ove è stata rilevata la necessità di un approfondimento della disciplina attuativa relativa all'istituto della *kafala*, istituto analogo all'affidamento familiare, previsto come unica misura di protezione del minore in stato di abbandono negli ordinamenti islamici.

Nei Paesi che ispirano la propria legislazione ai precetti coranici, infatti, non esiste rapporto di filiazione diverso dal legame biologico di discendenza che derivi da un rapporto sessuale lecito. La legge islamica, inoltre, vieta l'adozione. Per evitare che figli senza genitori restino del tutto sprovvisti di tutela, il diritto islamico prevede un istituto di derivazione dottrinale, tramite il quale è garantita la protezione ai minori orfani, abbandonati o, comunque, privi di un ambiente familiare idoneo alla loro crescita. Per effetto della *kafala* un adulto musulmano (o una coppia di coniugi) ottiene la custodia del minorenne, in stato di abbandono, che non sia stato possibile affidare alle cure di parenti, nell'ambito della famiglia estesa. La *kafala* è in sostanza un affidamento che si protrae fino alla maggiore età e non trova ad oggi espresse corrispondenze nell'ordinamento giuridico italiano.

I provvedimenti che non hanno concluso l'iter parlamentare

Nel corso della XVII legislatura il Parlamento si è occupato anche di ulteriori temi legati alla tutela dei minori, senza riuscire però a giungere all'approvazione definitiva di leggi.

Si pensi, in particolare, al provvedimento volto a disciplinare la possibile attribuzione del cognome materno ai figli ([A.S. 1628](#), già approvato dalla Camera), che intendeva dare seguito alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti e della Corte costituzionale, colmando una lacuna del nostro ordinamento, nonché al

provvedimento volto a disciplinare le modalità attraverso le quali garantire il diritto dei figli abbandonati alla nascita a conoscere le proprie origini, cercando un bilanciamento con il parallelo diritto della madre di mantenere l'anonimato ([A.S. 1978](#), già approvato dalla Camera).

Infine, non ha concluso l'iter parlamentare anche una proposta di legge ([A.S. 2566](#)), approvata in sede legislativa dalla Commissione giustizia della Camera, volta a modificare l'art. 609- *septies* del codice penale, per escludere il delitto di atti sessuali con minorenne (art. 609- *quater* c.p.) dal catalogo dei reati punibili a querela della persona offesa, così da rendere il delitto sempre procedibile d'ufficio. Il provvedimento era volto a colmare una lacuna del nostro ordinamento nella tutela dei minori vittime di abusi sessuali. In particolare, infatti, quando vittima del reato di atti sessuali con minorenne sia un minore di età compresa tra 10 e 14 anni, il delitto è procedibile a querela, con tutte le difficoltà ed i ritardi connessi all'esercizio del diritto di querela da parte di un minorenne.

Professioni ordinistiche

Tra le misure più significative introdotte nella legislatura nel settore delle professioni va ricordata, in particolare, la disciplina dell'equo compenso per le prestazioni professionali degli avvocati, che si applica anche alle altre professioni regolamentate e all'ambito del lavoro autonomo; tra le finalità delle nuove disposizioni vi è quella di porre rimedio a situazioni di squilibrio nei rapporti contrattuali tra professionisti legali e "grandi clienti", individuati nelle imprese bancarie e assicurative nonché nelle imprese diverse dalle PMI. Sempre nel settore forense, meritano segnalazione, la normativa sul legittimo impedimento per maternità della donna-avvocato, quella sulla negoziazione assistita dall'avvocato nei procedimenti civili, le modifiche alla disciplina delle società tra avvocati e il riordino della materia della difesa d'ufficio. Con riferimento alla professione notarile, specifiche misure hanno riguardato - tra le altre - l'esclusiva notarile per le operazioni societarie straordinarie, la determinazione del numero dei notai sul territorio e l'obbligo di tenere un conto corrente dedicato per le operazioni in cui il notaio opera come sostituto d'imposta.

La disciplina dell'equo compenso

Tra le misure più significative adottate per il settore, va ricordata l'introduzione della disciplina dell'equo compenso per le prestazioni professionali degli avvocati, che si applica anche alle altre professioni regolamentate e nell'ambito del lavoro autonomo, tra le cui finalità vi è quella di porre rimedio a situazioni di squilibrio nei rapporti contrattuali tra professionisti legali e "grandi clienti", individuati nelle imprese bancarie e assicurative nonché nelle imprese diverse dalle PMI, come definite sulla scorta dei parametri europei.

Il quadro normativo in materia ha visto susseguirsi in rapida successione la disciplina del [decreto legge n. 148 del 2017](#) (cd. decreto fiscale), sulla quale è poi intervenuta la legge n. 205 del 2017, legge di bilancio 2018, con l' [art. 1, comma 487](#).

Per effetto dei due citati interventi normativi, si estende il diritto all'equo compenso, in quanto compatibile, anche a tutti i rapporti di lavoro autonomo che interessano professionisti, iscritti o meno agli ordini e collegi, i cui parametri sono definiti da decreti ministeriali (cfr. DM 10 marzo 2014, n. 55, che reca la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense, sostituendo la tabella relativa ai parametri per l'esercizio della professione dinanzi al Consiglio di Stato e inserendone una ulteriore per disciplinare parametri professionali nelle procedure di mediazione e di negoziazione assistita. Sul regolamento si ricorda che è in corso di emanazione una modifica - [AG 499](#), sul quale la Commissione Giustizia della Camera ha espresso un [parere favorevole](#)).

La disciplina sull'equo compenso si applica nel caso in cui le convenzioni siano predisposte unilateralmente dalle imprese e, salvo prova contraria, tali convenzioni si presumono predisposte "unilateralmente".

