

quantificazione ufficiale del *tax gap* potrebbe rappresentare sia un'importante svolta per una strategia di policy orientata a un fisco più equo ed efficiente, sia uno strumento indispensabile al fine di monitorare e incentivare la performance dell'Amministrazione Fiscale nell'identificare i principali rischi di evasione fiscale, allocare le risorse in modo efficiente e individuare le migliori linee di intervento e di prevenzione contro la diffusione del fenomeno dell'evasione fiscale, nonché quelle volte a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali. Coerentemente, la Delega fiscale demanda al Governo l'istituzione di un'apposita Commissione, incaricata di definire una metodologia di valutazione dell'ampiezza e della diffusione dell'evasione fiscale, riferita a tutti i principali tributi, attraverso una quantificazione delle risorse sottratte al bilancio pubblico basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'anagrafe tributaria, utilizzando criteri metodologicamente solidi, trasparenti e stabili nel tempo. I risultati della rilevazione devono essere calcolati e pubblicati con cadenza annuale.

Scheda n. 15

Rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale

Nelle more dell'attuazione degli obiettivi di stima della spesa e monitoraggio dell'evasione fiscale previsti dalla c.d. delega fiscale (L. n. 23/21014), il D.L. n. 66/2014 ha disposto che il Governo presenti alle Camere un rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale, sui risultati conseguiti nel 2013 - specificati per ciascuna Regione - e nell'anno in corso, nonché su quelli attesi. Il Governo ha presentato il rapporto²³ al Parlamento in ottobre 2014.

Il rapporto parte dalla constatazione che l'evasione fiscale è un fenomeno complesso, non riconducibile a un'unica espressione fattuale. Numerosi sono i comportamenti che consentono di sottrarsi agli obblighi impositivi e differenti sia i gradi di sofisticazione, sia i livelli di gravità delle condotte evasive. Nella prospettiva di un riordino complessivo del sistema tributario nazionale, oggetto della delega fiscale, il Governo ha avviato un lavoro di analisi e di classificazione delle diverse forme di evasione. Tale studio si propone di analizzare le fenomenologie illecite, attraverso una scomposizione puntuale dei comportamenti e dei fenomeni riscontrati sul campo. Infatti, dinanzi alla parcellizzazione dell'area d'illegalità, il Governo deve mettere in atto una risposta articolata e puntuale, nella prospettiva di un abbattimento del *tax gap*. Per ognuno dei diciannove comportamenti illeciti classificati nel Rapporto, è dettagliata la platea di riferimento (attraverso l'individuazione della tipologia di contribuenti interessata dal singolo fenomeno), nonché la numerosità dei contribuenti che ne fanno parte. Il Rapporto presenta, poi, per ciascuna categoria di evasione, una serie di interventi per il miglioramento dell'assetto complessivo del sistema. Le azioni individuate sono volte a prevenire, riconoscere e reprimere con più efficacia le 'fughe' dagli obblighi impositivi e ad incentivarne la spontanea ottemperanza da parte dei cittadini.

Dall'analisi della *tax compliance* si possono ricondurre a cinque principali fattori (drivers) la dimensione e l'evoluzione nel tempo dei fenomeni evasivi in Italia: i) il livello della pressione tributaria; ii) l'esigenza di riforma strutturale del sistema dei tributi; iii) l'efficienza dell'Amministrazione finanziaria; iv) una cultura intrisa di renitenza da parte dei contribuenti rispetto agli obblighi tributari e v) la complessità delle norme. I problemi di *compliance* costituiscono una costante di lungo periodo del sistema tributario italiano, nonostante i numerosi interventi di manutenzione legislativa per migliorare l'efficienza del sistema impositivo nel suo complesso.

A seguito di questa prima analisi comprensiva dell'evasione, il Governo esplicita i due piani

²³ Il rapporto è disponibile sul site web del MEF, all'indirizzo: http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2014/Rapporto_art6_dl66_13_luglio.pdf.

d'intervento: da un lato, una solida azione di contrasto agli illeciti, al fine di intervenire in chiave strutturale sul fenomeno dell'evasione; dall'altro, un percorso di profondo miglioramento del rapporto fra il fisco e i contribuenti. In particolare, il Governo punta a: i) focalizzare l'azione di controllo sulle diverse macro-tipologie di contribuenti (grandi e medie imprese, piccole imprese e lavoratori autonomi, enti non commerciali, persone fisiche); ii) adottare metodologie di intervento differenziate per ciascuna macro-tipologia e coerenti con altrettanti distinti sistemi di analisi e valutazione del rischio di evasione e/o di elusione da sviluppare tenendo anche conto delle peculiarità che connotano ciascuna realtà territoriale ed economica.

Complessivamente, dall'analisi delle diverse tipologie evasive e dei relativi strumenti di contrasto emergono alcuni punti qualificanti per il contrasto all'evasione e l'aumento della *tax compliance*: i) la sinergia operativa delle diverse 'anime' dell'Amministrazione Fiscale; ii) l'utilizzo sinergico delle banche dati; iii) la diffusione degli strumenti di pagamento tracciabili, della fatturazione elettronica, della trasmissione telematica dei corrispettivi; iv) una maggiore educazione fiscale.

Il Governo è impegnato, in attuazione della delega contenuta nella L. n. 23/2014, alla revisione del sistema tributario con l'obiettivo di individuare, in tempi rapidi, soluzioni alle esigenze di semplificazione e certezza del sistema tributario nonché di favorire la ripresa dell'economia. Il contrasto all'evasione verrà perseguito da un lato rafforzando gli strumenti di controllo, dall'altro ponendo le premesse per il miglioramento del rapporto di fiducia e collaborazione reciproca tra Amministrazione Fiscale e contribuente.

Efficienza della pubblica amministrazione e giustizia

Scheda n. 16 La riforma costituzionale in itinere

Il disegno di legge governativo²⁴ approvato in prima lettura dal Senato, l'8 agosto 2014 e dalla Camera dei Deputati il 10 marzo 2015, è finalizzato principalmente al superamento dell'attuale bicameralismo paritario e alla modificazione della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Il testo è attualmente all'esame del Senato, ancora in prima lettura, poiché la Camera ha introdotto alcune modifiche. L'iter parlamentare della riforma costituzionale, come previsto dall'art. 138 della Costituzione, si completerà con una doppia deliberazione da parte di entrambe le Camere di un identico testo, con un intervallo minimo di tre mesi tra le deliberazioni.