Viene definito equo il compenso dell'avvocato determinato nelle convenzioni quando:

- è «proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto» nonché «al contenuto e alle caratteristiche della prestazione legale»,
- ed è conforme ai parametri determinati dal decreto del Ministro della Giustizia per la determinazione del compenso dell'avvocato per ogni ipotesi di mancata determinazione consensuale e liquidazione giudiziale.

Sono qualificate come "vessatorie" le clausole contenute nelle convenzioni sopra indicate che determinano, anche in ragione della non equità del compenso pattuito, un significativo squilibrio contrattuale a carico dell'avvocato. Si presume, in particolare, la natura vessatoria di alcune clausole, specificamente elencate.

Attualmente, per effetto della legge di bilancio 2018, che ha eliminato l'inciso che qualificava le suddette clausole come vessatorie «salvo che siano state oggetto di specifica trattativa e approvazione», siamo dinanzi a una presunzione assoluta di vessatorietà che pare non ammettere prova contraria.

Peraltro, si ribadisce – sempre per effetto della modifica apportata dalla legge di bilancio 2018 – il carattere vessatorio di tutte le clausole elencate (con la sola eccezione della previsione di termini di pagamento superiori a 60 giorni dalla fattura).

La disciplina dell'equo compenso, dunque, non si limita a garantire il contraente debole - che in questo caso si presume essere l'avvocato - attraverso una specifica sottoscrizione della clausola vessatoria, per espressa accettazione (come richiesto dall'art. 1341, secondo comma, del codice civile), né richiede che le clausole vessatorie siano oggetto di trattativa individuale (come richiesto dall'art. 34, comma 4, del Codice del consumo nei rapporti professionista/consumatore), ma qualifica comunque tali clausole come *contra legem*, delimitando l'autonomia contrattuale. Le clausole vessatorie sono nulle, mentre il contratto rimane valido per il resto.

La nullità opera soltanto a vantaggio dell'avvocato e l'azione di nullità, a seguito del citato intervento della legge di bilancio 2018, è imprescrittibile.

Il giudice, accertate la non equità del compenso e la vessatorietà di una clausola, ne dichiara la nullità e determina il compenso dell'avvocato tenuto conto dei parametri previsti dal decreto del Ministro della giustizia. Per quanto non previsto dalla nuova disciplina della legge professionale forense, alle convenzioni si applicano le disposizioni del codice civile.

Si prevede, infine, che la pubblica amministrazione debba garantire il principio dell'equo compenso per le prestazioni professionali relative ad incarichi successivi all'entrata in vigore della legge. A tal fine dovrà dare attuazione ai principi di trasparenza, buon andamento ed efficacia della propria attività.

Obblighi dei professionisti

La legge annuale sulla concorrenza 2017 ([legge n. 124 del 2017](#)) ha reintrodotta l'obbligo del preventivo per gli avvocati.

Dopo che il decreto-legge 4 gennaio 2012, n. 1, aveva introdotto tale obbligo per i tutti i professionisti, la legge forense (L. n. 247 del 2012) aveva, infatti, limitato l'obbligo del preventivo ai soli casi di "richiesta" da parte del cliente. L'avvocato dovrà quindi "comunicare in forma scritta a colui che conferisce l'incarico professionale la prevedibile misura del costo della prestazione, distinguendo fra oneri, spese, anche forfetarie, e compenso professionale".

In realtà l'introduzione del preventivo scritto obbligatorio interessa non solo i legali ma tutte le "professioni regolamentate": la legge 124 del 2017 ha precisato l'obbligatorietà del rilascio del preventivo previsto dal D.L. n. 1/2012, che riguarda tutti coloro che esercitano professioni regolamentate: la nuova disposizione stabilisce adesso che "in ogni caso la misura del compenso è previamente resa nota al cliente obbligatoriamente, in forma scritta o digitale, con un preventivo di massima, deve essere adeguata all'importanza dell'opera e va pattuita indicando per le singole prestazioni tutte le voci di costo, comprensive di spese, oneri e contributi".

La stessa legge sulla concorrenza ha stabilito - per qualsiasi professionista iscritto ad un ordine o ad un collegio - l'obbligo di dare comunicazione al cliente dei suoi titoli di studio e delle sue specializzazioni. L'obbligo introdotto dal comma 152 dell'articolo unico della legge, che ha come obiettivo quello di assicurare la trasparenza delle informazioni nei confronti dell'utenza, sostituisce l'analoga facoltà contenuta nel Codice deontologico di ogni categoria.

Rimessione di atti pubblici alle professioni ordinistiche

Una delega al Governo per adottare uno o più decreti legislativi in materia di rimessione di atti pubblici alle professioni ordinistiche è stata affidata dall'art. 5 della [legge n. 81 del 2017](#).

A tal fine la legge ha dettato alcuni principi e criteri direttivi:

- a) individuazione degli atti delle amministrazioni pubbliche che possono essere rimessi anche alle professioni ordinistiche in relazione al carattere di terzietà di queste;
- b) riconoscimento del ruolo sussidiario delle professioni ordinistiche, demandando agli iscritti l'assolvimento di compiti e funzioni finalizzati alla deflazione del contenzioso giudiziario e ad introdurre semplificazioni in materia di certificazione dell'adeguatezza dei fabbricati alle norme di sicurezza ed energetiche, anche attraverso l'istituzione del fascicolo del fabbricato.

La delega - che scade il 13 giugno 2018 - non è stata ancora attuata.

La società tra avvocati

La legge annuale sulla concorrenza 2017 ([legge n. 124 del 2017](#)) ha modificato la disciplina dell'esercizio della professione forense in forma societaria.

In particolare, tale esercizio viene consentito non solo a società di persone, bensì

anche a società di capitali o cooperative iscritte in apposita sezione speciale dell'albo territoriale della circoscrizione in cui ha sede la stessa società. La legge vieta, invece, la partecipazione societaria tramite società fiduciarie, trust o per interposta persona. I soci dovranno essere avvocati iscritti all'albo per almeno due terzi del capitale sociale e dei diritti di voto, e anche i componenti dell'organo di gestione dovranno essere per la maggioranza avvocati e comunque mai estranei alla compagine sociale. Resta fermo il principio della personalità della prestazione professionale.

L' [art. 1, comma 443, della legge n. 205 del 2017](#) (legge di bilancio 2018) è ulteriormente intervenuto sulla stessa disciplina, prevedendo:

- l'inserimento obbligatorio, nella denominazione sociale, dell'indicazione "società tra avvocati";
- una maggiorazione percentuale del contributo integrativo da applicare ai corrispettivi rientranti nel volume annuale d'affari ai fini dell'IVA e l'obbligo di riversamento annuale alla Cassa nazionale di previdenza forense;
- l'obbligo della Cassa forense di adottare entro un anno un regolamento per l'attuazione della suddetta disciplina.

Il legittimo impedimento per maternità dell'avvocato

L'art. 1, commi 465-466, della [legge n. 205 del 2017](#) (legge di bilancio 2018) introduce una specifica tutela per le donne che esercitano la professione forense prevedendo il legittimo impedimento del difensore a comparire in udienza (sia nel processo civile che penale) nel periodo di maternità compreso tra i due mesi precedenti la data presunta del parto e i tre mesi successivi al parto.

In particolare, viene introdotta nel codice di procedura civile la previsione sulla base della quale, qualora il difensore documenti il proprio stato di gravidanza, il giudice - nella fissazione del calendario del processo civile ovvero nella proroga dei termini in esso previsti - deve tenere conto del periodo compreso tra i due mesi precedenti la data presunta del parto e i tre mesi successivi. Tale disposizione si applica anche nei casi di adozione nazionale ed internazionale nonché di affidamento del minore, avendo riguardo alla disciplina del congedo di maternità, per un periodo massimo di cinque mesi, nei casi di adozione e di affidamento di un minore (articolo 26 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151). Si prevede, infine, che dall'applicazione delle disposizioni in commento non possa derivare grave pregiudizio alle parti nelle cause per le quali è richiesta un'urgente trattazione. Viene, poi, integrata la formulazione dell'art. 420-ter del codice di procedura penale (DPR n. 447/1988) con la previsione secondo cui, qualora il difensore nel processo penale abbia comunicato prontamente lo stato di gravidanza, si ritiene legittimamente impedito a comparire nei due mesi precedenti la data presunta del parto e nei tre mesi successivi ad esso. Il giudice è quindi obbligato a rinviare a nuova udienza disponendo il rinnovo dell'avviso all'imputato. La modifica introdotta, a differenza di quanto stabilito per il processo civile, non fa riferimento all'obbligo di documentazione dello stato di gravidanza.

La difesa d'ufficio

Con il [decreto legislativo n. 6 del 2015](#) il legislatore ha proceduto al riordino della disciplina della difesa d'ufficio.

Il provvedimento, attuativo della delega prevista dalla legge forense, prevede in particolare l'unificazione dell'elenco dei difensori d'ufficio (ora tenuto presso ciascun consiglio dell'ordine circondariale) su base nazionale, attribuendo al Consiglio nazionale forense la competenza in ordine alle iscrizioni e al periodico aggiornamento (trimestrale).

Per assicurare la qualificazione professionale, sono previsti criteri più rigorosi per l'iscrizione, richiedendo:

- la frequenza di corsi di aggiornamento e formazione nel settore penale di durata biennale (almeno 90 ore totali) e il superamento di un esame finale;
- l'aumento a 5 anni della pregressa esperienza professionale in materia penale idonea a consentire l'iscrizione; in alternativa si prevede il conseguimento del titolo di specialista in diritto penale (la cui regolamentazione è dettata dal DM n. 144 del 2015)

Per assicurare l'idonea stabilità nell'esercizio della funzione si stabilisce:

- che il Consiglio nazionale forense provveda sulla richiesta di iscrizione, previo parere del locale Consiglio dell'ordine;
- che, ai fini del mantenimento dell'iscrizione, sia necessario presentare periodicamente la documentazione idonea a dimostrare l'effettiva e persistente esperienza nel settore penale;
- che il professionista non possa chiedere la cancellazione dall'elenco dei difensori d'ufficio prima di due anni dall'iscrizione.

In via transitoria, si prevede che i professionisti iscritti agli elenchi tenuti dai consigli dell'ordine all'entrata in vigore della nuova normativa delegata siano iscritti automaticamente all'elenco nazionale con onere di dimostrare, alla scadenza del periodo di un anno dalla data di entrata in vigore del decreto, la presenza dei requisiti richiesti dalla nuova disciplina per il relativo mantenimento dell'iscrizione.

La negoziazione assistita dall'avvocato

Il [decreto-legge n. 132 del 2014](#) ha introdotto nell'ordinamento la procedura di negoziazione assistita, un ulteriore strumento di composizione stragiudiziale delle liti civili.

Sostanzialmente, l'istituto consiste in un accordo mediante il quale le parti, assistite da uno o più avvocati, convengono di cooperare in buona fede per risolvere in via amichevole una controversia civile. La procedura di negoziazione assistita è utilizzabile, in alternativa alla giurisdizione ordinaria, su controversie relative a diritti disponibili.

La nuova disciplina individua la negoziazione assistita come condizione di procedibilità della domanda giudiziale di risarcimento del danno da circolazione di

veicoli e natanti nonché, salvo specifiche eccezioni, della domanda di pagamento a qualsiasi titolo di somme fino a 50.000 euro. Il ricorso alla convenzione di negoziazione assistita da uno o più avvocati è specificamente prevista dal decreto-legge per le soluzioni consensuali di separazione personale, di cessazione degli effetti civili o di scioglimento del matrimonio, di modifica delle condizioni di separazione o di divorzio

Per un approfondimento sulla materia si rinvia al tema: *Misure per l'efficienza del processo civile*.