In sintesi si evidenzia come segue il contenuto della riforma:

Composizione del Senato. Il Senato è configurato come organo elettivo di secondo grado, composto, al massimo, da cento membri. Novantacinque senatori sono eletti, con metodo proporzionale, dai Consigli regionali e dai Consigli delle Province autonome (74 tra i propri componenti, in misura proporzionale rispetto alla popolazione regionale, e 21 fra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori). Nessuna Regione potrà avere meno di due senatori. Cinque senatori possono essere nominati dal Presidente della Repubblica, per un mandato di sette anni non rinnovabile.

Status di senatore. I membri del Senato rappresentano le istituzioni territoriali e i membri della Camera dei deputati rappresentano la Nazione. Al pari dei deputati, i senatori hanno il potere d'iniziativa legislativa ed esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato. Essi godranno della medesima insindacabilità per le opinioni espresse e per i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, nonché delle stesse garanzie e del relativo regime di

²⁴ 'Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione' (Atto Senato n. 1429)

autorizzazione, previsti dal vigente articolo 68 della Costituzione. Inoltre, ai membri del Senato non spetterà alcuna indennità per l'esercizio del mandato.

Funzioni del Senato. Data la natura e la composizione, il nuovo Senato non è parte della relazione fiduciaria con il Governo, nella quale interviene in via esclusiva la Camera dei deputati. Tuttavia, alcune funzioni attribuite al Senato, anche in concorso con la Camera dei deputati, comportano una relazione istituzionale con l'Esecutivo: ciò vale per le funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l'Unione europea, per la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, per la verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato nonché per l'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo.

Inoltre, il Senato può svolgere attività conoscitive e formulare osservazioni su ciascun progetto di atto normativo o documento all'esame della Camera dei deputati (nuovo art. 70, comma settimo della Cost.) e può, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta, chiedere alla Camera di procedere all'esame di un disegno di legge. In tal caso, la Camera è tenuta a pronunciarsi entro sei mesi dalla data della deliberazione del Senato (nuovo art. 71, comma secondo della Cost.).

Spetta al Senato anche il potere di inchiesta, che il novellato art. 82 della Costituzione circoscrive alla materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali.

Il bicameralismo perfetto, che connota attualmente l'esercizio della funzione legislativa, è superato da un nuovo modello di partecipazione della Camera rappresentativa delle Istituzioni territoriali al procedimento legislativo. L'esame dei progetti di legge è avviato dalla Camera dei deputati, che, dopo la prima lettura, trasmette al Senato il testo risultante dall'esame svolto. A questo punto, il nuovo modello di procedimento evidenzia l'autonomia del Senato nella scelta di procedere all'esame dei progetti di legge: infatti, l'esame da parte del medesimo Senato è eventuale, in quanto esso ne può deliberare lo svolgimento, entro un termine di dieci giorni, a richiesta di un terzo dei componenti. Una volta effettuata tale deliberazione, l'esame può concludersi con l'approvazione di proposte di modifiche, che la Camera dei deputati potrà valutare se accogliere o meno in sede di approvazione definitiva. Solo per le leggi che disciplinano materie che non appartengono alla competenza esclusiva dello Stato, nell'ambito del riparto di competenze stabilito dall'art. 117 della Costituzione, presentate dal Governo quando ricorrono esigenze di tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o di tutela dell'interesse nazionale (cd. '*clausola di salvaguardia*' contenuta nel novellato quarto comma dell'art. 117 Cost.), le proposte di modifica eventualmente approvate dal Senato possono avere un effetto rinforzato nel procedimento legislativo: infatti, se il Senato ha approvato proposte di modifica a maggioranza assoluta dei suoi componenti, la Camera può non conformarsi a tali proposte solo pronunciandosi anch'essa a maggioranza assoluta nella votazione finale.

Il bicameralismo perfetto resta in un ambito del tutto tipizzato dal nuovo art. 70 della Costituzione. Infatti, la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere solo per alcune leggi espressamente indicate, quali le leggi di revisione costituzionale e quelle costituzionali, nonché alcune leggi aventi un contenuto proprio, del tutto tipico, per le quali l'intervento del Senato trova uno specifico fondamento nella sua natura e nella sua composizione.

Procedimento legislativo. Tra le novelle introdotte nel procedimento legislativo va segnalato l'istituto del '*voto a data certa*' che assicura una corsia preferenziale ai disegni di legge del Governo. Infatti, l'Esecutivo può chiedere alla Camera dei deputati che un disegno di legge essenziale per l'attuazione del suo programma sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto a votazione entro 70 giorni; sono escluse da tale procedimento le leggi bicamerali, le leggi elettorali, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, le leggi che richiedono maggioranze qualificate (artt. 79 e 81, comma sesto, Cost.).

Ai fini del procedimento per la conversione dei decreti-legge, il Senato dispone l'esame dei relativi disegni di legge di conversione entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera e le proposte di modificazione possono essere deliberate entro dieci giorni dalla data di trasmissione del disegno di legge di conversione da parte della Camera dei deputati, che

deve avvenire non oltre quaranta giorni dalla presentazione (art. 77, comma sesto, Cost.). In tema di decretazione d'urgenza, occorre aggiungere che la riforma costituzionale stabilisce limiti di materia, divieti di contenuto e precisi vincoli, la cui portata si estende anche alla legge di conversione del decreto, traducendosi quindi in limite non solo per il Governo, ma anche per l'attività emendativa parlamentare.

Garanzie costituzionali. A questo tema appartengono diversi interventi contenuti nella riforma, quali l'introduzione della facoltà per le minoranze parlamentari (almeno un quarto dei componenti della Camera o almeno un terzo di quelli del Senato) di ricorrere alla Corte costituzionale per lo scrutinio 'preventivo' sulle leggi elettorali (nuovo secondo comma dell'art. 134 della Cost.). Nelle disposizioni transitorie è stabilita la possibilità di sottoporre al giudizio preventivo della Corte costituzionale anche le leggi che disciplinano l'elezione dei deputati e dei senatori promulgate nel corso della legislatura di entrata in vigore della legge di riforma costituzionale.