Gli interventi sulla professione notarile

I più recenti interventi sulla materia notarile sono stati introdotti dalla legge di bilancio 2018 ([legge n. 205 del 2017](#)):

- è abrogata la disposizione, contenuta nel [decreto-legge n. 148/2017](#) (collegato fiscale), secondo la quale la stipula di alcuni atti d'impresa poteva avvenire con firma digitale ad opera di intermediari abilitati. In particolare, viene previsto che gli atti riguardanti prevalentemente le operazioni societarie straordinarie devono essere stipulati con atto pubblico informatico. Per effetto della modifica i notai tornano, quindi, ad avere competenza esclusiva in materia, in quanto unici soggetti individuati per la stipula mediante atto pubblico informatico (art. 1, comma 25)
- in relazione alla determinazione del numero dei notai si stabilisce che la revisione della tabella che determina il numero e la residenza dei notai sul territorio dovrà essere rivista sulla base di specifici criteri, tenuto anche conto della variazione statistica tendenziale del numero e della tipologia degli atti ricevuti o autenticati dai notai (art. 1, comma 495); sul numero dei notai sul territorio era già intervenuta la [legge n. 124 del 2017](#) (legge annuale sulla concorrenza) che ne aveva previsto la determinazione con decreto del Ministro della giustizia emanato, uditi i Consigli notarili e le Corti d'appello, tenendo conto della popolazione, dell'estensione del territorio e dei mezzi di comunicazione, e procurando che di regola ad ogni posto notarile corrisponda una popolazione di almeno 5.000 abitanti. La stessa legge aveva previsto una modifica della disciplina dell'esercizio fuori regione e in forma associata della professione notarile;
- con riguardo ai requisiti per il concorso notarile, sono aumentate da 3 a 5 il numero delle dichiarazioni di non idoneità in precedenti concorsi che precludono l'accesso al concorso da notaio; viene, poi, consentito l'accesso al notariato anche a colui che, svolta la pratica per 18 mesi, sia stato successivamente cancellato dal registro dei praticanti in conformità al regolamento di riforma degli ordinamenti professionali (art. 1, commi 496 e 497);

Nel corso della XVII legislatura ulteriori specifici interventi hanno interessato la materia. In particolare è stato previsto l'obbligo di tenere un conto corrente dedicato in cui devono confluire tutte le somme ricevute a titolo di tributi per i quali il notaio sia sostituto d'imposta (e altre somme ricevute a specifico titolo) e le spese

anticipate per atti a repertorio soggetti a pubblicità immobiliare o commerciale ed è stato istituito un contributo obbligatorio per la partecipazione all'esame di Stato ([legge n. 147 del 2013](#)).

La [legge n. 2018 del 2015](#) (legge di stabilità 2016) ha previsto che in caso di mancato il versamento dei tributi riscossi dal notaio nell'esercizio della sua attività professionale e i danni non siano coperti da assicurazione, l'agente della riscossione può richiedere direttamente il versamento al Fondo di garanzia dei notai, che poi si rivarrà sul notaio inadempiente. Inoltre, il reato di omesso o ritardato versamento di tributi riscossi nell'esercizio di attività professionale viene punito con la destituzione del notaio (sostituita con la sospensione per un anno se il notaio ha riparato interamente il danno e non è recidivo nella stessa infrazione).

Infine, la possibilità, previo accordo, di demandare ad un notaio nominato dal tribunale il procedimento di divisione giudiziale nelle comunioni, ereditarie e non, è stato previsto dal [decreto-legge n. 69 del 2013](#).

L'attuazione della direttiva qualifiche

Il [decreto legislativo n. 15 del 2016](#) ha integrato la disciplina del decreto legislativo n. 206 del 2007 - di attuazione della direttiva 2005/36/CE - disciplinando:

- il riconoscimento delle qualifiche professionali già acquisite in uno o più Stati membri dell'Unione europea e che permettono al titolare di tali qualifiche di esercitare nello Stato membro di origine la professione corrispondente, ai fini dell'accesso parziale ad una professione regolamentata sul territorio nazionale;
- i criteri relativi al riconoscimento dei tirocini professionali effettuati da cittadini italiani in un altro Stato membro.

Per un approfondimento dei contenuti del provvedimento si rinvia al dossier predisposto dal Servizio studi per il parere delle competenti Commissioni parlamentari ([clicca qui](#))

Cooperazione giudiziaria europea

Nel corso della XVII legislatura la cooperazione giudiziaria europea è stata attiva sul versante civile, con riferimento al mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie e, soprattutto, nel settore penale, con la ratifica della Convenzione di Bruxelles del 2000, cui ha provveduto la legge n. 149 del 2016, e con l'attuazione di una serie di decisioni quadro e direttive UE ispirate al principio del mutuo riconoscimento e della libera circolazione dei mezzi di prova, tra le quali spicca la direttiva sull'ordine europeo di indagine penale, recepita con il decreto legislativo n. 108 del 2017. Da segnalare, inoltre, il regolamento 2017/1939/UE istitutivo della Procura europea, con competenza sui reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

Lo Scoreboard sulla giustizia

Nel 2013 la Commissione europea ha istituito un meccanismo di valutazione comparativa del funzionamento dei sistemi giudiziari degli Stati membri, basato sull'uso di parametri oggettivi. Si tratta del Justice scoreboard – Quadro UE di valutazione della giustizia, strumento (i cui risultati sono pubblicati annualmente) elaborato con l'obiettivo sia di eliminare gli ostacoli all'esercizio del diritto fondamentale all'accesso alla giustizia previsto dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, sia di migliorare i settori della giustizia ritenuti prioritari con riferimento alla realizzazione di un ambiente economico favorevole agli investimenti, alle imprese e ai cittadini.

La funzione del Quadro UE di valutazione della giustizia oltrepassa il mero monitoraggio e approfondimento delle criticità rilevate nei sistemi giudiziari nazionali, rilevando altresì come elemento di valutazione nel quadro del ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche dell'UE (Semestre europeo) ai fini delle raccomandazioni specifiche che vengono indirizzate ai singoli Stati membri.

Nel corso degli anni il Quadro di valutazione è stato arricchito sia con riferimento ai settori della giustizia presi in esame, sia per quanto riguarda i parametri di valutazione impiegati. In particolare, il campo di indagine della Commissione europea, inizialmente circoscritto ad alcuni profili della giustizia civile, commerciale ed amministrativa, ha finito per includere settori diversi quali l'applicazione negli Stati membri delle norme europee in materia di tutela dei consumatori, di concorrenza, e di contrasto al riciclaggio di denaro.

I tre principali elementi di un sistema giudiziario efficace presi in considerazione nello Scoreboard sono gli indicatori sull'efficienza (durata dei procedimenti, tasso di ricambio e numero di cause pendenti), qualità (patrocinio gratuito, spese di giudizio, formazione, monitoraggio delle attività dei tribunali, bilancio e risorse umane, impiego dei mezzi informatici) e indipendenza (percezione delle imprese e dei cittadini per quanto riguarda

l'indipendenza della magistratura, e sistemi di garanzie per i giudici).

*Con particolare riferimento alla valutazione dell'Italia, secondo la Commissione europea, nonostante nella prospettiva quinquennale si possano riscontrare alcuni profili di miglioramento, il dato della **durata** delle cause **civili, commerciali ed amministrative** continua a porre la giustizia italiana agli ultimi posti della valutazione comparativa, determinando conseguenze negative anche per quanto riguarda il **tasso di ricambio** delle cause (rapporto tra il numero di procedimenti esauriti e il numero di procedimenti sopravvenuti) e il volume di **procedimenti pendenti**. Ulteriori criticità del sistema italiano individuate nello Scoreboard riguardano lo squilibrio tra il **numero dei giudici** (meno della metà di quanti impiegati in Germania) e quello relativo agli **avvocati**, nonché il livello di **indipendenza percepita**, considerato soddisfacente soltanto da poco più del 30 per cento degli intervistati.*

La cooperazione giudiziaria civile

L'Unione europea ha aggiunto nuovi tasselli per quanto riguarda la costruzione dello spazio europeo di giustizia in materia civile, mirando principalmente ai seguenti obiettivi:

- assicurare ai cittadini un livello elevato di certezza del diritto nelle loro relazioni transnazionali nell'ambito del diritto civile;
- garantire ai cittadini un accesso semplice ed efficace alla giustizia civile per la risoluzione delle controversie transfrontaliere;
- semplificare gli strumenti di cooperazione transfrontaliera tra gli organi giudiziari civili nazionali;
- sostenere la formazione dei magistrati e degli operatori giudiziari.

L'Unione europea ha ulteriormente rafforzato l'azione nel settore della cooperazione giudiziaria con implicazioni transnazionali, fondata sul principio di mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziarie, che ha registrato tra gli obiettivi più significativi l'abolizione dell'exequatur in materia civile e commerciale prevista dal regolamento Bruxelles I *bis* del 2012, in forza della quale una decisione esecutiva emessa in uno Stato membro può essere eseguita anche negli altri Stati membri senza che sia richiesta una dichiarazione di esecutività nei rispettivi ordinamenti nazionali.

L'intervento europeo, volto ad aumentare il livello di fiducia reciproca negli organi giurisdizionali e nei sistemi giuridici di ciascuno Stato membro, si è successivamente tradotto in:

- due regolamenti adottati nel 2016 che attuano la cooperazione rafforzata nel settore della competenza, della legge applicabile, del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni rispettivamente in materia di regimi patrimoniali tra coniugi e in materia di effetti patrimoniali delle unioni registrate;
- una proposta (tuttora all'esame del Consiglio dell'UE) di **rifusione del regolamento Bruxelles II bis** (relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale), volta ad un significativo miglioramento delle norme sulla tutela dei minori nelle controversie transfrontaliere sulla responsabilità genitoriale che riguardano affidamento, diritti di visita e sottrazione di minore.
- una revisione, adottata nel 2015, della disciplina europea relativa alle **procedure di insolvenza transfrontaliere** volta a risolvere i conflitti di competenza tra le normative da applicare nelle

procedure d'insolvenza transfrontaliere e a garantire il riconoscimento in tutta l'UE delle sentenze in materia di insolvenza. Nel settore delle procedure di insolvenza deve altresì ricordarsi la proposta di [direttiva in materia di procedure di ristrutturazione, insolvenza e liberazione](#) dai debiti, presentata nel 2016 e tuttora all'esame delle Istituzioni legislative europee, volta a promuovere la ristrutturazione precoce delle imprese in difficoltà, a consentire agli imprenditori di beneficiare di una *seconda opportunità*, e ad aumentare l'efficienza delle procedure di insolvenza, ristrutturazione e sgravio.

Nell'ambito degli sforzi volti a migliorare gli standard di efficienza della giustizia dell'UE devono infine ricordarsi le iniziative volte a favorire lo sviluppo di metodi alternativi per la risoluzione delle controversie. Si tratta in particolare della direttiva del 2013 sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che garantisce l'accesso dei consumatori alla procedura extragiudiziale per le vertenze contrattuali con operatori commerciali (cosiddetta [direttiva ADR](#), che istituisce e regola organismi di risoluzione alternativa delle controversie), e della piattaforma per la risoluzione online delle controversie (istituita, sempre nel 2013, con il [regolamento sull'ODR](#) per i consumatori), uno sportello unico presso il quale i consumatori e gli operatori commerciali dell'Unione europea possono comporre vertenze derivanti da acquisti effettuati online nel proprio paese o all'estero.