Va poi ricordata la modifica introdotta in materia di elezione del Capo dello Stato: è il Parlamento in seduta comune che elegge il Capo dello Stato, senza l'integrazione della composizione con delegati regionali, ma i *quorum* per l'elezione sono così modificati: dal quarto scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei componenti e, dal settimo, la maggioranza dei tre quinti dei votanti.

Per la deliberazione dello stato di guerra, che spetterà alla sola Camera dei deputati, è richiesta la maggioranza assoluta.

Titolo V della Costituzione. La riforma costituzionale riconfigura la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni di cui all'articolo 117 della Costituzione, esito della riforma introdotta nel 2001, anche registrando l'orientamento espresso dalla giurisprudenza costituzionale in occasione dei conflitti interpretativi che hanno contrapposto lo Stato da un lato e le Regioni dall'altro. La nuova configurazione del riparto di competenze rende lo Stato responsabile esclusivo del coordinamento della finanza pubblica, di alcune politiche, come le politiche attive del lavoro, della promozione della concorrenza e della disciplina dell'ambiente e delle infrastrutture strategiche: il comune denominatore di tali modifiche è costituito dalla considerazione dell'esigenza dell'uniformità di regolazione su tutto il territorio nazionale ai fini del superamento delle diversità territoriali e delle relative debolezze strutturali. Parallelamente all'ampliamento delle competenze dello Stato, viene soppressa la competenza legislativa 'concorrente' attualmente ripartita tra Stato e Regioni, mentre resta ferma la 'clausola di residualità' che attribuisce alle Regioni la competenza legislativa in materie non riservate alla competenza esclusiva dello Stato indicate in via esemplificativa. Il riparto delle competenze è reso flessibile da un lato dalla possibilità che la legge dello Stato, a tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o dell'interesse nazionale (c.d. '*clausola di salvaguardia*' contenuta nel novellato quarto comma dell'art. 117 Cost.), intervenga anche in materie di competenza legislativa regionale e, dall'altro, dal procedimento previsto dal novellato art. 116 Cost. che consente l'attribuzione di forme di autonomia differenziate alle Regioni a statuto ordinario, nel cui bilancio vi sia equilibrio tra entrate e spese.

Per i titolari di organi di governo regionali e locali è stabilita l'esclusione dall'esercizio delle rispettive funzioni quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente.

È introdotta una riserva alla legge statale per la definizione degli indicatori di costi e fabbisogni *standard*, quale base di riferimento per promuovere condizioni di efficienza nello svolgimento delle funzioni di Comuni, Città metropolitane e Regioni.

Infine, sono posti limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali commisurati all'importo del trattamento economico dei sindaci dei comuni capoluogo di Regione.

Istituti di democrazia diretta. Le firme necessarie per la richiesta di *referendum* restano 500mila, con il *quorum* di partecipazione del 50 per cento più uno degli aventi diritto. Nel caso in cui le firme raccolte dai promotori per la proposta di referendum siano almeno 800mila il *quorum* di partecipazione si abbassa alla maggioranza dei votanti dell'ultima tornata elettorale. Si introduce nell'ordinamento l'istituto del referendum propositivo e

d'indirizzo, la cui disciplina è rinviata ad una legge. Per le leggi di iniziativa popolare il requisito di 50mila firme, necessarie per la presentazione è elevato a 150mila, ma si prevede al tempo stesso una garanzia per la conclusione del loro esame parlamentare.

Soppressione di enti. Si prevede la soppressione del CNEL e della previsione costituzionale delle Province come enti di cui si compone la Repubblica.

Fase transitoria. La riforma è accompagnata dalle disposizioni transitorie necessarie per consentire l'entrata a regime del nuovo assetto bicamerale e della nuova ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni. Esse prevedono la disciplina per la prima composizione del Senato successiva alla riforma nonché le altre norme necessarie per il passaggio al nuovo assetto istituzionale.

Scheda n. 17

Riforma del sistema di elezione della Camera dei deputati

Il 27 gennaio 2015 l'Assemblea del Senato ha approvato, in prima lettura con modifiche, il progetto di legge di riforma del sistema di elezione della Camera dei deputati²⁵, già approvato in prima lettura il 12 marzo 2014.

Con la riforma della legge elettorale si perseguono i seguenti obiettivi: favorire la formazione di stabili maggioranze parlamentari e, quindi, di stabili governi per un'intera legislatura assicurando, allo stesso tempo, la rappresentatività dell'assemblea parlamentare; la riduzione della frammentazione partitica e la cessazione del potere di veto dei partiti con esigua rappresentatività. Si garantirà in questo modo anche un maggiore legame dei candidati con il territorio.

Queste le caratteristiche principali del nuovo sistema elettorale:

Doppio turno e premio di maggioranza. Il testo approvato dal Senato della Repubblica prevede un premio di maggioranza alla lista che ottiene almeno il 40 per cento dei voti validi nel primo turno elettorale. L'introduzione di una soglia per l'attribuzione del premio consegue alla specifica indicazione in tal senso di Corte costituzionale 1/2014. Se non è raggiunta tale soglia, si svolge un ballottaggio tra le due liste che hanno ottenuto il maggior numero di voti validi. In entrambi i casi (sia in sede di primo turno che di ballottaggio) alla lista vincente viene attribuito il 55 per cento dei seggi totali alla Camera (340 seggi). In fase di ballottaggio non sono previsti apparentamenti tra liste.

Soglie di sbarramento. L'ingresso alla Camera dei deputati è precluso alla lista che non ottiene un numero minimo di voti validi e che, quindi, per tale motivo, non è ammessa al riparto dei seggi. La soglia di sbarramento è pari al 3 per cento dei voti validi espressi a livello nazionale.

Collegi plurinominali. L'Italia sarà suddivisa in 100 collegi plurinominali, salve specifiche previsioni per la Valle d'Aosta e il Trentino Alto Adige. I seggi spettanti a ciascuna lista vengono distribuiti sul territorio proporzionalmente ai voti ricevuti nei singoli collegi plurinominali, in ciascuno dei quali vengono eletti da 3 a 9 deputati.

Liste, candidature e preferenze. Ciascuna lista presenta un candidato capolista in ogni collegio. Non ci sono più liste bloccate, così come prescrive Corte costituzionale, che con la sentenza n. 1 del 2014 ha censurato la legge 270/2005.

Vengono reintrodotte le preferenze; l'elettore può esprimere fino a due preferenze per candidati di sesso diverso, tra quelli che non sono capilista. Solo per questi ultimi sarà possibile presentarsi in dieci collegi diversi. Sono proclamati eletti i capilista e poi i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di preferenze.

Il disegno di legge stabilisce che i partiti, per poter partecipare alle elezioni, devono dotarsi di uno statuto che ne fissi le regole di funzionamento interno.

Parità di genere. A pena di inammissibilità, nel complesso delle candidature circoscrizionali

²⁵ 'Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati' (Atto Senato n. 1385).

di ciascuna lista, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 50 per cento. I capilista dello stesso sesso non possono superare il 60 per cento del totale in ogni circoscrizione. Prevista inoltre la doppia preferenza di genere (due nomi di sesso diverso). L'ordine dei candidati nelle liste, pena l'inammissibilità, dovrà rispettare l'alternanza tra i sessi.

Minoranze linguistiche e voto italiani all'estero. La regola della soglia di sbarramento al 3 per cento non si applica alle liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una Regione ad autonomia speciale il cui statuto preveda una particolare tutela delle stesse, se queste liste conseguono almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella stessa Regione.

Per la delimitazione dei collegi plurinominali è introdotta poi una previsione per favorire l'accesso alla rappresentanza dei candidati che sono espressione della minoranza linguistica slovena nella circoscrizione Friuli Venezia Giulia.

Voto italiani all'estero. Gli elettori che si trovino a soggiornare temporaneamente all'estero per almeno 3 mesi e per motivi di lavoro, studio o cure mediche potranno votare per corrispondenza nella Circoscrizione estero.

Entrata in vigore. Introdotta la cosiddetta '*clausola di salvaguardia*': le nuove disposizioni per l'elezione della Camera dei Deputati entrano in vigore a decorrere dal 1° luglio 2016.

Scheda n. 18

Le funzioni delle Province nel disegno della L. n. 56/2014

La L. n. 56/2014 modifica la disciplina delle Province, in particolare sotto il profilo dei relativi organi e delle funzioni esercitate. Con riferimento al primo profilo, la riforma ha previsto che le Province diventassero enti intermedi di secondo grado, con organi eletti dagli amministratori comunali in un unico collegio provinciale. Sono organi della provincia 'area vasta': il presidente della provincia, il consiglio provinciale, l'assemblea dei sindaci. Tutti gli incarichi sono esercitati a titolo gratuito.

Per quanto invece attiene alle funzioni, la L. n. 56/2014 ha previsto che le Province 'area vasta' svolgano funzioni in materia di gestione delle strade, rete scolastica, nonché ulteriori funzioni di carattere programmatico.

Nello specifico, le funzioni delle Province, nell'ambito del disegno riformatore della L. n. 56/2014, possono essere distinte in funzioni 'fondamentali' (le funzioni demandate alle Province dalla stessa L. n. 56/2014) e 'non fondamentali' (le funzioni eventualmente attribuite alle Province a seguito del processo di riordino).

Sono 'funzioni fondamentali':

- la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- la programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;
- la raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- la gestione dell'edilizia scolastica;
- il controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Alle Province interamente montane e confinanti con Paesi stranieri, sono attribuite ulteriori 'funzioni fondamentali', ovvero: a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di

servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo; b) cura delle relazioni istituzionali con Province, Province autonome, Regioni, Regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti.

Per quanto invece riguarda le 'funzioni non fondamentali', l'art. 1, c. 91, della L. n. 56/2014 ha disposto che si addivenisse – mediante Accordo sancito in Conferenza unificata – al riordino delle relative competenze.

Tale Accordo è stato sancito nella seduta della Conferenza unificata dell'11/9/2014.

Come emerge dal testo dell'Accordo, la gran parte delle funzioni oggetto del riordino sono risultate riconducibili alla competenza delle Regioni. Con riferimento a queste, l'Accordo ha definito una serie di principi generali condivisi per quanto concerne il processo di riordino ad opera delle singole Regioni, nell'ottica della semplificazione e del rispetto delle singole realtà territoriali. L'Accordo ha altresì provveduto ad istituire, presso la Presidenza del Consiglio – Affari regionali e autonomie, un Osservatorio nazionale con funzioni di impulso, raccordo e coordinamento degli Osservatori che operano a livello regionale.

Nella stessa seduta dell'11/9/2014, la Conferenza Unificata ha sancito l'intesa sullo schema di decreto ai sensi dell'art. 1, co. 92, della Legge. Il Decreto, oltre a definire regole e criteri per il trasferimento di beni e risorse, ha direttamente operato la riallocazione delle funzioni statali, e ha dettato le modalità per gli interventi normativi di riordino nelle materie di competenza regionale.

Sempre nell'ambito del processo di riordino, alle Province 'area vasta' possono essere altresì demandate - qualora precedentemente attribuite ad enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale - funzioni di organizzazione dei servizi di rilevanza economica. L'attribuzione della funzione è contestuale alla soppressione di tali enti o agenzie.

D'intesa con i comuni, le Province 'area vasta' possono, infine, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.

Scheda n. 19

Il disegno di legge delega in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche

Il disegno di legge delega in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche prevede norme relative alla semplificazione amministrativa e alla riorganizzazione delle amministrazioni (anche in tema di anticorruzione), includendovi il riordino della normativa relativa al personale dirigenziale e al personale dipendente.