L'attuazione della Convenzione di Bruxelles del 2000

Per quanto riguarda invece la cooperazione giudiziaria penale, nel corso della XVII legislatura il Parlamento ha approvato, dopo infruttuosi tentativi fatti nelle legislature precedenti, la [legge n. 149 del 2016](#), di ratifica della Convenzione di Bruxelles del 2000, sull'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati UE.

La Convenzione di Bruxelles del 2000 rispondeva all'esigenza di "completare", quindi integrare e non sostituire, gli strumenti convenzionali preesistenti e appartenenti ad altri ambiti giuridici (Consiglio d'Europa, Schengen, ecc.), allo scopo di migliorare la collaborazione giudiziaria in materia penale attraverso un'assistenza giudiziaria rapida, efficace, compatibile con i principi fondamentali del diritto interno degli Stati membri e con i principi della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo del 1950. La Convenzione del 2000 ha individuato l'ambito dell'attività comune, favorendo per quanto possibile lo scambio diretto di richieste tra le autorità giudiziarie dell'Unione nell'ambito di una progressiva omogeneizzazione dei sistemi penali nazionali in tema di acquisizione della prova. Essa costituisce, quindi, uno strumento generale di cooperazione e, al contempo, disciplina nello specifico particolari forme di assistenza.

La legge n. 149 del 2016 ha contestualmente delegato il Governo all'adeguamento del nostro ordinamento ai contenuti della Convenzione e la delega è stata esercitata con il [decreto legislativo n. 52 del 2017](#).

Deve segnalarsi, peraltro, che sugli strumenti di cooperazione giudiziaria si è realizzata, anche per il ritardo con cui il nostro Paese autorizzato la ratifica della

Convenzione del 2000, una stratificazione normativa tra diverse fonti. Nel 2014 l'Unione europea ha infatti approvato la direttiva 2014/41/UE, sull'ordine europeo di indagine penale (*v. infra*), con la quale ha stabilito che - a decorrere dal 22 maggio 2017 - la disciplina della stessa direttiva sostituisce le corrispondenti disposizioni delle convenzioni UE, tra cui proprio la citata Convenzione di Bruxelles del 2000 sull'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati dell'Unione. La disciplina introdotta dal decreto legislativo n. 52 del 2017 ha dunque avuto vigenza estremamente limitata (attualmente attiene esclusivamente alla cooperazione con Danimarca e Irlanda).

La legge 149 del 2016 ha previsto una ulteriore delega al Governo per la modifica del libro XI del c.p.p. finalizzata a coordinare la disciplina codicistica con le modifiche introdotte alla cooperazione penale europea in materia di acquisizione delle fonti di prova (*v. ultra*). Il provvedimento attuativo, il [decreto legislativo n. 149 del 2017](#), ha introdotto una serie di modifiche del codice di procedura penale in materia di rapporti giurisdizionali con le autorità straniere finalizzate in particolare, a disciplinare le estradizioni, le domande di assistenza giudiziaria internazionali, gli effetti delle sentenze penali straniere, l'esecuzione all'estero delle sentenze penali italiane.

L'ordine europeo di indagine penale

La disorganicità della disciplina volta all'acquisizione transfrontaliera delle prove, di cui si ha da tempo consapevolezza a livello di Unione europea, ha nel frattempo condotto a una nuova impostazione che tenesse conto della necessaria flessibilità dell'assistenza giudiziaria europea. Tale consapevolezza - testimoniata sia dai contenuti del [Libro verde del 2009 della Commissione europea \(sulla ricerca delle prove in materia penale\)](#) sia dal programma di Stoccolma adottato dal Consiglio europeo nello stesso anno - ha portato, con la [direttiva 2014/41/UE](#), a introdurre un unico strumento europeo di raccolta transnazionale delle prove, denominato ordine europeo d'indagine (OEI), applicabile a qualsiasi atto d'indagine, tranne all'istituzione di una squadra investigativa comune e all'acquisizione di prove nell'ambito di tale squadra.

Il [decreto legislativo n. 108 del 2017](#), adottato in attuazione della legge di delegazione europea per il 2014 (legge n. 114 del 2015), ha attuato la citata direttiva 2014/41/UE. Tale fonte normativa costituisce attualmente lo strumento generale per l'acquisizione e trasferimento delle prove all'interno degli Stati membri, fissando termini rigorosi di risposta per questi ultimi.

L'ordine europeo consente, tra l'altro, il sequestro probatorio, il trasferimento temporaneo di persone detenute, i controlli dei conti bancari e delle operazioni finanziarie di persone sottoposte a indagini o imputati, le operazioni di infiltrazione e l'intercettazione di telecomunicazioni e le misure di protezione delle prove. Il provvedimento sostituisce la maggior parte delle forme tradizionali di assistenza giudiziaria transfrontaliera.