Per quanto riguarda la semplificazione amministrativa, sono previste deleghe al Governo ad adottare decreti legislativi per:

- Disciplinare le modalità di erogazione dei servizi ai cittadini, in modo da ridurre il tempo richiesto dagli adempimenti amministrativi e assicurare la piena accessibilità on line alle informazioni personali e ai documenti in possesso delle amministrazioni pubbliche, ai pagamenti nei confronti delle medesime, nonché all'erogazione dei servizi a distanza da parte delle amministrazioni stesse. In tale ambito verrà considerata l'introduzione di un unico documento contenente i dati di proprietà e di circolazione di autoveicoli, motoveicoli e rimorchi.
- Introdurre il silenzio assenso tra le amministrazioni per l'adozione sia di atti amministrativi che di atti normativi, con l'obiettivo di accelerare l'acquisizione di concerti, nulla osta e assensi. Il termine genericamente valido è di 30 giorni, prima che intervenga il silenzio-assenso; il Presidente del Consiglio avrà il compito di dirimere eventuali controversie tra Ministri. Verranno inoltre individuati precisamente i procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso.

- Riordinare, nell'ottica del buon andamento e dell'efficienza dell'amministrazione pubblica locale, la disciplina in materia di conferenza di servizi, ridefinendo i tipi di conferenza, i meccanismi decisionali e i casi di convocazione obbligatoria.

In materia di anticorruzione, pubblicità e trasparenza il Governo è delegato ad adottare disposizioni integrative e correttive per perfezionare e semplificare le disposizioni vigenti, inserendo anche la precisa individuazione dell'ambito di applicazione degli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza delle PA.

Per quanto riguarda la riorganizzazione delle amministrazioni, il Governo è delegato ad adottare decreti legislativi per:

- Rendere più semplice e leggera l'organizzazione degli uffici centrali e di quelli territoriali dei Ministeri e degli enti pubblici non economici nazionali.
- Riordinare la disciplina delle Camere di commercio per delimitarne le funzioni e riformarne il sistema di finanziamento, eliminando il contributo obbligatorio delle imprese.

In riferimento al personale dirigenziale, il Governo è delegato ad adottare decreti legislativi al fine di attuare una riforma della dirigenza pubblica, nonché di quella regionale, di quella delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale, e di quella degli enti locali.

I principi indicati per il legislatore delegato riguardano: i) l'istituzione del sistema della dirigenza pubblica, articolato in ruoli unificati e coordinati, con piena mobilità tra i ruoli; ii) l'inquadramento dei dirigenti pubblici in tre ruoli unici, rispettivamente, dello Stato, delle Regioni e degli enti locali; iii) l'abolizione della figura dei segretari comunali e provinciali e l'inserimento in un'apposita sezione a esaurimento del ruolo unico dei dirigenti degli enti locali; iv) l'accesso alla dirigenza pubblica per corsi-concorso e per concorso; v) la formazione permanente dei dirigenti; vi) il conferimento degli incarichi dirigenziali in base alla definizione dei requisiti necessari in termini di competenze ed esperienze professionali; vii) la semplificazione del processo di valutazione e rilevanza dei suoi esiti ai fini del conferimento dei successivi incarichi dirigenziali, riordino delle disposizioni legislative relative alle ipotesi di responsabilità dirigenziale o disciplinare dei dirigenti, definizione dell'incidenza della retribuzione di risultato, in relazione al tipo di incarico.

In materia di *governance* delle aziende sanitarie, il disegno di legge di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche disciplina il conferimento degli incarichi di direttore generale, di direttore amministrativo e direttore sanitario delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale, con l'obiettivo di favorire scelte trasparenti e basate sul merito, volte a selezionare professionalità competenti ed adeguate.

In particolare, viene introdotta una selezione unica nazionale per i direttori generali e potranno essere nominati soltanto coloro che, all'esito di una selezione pubblica nazionale, saranno iscritti in un elenco tenuto dal Ministero della Salute e aggiornato ogni due anni. I direttori dovranno possedere titoli professionali specifici, avere frequentato uno specifico corso universitario di formazione in gestione sanitaria. I direttori nominati dovranno garantire obiettivi di gestione, livelli essenziali di assistenza, equilibrio di bilancio e risultati del programma nazionale valutazione esiti. Il direttore generale potrà essere dichiarato decaduto dall'incarico se non raggiunge gli obiettivi o commette gravi violazioni di legge o regolamento, o i principi di buon andamento e imparzialità. Il direttore generale dichiarato decaduto viene cancellato dall'elenco e non potrà più essere nominato. È prevista l'istituzione, su base regionale, degli elenchi dei direttori amministrativi e dei direttori sanitari. Per essere nominato direttore amministrativo o direttore sanitario occorrerà superare una selezione pubblica per titoli e colloquio.

In materia di pubblico impiego, il Governo dovrà attenersi ai seguenti principi direttivi: accentramento dei concorsi per tutte le amministrazioni pubbliche; fissazione di indirizzi generali per la programmazione delle assunzioni; riconoscimento nei concorsi pubblici della professionalità acquisita da coloro che hanno avuto rapporti di lavoro flessibile con amministrazioni pubbliche.

Al fine di garantire la conciliazione delle esigenze di vita e di lavoro dei pubblici dipendenti, verrà favorito il ricorso alle diverse forme di lavoro part-time, nonché il ricorso al telelavoro, attraverso l'utilizzazione delle nuove possibilità offerte dall'innovazione tecnologica, sperimentando forme di *co-working* e *smart-working*.

Infine, è previsto il riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici locali, secondo principi e criteri tesi a semplificare ed a rendere trasparente la partecipazione della PA nelle società.

Scheda n. 20 **La nuova governance delle politiche di coesione**

Il nuovo assetto istituzionale delle politiche di coesione delineato dall'art.10 del D.L. n. 101 del 2013 (convertito con modificazioni dalla L. n. 125/2013), che ha previsto l'istituzione dell'Agenzia per la coesione territoriale e il trasferimento delle competenze del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS) dal Ministero dello Sviluppo Economico alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e all'Agenzia, si è completato a dicembre 2014 con l'emanazione dei previsti atti amministrativi. Tale intervento normativo ha inteso potenziare l'efficacia della *governance* delle politiche di coesione, agendo sia sulle funzioni di indirizzo, programmazione e coordinamento, sia sul rafforzamento del sostegno e presidio sull'attuazione, al fine di rafforzare l'orientamento ai risultati della programmazione e la qualità degli investimenti e di migliorare la capacità di assorbimento dei fondi.

Dando seguito alla citata norma, è stato approvato lo Statuto dell'Agenzia per la coesione territoriale (DPCM del 9 luglio 2014), nominato il Direttore Generale dell'Agenzia (DPCM del 4 novembre 2014) ed è stato istituito il Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPC) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (DPCM del 15 dicembre 2014), cui sono state ricondotte le funzioni di programmazione, coordinamento e alta sorveglianza dei programmi e interventi delle politiche di coesione.

Il Dipartimento per le Politiche di Coesione è chiamato a raccordarsi con le amministrazioni statali e regionali per la definizione della programmazione e della destinazione territoriale delle risorse con riferimento sia ai Fondi strutturali dell'Unione europea sia al Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC). Esso, inoltre, promuove e coordina i programmi e gli interventi finanziati, raccoglie ed elabora le informazioni e i dati relativi alla loro attuazione, coordina le connesse attività di valutazione mediante il Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione (NUVAP), elabora dati e analisi in materia di sviluppo regionale. Il Dipartimento supporta l'Autorità politica nei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea e con le Amministrazioni nazionali. Al fine di assicurare l'efficace utilizzo delle risorse, cura l'istruttoria per l'esercizio dei poteri sostitutivi (art.12 D.L. n. 133/2014). Spetta inoltre a tale struttura il coordinamento e l'attivazione dello strumento del Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS) e l'elaborazione delle proposte di atti deliberativi al CIPE relativi alle materie di competenza. L'assegnazione delle sopraindicate funzioni in capo alla PCM consente di assicurare una collocazione istituzionale più idonea all'esercizio delle stesse, garantendo quella posizione di terzietà e autorevolezza istituzionale necessaria per un efficace coordinamento delle politiche di coesione.

L'Agenzia per la coesione territoriale, istituita al fine di rafforzare le politiche di coesione e il presidio sull'attuazione, sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, svolge in modo sistematico e organico funzioni di monitoraggio sull'impiego dei fondi da parte delle autorità di gestione, centrali o regionali, vigilando sull'attuazione dei programmi e interventi cofinanziati dai Fondi strutturali europei e dall'FSC. Essa svolge, inoltre, azioni di sostegno e assistenza alle amministrazioni responsabili della gestione, anche attraverso apposite iniziative di formazione. L'Agenzia è titolare di funzioni di gestione diretta di programmi e interventi; in casi di gravi ritardi o inadempimenti, potrà operare dando seguito all'esercizio dei poteri sostitutivi disciplinati dall'art 12 del D.L. n. 133/2014. Nell'ambito dell'Agenzia opera l'Area dedicata a supportare la progettualità e a individuare gli strumenti

di attuazione idonei a garantire l'accelerazione della spesa e la qualità degli investimenti.

Alle dipendenze del Direttore Generale è posto il Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC), con funzioni di monitoraggio e verifica degli interventi finanziati, compreso il monitoraggio delle Strategie di specializzazione intelligente e dei Piani d'azione delle condizionalità ex ante previste dal regolamento di disposizioni generali sull'uso dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE).

Lo Statuto assegna autonomia organizzativa, contabile e di bilancio all'Agenzia e disciplina articolazione, composizione e competenze degli organi di Direzione (Direttore Generale e Comitato Direttivo) e del Collegio dei revisori. Il Comitato Direttivo dell'Agenzia assicura adeguata rappresentanza alle amministrazioni territoriali, prevedendo, oltre ai rappresentanti interni, due membri espressione, rispettivamente, delle Regioni e degli Enti locali.

Vi sono significative misure di innovazione e rafforzamento anche per i sistemi di controllo dei programmi 2014-20, previste nell'allegato 2 dell'Accordo di partenariato. Il Ministero Economia e Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - IGRUE, in qualità di Amministrazione di supervisione e vigilanza della spesa pubblica, indipendente rispetto alle Autorità preposte ai programmi operativi, svolge il ruolo di Organismo di coordinamento nazionale delle Autorità di audit, con il compito di promuovere la corretta ed efficace applicazione della normativa comunitaria in materia di controlli dei programmi cofinanziati dai fondi SIE.

In particolare, l'Organismo di coordinamento assicura le condizioni necessarie per l'efficace funzionamento delle Autorità di Audit attraverso l'analisi e la valutazione dei requisiti di adeguatezza delle strutture organizzative delle medesime Autorità.

Inoltre, il Ministero Economia e Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - IGRUE assicura, attraverso il sistema nazionale di monitoraggio unitario, la rilevazione costante dello stato di attuazione degli interventi cofinanziati dai Fondi comunitari e di quelli complementari alla politica di coesione dell'UE, in termini di avanzamento finanziario, fisico e procedurale.

Scheda n. 21 **Il rating di legalità delle imprese**

Si è conclusa a fine ottobre 2014 la consultazione pubblica con la quale l'Antitrust ha proposto ulteriori modifiche al *rating* di legalità, per inserire nell'elenco dei requisiti i seguenti reati: millantato credito; traffico di influenze illecite; turbata libertà degli incanti; turbata libertà del procedimento di scelta del contraente; astensione dagli incanti; inadempimento di contratti di pubbliche forniture; frode nelle pubbliche forniture; omesso versamento di contributi previdenziali. Con il nuovo regolamento²⁶ sono stati previsti ulteriori criteri per il rilascio del *rating* quali l'assenza di procedimenti sanzionatori e di commissariamenti ex art. 32 del D.L. n. 90/2014 comminati da parte dell'ANAC. Potranno richiedere l'attribuzione del *rating* le imprese operative in Italia:

- che abbiano raggiunto un fatturato minimo di due milioni nell'esercizio chiuso l'anno precedente alla richiesta di *rating*, riferito alla singola impresa o al gruppo di appartenenza e risultante da un bilancio regolarmente approvato dall'organo aziendale competente e pubblicato ai sensi di legge;
- che siano iscritte al registro delle imprese da almeno due anni.