La Procura europea e la riforma di Eurojust

Merita segnalazione, infine, il [regolamento 2017/1939/UE](#) del 12 ottobre 2017 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»). All'EPPO (acronimo inglese per *European Public Prosecutor Office*) che avrà sede in Lussemburgo, prendono parte 20 Stati membri inclusa l'Italia (al momento fuori dell'iniziativa Danimarca, Regno Unito ed Irlanda, Malta, Olanda, Polonia, Svezia ed Ungheria. La competenza dell'ufficio, per il momento riguarda esclusivamente le indagini e l'esercizio dell'azione penale nei confronti degli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione dinanzi alle ordinarie giurisdizioni nazionali degli Stati partecipanti e secondo le regole processuali di questi ultimi. La base giuridica dell'EPPO è l'art. 86 del TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) che prevede la possibilità di ricorso ad una speciale procedura di cooperazione rafforzata con la partecipazione di "almeno" 9 Stati membri - derogando anche alla generalizzata procedura di co-decisione in favore della semplice "approvazione" da parte del Parlamento europeo. Rispetto all'iniziale progetto del 2013 della Procura europea delineato dalla Commissione, basato su un modello verticistico articolato su un livello centrale, composto da un Procuratore europeo e da 4 suoi "sostituti", ci si è poi spostati su una dimensione nazionale, con un modello più collegiale. L'EPPO, infatti, opera come un ufficio unico ma con una struttura decentrata: il livello centrale, diretto dal Procuratore capo europeo ma con la previsione di un procuratore europeo per ogni Stato partecipante, nonché di un numero (attualmente non determinato) di "camere permanenti" composte degli stessi procuratori europei, con compiti di indirizzo e coordinamento delle indagini. L'EPPO disporrà di un elenco di misure d'indagine che dovranno essere messe a sua disposizione, a condizione che il reato per cui si procede sia punibile con una pena massima di almeno quattro anni di reclusione. Pur con limitazione ai reati più gravi saranno possibili le intercettazioni e, in materia di libertà personale, i Procuratori europei delegati, a seconda dei poteri di cui dispongano in forza del diritto nazionale in casi analoghi, potranno disporre direttamente ovvero richiedere l'arresto o la custodia cautelare dell'indagato nonché emettere o chiedere un mandato di arresto europeo. Sullo sfondo di tale iniziativa resta quella, ben più ampia e pregnante di implicazioni politiche, dell'opportunità dell'istituzione di una Superprocura europea antiterrorismo da tempo al centro dell'iniziativa italiana in ambito UE ma i cui margini giuridici appaiono, attualmente, abbastanza limitati. Tuttavia, la possibilità di estendere la competenza della Procura europea anche al terrorismo transfrontaliero (come alla criminalità organizzata transnazionale) - prevista dall'art. 86, par. 4, del citato Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - è stata recentemente evocata dal Presidente Juncker nel discorso sullo stato dell'Unione del 13 settembre 2017. In base al Trattato, il raggiungimento di tale obiettivo può derivare solo da un accordo politico unanime in sede di Consiglio Europeo, previa approvazione del Parlamento europeo e previa consultazione della Commissione.

Si ricorda, infine, che il Parlamento e il Consiglio stanno tuttora esaminando il nuovo quadro giuridico di Eurojust, il principale organismo europeo per il coordinamento e la cooperazione tra le autorità giudiziarie competenti degli Stati

membri dell'Unione nella lotta contro le forme gravi di criminalità transnazionale, recante una serie di norme volte a rafforzarne la capacità operative e gestionali, a prevedere forme di raccordo con la nuova Procura europea, ed infine a stabilire meccanismi di controllo sul suo operato da parte del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali.

Altri interventi

Nel corso della XVII legislatura, l'obiettivo di una maggiore cooperazione nel settore dell'assistenza giudiziaria penale è stato perseguito nel nostro ordinamento con l'attuazione, nel 2016, di una serie di decisioni quadro ispirate al principio del mutuo riconoscimento e della libera circolazione dei mezzi di prova nonché, più in generale, al miglioramento della cooperazione giudiziaria. Sui relativi provvedimenti attuativi il Parlamento è stato impegnato nell'esercizio della sua funzione consultiva. Il riferimento è ai decreti legislativi relativi:

- alle squadre investigative comuni (D.Lgs. 34/2016, di attuazione della decisione quadro 2002/465/GAI);
- all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio (D.Lgs. 35/2016, di attuazione della decisione quadro 2003/577/GAI);
- all'applicazione tra gli Stati membri dell'Unione europea del principio del reciproco riconoscimento alle sanzioni pecuniarie (D.Lgs. 37/2016, di attuazione della decisione quadro 2005/214/GAI);
- al rafforzamento dei diritti processuali delle persone e all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni pronunciate in assenza dell'interessato al processo (D.Lgs. 31/2016, di attuazione della decisione quadro 2009/299/GAI);
- all'applicazione tra gli Stati membri dell'Unione europea del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni sulle misure alternative alla detenzione cautelare (D.Lgs. 36/2016, di attuazione della decisione quadro 2009/829/GAI);
- all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle sentenze e delle decisioni di sospensione condizionale in vista della sorveglianza delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive (D.Lgs. 38/2016, di attuazione della decisione quadro 2008/947/GAI);
- alla prevenzione e alla risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali (D.Lgs. 29/2016, di attuazione della decisione quadro 2009/948/GAI);
- alla considerazione delle decisioni di condanna tra Stati membri dell'Unione europea in occasione di un nuovo procedimento penale. (D.Lgs. 73/2016, di attuazione della decisione quadro 2008/675/GAI);
- all'organizzazione e al contenuto degli scambi fra gli Stati membri di informazioni estratte dal casellario giudiziario (D.Lgs. 74/2016, di attuazione della decisione quadro 2009/315/GAI);
- all'istituzione del Sistema europeo di informazione sui casellari

giudiziari (ECRIS), (D.Lgs. 75/2016, di attuazione della decisione 2009/316/GAI).

Tra il 2015 e il 2016 è, poi, stata data attuazione ad alcune direttive e decisioni quadro.

Il [decreto legislativo n. 54 del 2015](#) attua nell'ordinamento interno le disposizioni della decisione quadro 2006/960/GAI, relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge (esplicitamente indicate nelle Forze di polizia). Finalità dell'intervento è quella di individuare modalità standard per lo scambio di informazioni tra le autorità degli Stati membri - con particolare riguardo alla prevenzione e contrasto di gravi manifestazioni criminali - rendendolo meno macchinoso. La cooperazione di polizia transfrontaliera avviene sulla base del cd. "principio di disponibilità", in base al quale i dati rilevanti possono circolare "liberamente" nel territorio europeo, senza risentire dei limiti delle frontiere nazionali e delle diversità degli ordinamenti. Viene, a tal fine, prevista l'adozione di un formulario in cui l'autorità competente incaricata dell'applicazione della legge di uno Stato membro può richiedere informazioni direttamente agli organi competenti, che sono tenuti a fornirli, in termini certi e particolarmente brevi, salvo che non ricorrano i casi di divieto tassativamente individuati.