Le aziende interessate dovranno presentare una domanda, per via telematica, utilizzando l'apposito Formulario.

Il *rating* ha un *range* compreso tra un minimo di una 'stelletta' e un massimo di tre 'stellette',

²⁶ Di cui alla delibera Antitrust n. 24075 del 14 novembre 2012 - Regolamento *Rating* di legalità.

attribuito dall'Autorità sulla base delle dichiarazioni delle aziende che verranno verificate tramite controlli incrociati con i dati in possesso delle pubbliche amministrazioni interessate.

Per ottenere il punteggio minimo, l'azienda dovrà dichiarare che l'imprenditore e gli altri soggetti rilevanti ai fini del *rating* (direttore tecnico, direttore generale, rappresentante legale, amministratori, soci) non sono destinatari di misure di prevenzione e/o cautelari, sentenze/decreti penali di condanna, sentenze di patteggiamento per reati tributari. Per i reati di mafia, oltre a non avere subito condanne, non deve essere stata iniziata azione penale. L'impresa non dovrà inoltre, nel biennio precedente la richiesta di *rating*, essere stata condannata per illeciti antitrust gravi o per violazioni del codice del consumo, per mancato rispetto delle norme a tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, per violazioni degli obblighi retributivi, contributivi, assicurativi e fiscali nei confronti dei propri dipendenti e collaboratori. Non dovrà, inoltre, avere subito accertamenti di un maggior reddito imponibile rispetto a quello dichiarato, né avere ricevuto provvedimenti di revoca di finanziamenti pubblici per i quali non abbia assolto gli obblighi di restituzione e non essere destinataria di provvedimenti di accertamento del mancato pagamento di imposte e tasse. Tutti i provvedimenti che impediscono l'attribuzione di una 'stelletta' dovranno essere divenuti inoppugnabili o confermati con sentenza passata in giudicato. L'impresa dovrà inoltre dichiarare di effettuare pagamenti e transazioni finanziarie di ammontare superiore alla soglia di mille euro esclusivamente con strumenti di pagamento tracciabili.

Il regolamento prevede 6 ulteriori requisiti che, se rispettati, garantiranno alle imprese il punteggio massimo di 3 stellette. Se ne verranno rispettati 3 si otterranno due stellette. In particolare le aziende dovranno:

- rispettare i contenuti del Protocollo di legalità sottoscritto dal Ministero dell'Interno e da Confindustria, delle linee guida che ne costituiscono attuazione, del Protocollo sottoscritto dal Ministero dell'Interno e dalla Lega delle Cooperative e, a livello locale, dalle Prefetture e dalle associazioni di categoria;
- utilizzare sistemi di tracciabilità dei pagamenti anche per importi inferiori rispetto a quelli fissati dalla legge;
- adottare una struttura organizzativa che effettui il controllo di conformità delle attività aziendali a disposizioni normative applicabili all'impresa o un modello organizzativo ai sensi del D. Lgs. n. 231/2001;
- adottare processi per garantire forme di *Corporate Social Responsibility*;
- essere iscritte in uno degli elenchi di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa;
- avere aderito a codici etici di autoregolamentazione adottati dalle associazioni di categoria.

Sarà valorizzata anche la denuncia, all'autorità giudiziaria o alle forze di polizia, di reati previsti dal Regolamento commessi a danno dell'imprenditore o dei propri familiari e collaboratori, qualora alla denuncia sia seguito l'esercizio dell'azione penale.

Il *rating* di legalità ha durata di due anni dal rilascio ed è rinnovabile su richiesta. In caso di perdita di uno dei requisiti base, necessari per ottenere una 'stelletta', l'Autorità dispone la revoca del *rating*. Se vengono meno i requisiti grazie ai quali l'azienda ha ottenuto un *rating* più alto l'Antitrust riduce il numero di stellette.

L'Autorità mantiene aggiornato sul proprio sito l'elenco delle imprese cui il *rating* di legalità è stato attribuito, sospeso, revocato, con la relativa decorrenza.

Scheda n. 22 **L'ufficio per il Processo**

L'art. 50 del D.L. n. 90/2014 ha istituito presso gli uffici dei Tribunali ordinari e delle Corti di Appello delle strutture organizzative denominate Ufficio per il processo.

La creazione dell'Ufficio per il processo è in linea con le esperienze positive di molti Paesi europei ed intende recepire e diffondere una prassi sperimentata in alcuni uffici giudiziari (tra i primi Firenze, Milano e Bologna). Si intende incidere sull'organizzazione complessiva dell'attività del magistrato, assicurandogli uno staff di assistenza che lo supporti nell'esercizio della funzione giurisdizionale, al fine di ottimizzare la produttività del sistema, abbattendo i tempi della giustizia, mediante la revisione dei moduli organizzativi del lavoro del magistrato e delle cancellerie, volto altresì a supportare i processi di digitalizzazione e di innovazione tecnologica.

Le strutture organizzate dell'Ufficio per il processo svolgeranno, in particolare, compiti strumentali all'attività del magistrato (ad esempio ricerca dottrinale e dei precedenti giurisprudenziali; preparazione dell'udienza; analisi funzionali alla rilevazione dei dati e dei flussi statistici ed ogni altro compito di supporto al processo civile telematico e all'informatizzazione del processo).

Possono far parte dell'Ufficio per il processo i magistrati onorari, i tirocinanti ex art. 73 del D.L. n. 69 del 2013, il personale cancelleria e, per le strutture di Ufficio per il processo presso la Corte di appello, i giudici ausiliari.

Per quanto riguarda la magistratura onoraria, nell'ambito dell'intervento normativo che specificamente la riguarda è previsto l'inserimento nelle strutture dell'Ufficio per il processo per i primi quattro anni del mandato.

Gli esiti della sperimentazione hanno messo in luce un'apprezzabile diminuzione dei tempi di definizione dei procedimenti, un incremento medio di produttività dei giudici coinvolti ed una diminuzione delle pendenze attestata intorno al 15 per cento, consentendo di formulare ragionevoli aspettative di successo per il miglioramento della qualità complessiva del servizio giustizia. E' già in uso nel processo civile telematico l'applicativo denominato consolle dell'assistente, un'evoluzione del redattore in uso da parte del magistrato (consolle del magistrato), che permette un 'colloquio' informatico tra l'attività dell'assistente e quella del magistrato.