L'ordine di protezione europeo è l'oggetto del [decreto legislativo n. 9 del 2015](#), che attua nel nostro ordinamento le disposizioni della direttiva 2011/99/UE. L'istituzione della misura si fonda sulla cooperazione giudiziaria in materia penale nonché sul mutuo riconoscimento delle sentenze e delle decisioni giudiziarie, così come sancito dall'articolo 82 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. In particolare, la finalità dell'EPO (European Protection Order) è quella di assicurare il reciproco riconoscimento degli effetti di misure di protezione adottate, in materia penale, da autorità giurisdizionali degli Stati membri. Si tratta, sostanzialmente, di una decisione con la quale l'autorità di un Paese dell'Unione dispone che gli effetti di una misura di protezione disposta a tutela di una persona vittima di un atto penalmente rilevante (allontanamento dalla casa familiare e divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa) si estendano al territorio di un altro Paese membro nel quale la persona protetta risiede o soggiorna o dichiara di voler risiedere o soggiornare. Il decreto prevede che la persona offesa sia informata di poter richiedere l'emissione di un ordine di protezione europeo, quest'ultimo emesso dallo stesso giudice che dispone una delle citate misure cautelari. Il provvedimento con il quale viene disposto l'ordine di protezione europeo deve essere trasmesso al Ministero della giustizia, affinché si possa provvedere alla successiva trasmissione all'autorità competente dello Stato di esecuzione "con qualsiasi mezzo idoneo a comprovare l'autenticità del documento". Nel caso di rifiuto, da parte dell'autorità competente dello Stato di esecuzione, del riconoscimento della misura, il Ministero della giustizia deve provvedere, senza indugio, a darne comunicazione all'autorità giudiziaria che ha emesso la misura di protezione ai fini della successiva comunicazione alla persona protetta. Per il nostro ordinamento, competente al riconoscimento di un ordine di protezione europeo (in assenza dei motivi ostativi individuati dal decreto) è la corte

d'appello nel cui distretto la persona protetta, in sede di richiesta, ha dichiarato di soggiornare o di risiedere o presso cui ha dichiarato l'intenzione di soggiornare o di risiedere. Del provvedimento viene data comunicazione alla polizia giudiziaria e ai servizi socio-assistenziali competente per territorio.

Con il [decreto legislativo n. 137 del 2015](#) l'Italia ha recepito la decisione quadro 2006/783/GAI, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca. Il provvedimento individua il Ministro della giustizia come autorità competente per la trasmissione e la ricezione della decisione di confisca e per la ricezione delle informazioni. La confisca adottata in un altro Stato membro dovrà essere trasmessa, se la persona fisica o giuridica dispone di beni o di un reddito in Italia, alle autorità italiane. In modo analogo alla disciplina sul mandato di arresto europeo è esclusa la verifica della doppia incriminazione, ed è consentita l'esecuzione della confisca quando nello Stato di emissione è prevista una pena detentiva non inferiore nel massimo a tre anni per una numerosa serie di delitti, tra cui: associazione per delinquere; terrorismo; tratta di esseri umani; sfruttamento sessuale dei bambini e pornografia infantile; traffico di droga o di armi; corruzione; frode, compresa la frode che lede gli interessi finanziari delle Comunità europee; riciclaggio; criminalità ambientale; favoreggiamento dell'immigrazione clandestina; omicidio volontario o lesioni personali gravi; traffico illecito di organi e tessuti umani.

Competente per l'esecuzione è la Corte di appello del luogo in cui si trova il bene da confiscare o, se si tratta di una somma di denaro, quella del luogo in cui la persona dispone di beni o di reddito. Il decreto precisa i casi in cui la Corte di appello può rifiutare il riconoscimento e l'esecuzione della decisione di confisca, chiarendo che, prima di rifiutare, deve consultare l'autorità di emissione, anche tramite la Rete giudiziaria europea o il Ministro della giustizia.

Il provvedimento detta poi la disciplina l'esecuzione delle decisioni di confisca emesse dall'autorità giudiziaria italiana negli Stati membri.

Con il [decreto legislativo n. 202 del 2016](#) è stata data attuazione alla direttiva 2014/42/UE, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea. Il decreto ha introdotto modifiche a numerose disposizioni del codice penale e di leggi complementari che prevedono ipotesi speciali di confisca. In particolare, il provvedimento ha previsto la confisca obbligatoria diretta o per equivalente per uno specifico catalogo di reati in materia di illeciti informatici, di falsificazione di monete, di stupefacenti e di illecito utilizzo indebito di carte di credito o di pagamento. E' previsto poi, in relazione al delitto di corruzione tra privati, che la misura della confisca per equivalente non possa in ogni caso essere inferiore al valore delle utilità date o promesse (e, dunque, al valore della tangente). Il decreto introduce, infine, modifiche alla disciplina della confisca c.d. allargata (prevista dall'art. 12 sexies del DL n. 306/1992) per una serie di delitti caratterizzati dal reato associativo di cui all'art. 416 del codice penale.

Con il [decreto legislativo n. 184 del 2016](#) sono state introdotte nell'ordinamento disposizioni volte a dare attuazione alla direttiva 2013/48/UE. Il decreto introduce

nel codice processuale penale, nelle sue norme di attuazione e nella legge attuativa del mandato d'arresto europeo, disposizioni volte a garantire il diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo; analoga garanzia riguarda il diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e, per le persone private della libertà personale, di comunicare con terzi e con le Autorità consolari.