Scheda n. 23

Un taglio drastico dei tempi medi dei procedimenti civili e forti risparmi di spesa per l'intero sistema

La conversione in legge del D.L. n. 132/2014, che prevede diverse misure di c.d. 'degiurisdizionalizzazione', ha già consentito la formulazione di positive previsioni deflative del contenzioso, attraverso l'introduzione di modalità alternative di definizione delle controversie (negoziato assistito, arbitrato e mediazione), che potrebbe comportare la risoluzione stragiudiziale di circa 1 milione e 220 mila casi.

In particolare, l'introduzione della negoziazione assistita per le separazioni e i divorzi consente di formulare una stima di riduzione del contenzioso di circa 105 mila casi l'anno; in materia di esecuzione forzata, l'obbligo di iscrizione a ruolo telematica e la ricerca telematica dei beni agevola e semplifica le procedure.

I primi risultati delle riforme intraprese negli anni passati stanno diventando evidenti: tra dicembre 2009 e dicembre 2013 l'arretrato nelle cause civili si è ridotto del 14,9 per cento; la durata dei processi, nel caso in cui la mediazione conduce ad un accordo, è di circa 70 giorni, rispetto ai 1.132 giorni del procedimento ordinario nei Tribunali; a partire da luglio 2014, i procedimenti per decreto ingiuntivo si definiscono in 6 giorni rispetto ai precedenti 15, grazie all'introduzione del PCT che consente accesso diretto ai file con una *smart card*

sul portale nazionale dei servizi giudiziari²⁷ con un risparmio di costi, tempo e carta per tutti gli operatori stimato in 43 milioni.

A novembre 2014 rispetto a novembre 2013, il numero di file inseriti digitalmente da avvocati e professionisti è aumentato del 494 per cento, mentre nello stesso periodo il numero di atti digitalizzati da giudici e pubblici ministeri è aumentato del 186 per cento.

Scheda n. 24

Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto

Il D. Lgs. n. 28/2015, recante disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto²⁸, recepisce le proposte elaborate dalla commissione ministeriale Palazzo in tema di revisione del sistema sanzionatorio e alcune specifiche indicazioni espresse dalle Commissioni parlamentari, dando inoltre attuazione alla L. n. 67/2014 in materia di pene detentive non carcerarie.

L'istituto della non punibilità per particolare tenuità del fatto ricalca l'analogo istituto proprio dell'ordinamento minorile e del sistema penale relativo ai reati attribuiti alla competenza del giudice di pace.

Il principio alla base delle nuove norme prevede che, per ragioni di proporzione della risposta penale e di economia processuale, quando l'offesa sia tenue e segua ad un comportamento non abituale del colpevole, lo Stato possa rinunciare alla pretesa di punizione penale del responsabile, demandando - ove occorra - alla sede civile la relativa tutela delle persone danneggiate ai fini risarcitori.

La risposta sanzionatoria dovrà quindi tener conto dell'entità dell'offesa, delle circostanze del fatto, della personalità dell'autore e della natura del bene tutelato.

Due sono i criteri sui quali deve incardinarsi il giudizio di 'particolare tenuità del fatto', secondo il primo comma del nuovo art. 131 bis c.p.: i) la particolare tenuità dell'offesa, che implica una valutazione sulle modalità della condotta e sull'esiguità del danno o del pericolo; ii) la non abitualità del comportamento dell'autore (che non deve essere un delinquente abituale, professionale o per tendenza, né aver commesso altri reati della stessa indole, né avere reiterato le singole condotte).

Per espressa previsione normativa, il nuovo istituto non riguarda i reati puniti con pena detentiva superiore a cinque anni e l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità quando l'autore ha agito per motivi futili o abietti, o con crudeltà anche nei confronti di animali, o ha adoperato sevizie o ha approfittato di condizioni di minorata difesa della vittima, né quando dal fatto sono derivate, quali conseguenze non volute, la morte o le lesioni gravissime di una persona.

Solo a seguito di un accertamento rigoroso di tali condizioni da parte del giudice, lo Stato rinuncerà ad applicare una sanzione penale, senza far venire meno gli altri strumenti risarcitori previsti dall'ordinamento.

Il decreto legislativo prevede inoltre che il giudice, nel valutare il fatto, oltre ai rigorosi limiti normativi, debba tenere conto delle contrapposte ragioni della persona offesa e dello stesso indagato o imputato, espresse nella dialettica procedimentale, tanto in fase di contraddittorio sulla eventuale richiesta di archiviazione quanto nella fase del giudizio.

Vengono, infine, introdotte le modifiche dirette a consentire l'iscrizione nel casellario giudiziario dei provvedimenti che hanno dichiarato la non punibilità per particolare tenuità del fatto.

²⁷ Si veda il sito: <http://pst.giustizia.it/PST/>

²⁸ A norma dell'art.1, comma 1, lettera m) della L. n. 67/2014.

Scheda n. 25 La responsabilità civile dei magistrati

È stata recentemente approvata dal Parlamento la legge contenente modifiche alla disciplina della responsabilità civile dei magistrati (L. n. 18/2015).

Con l'intervento si è inteso scongiurare gli esiti di una procedura di infrazione europea, al fine di rispettare l'impegno ad adottare, entro la fine del 2014, disposizioni volte ad adeguare la disciplina in vigore al principio generale di responsabilità degli Stati membri dell'Unione Europea derivante dall'esercizio dell'attività giudiziaria, anche per violazione del diritto dell'Unione Europea.

I punti caratterizzanti il provvedimento normativo riguardano principalmente: i) il mantenimento dell'attuale principio della responsabilità indiretta del magistrato (l'azione risarcitoria rimane azionabile solo nei confronti dello Stato); ii) la limitazione della clausola di salvaguardia delimitante la responsabilità del magistrato; iii) la ridefinizione delle fattispecie di colpa grave; iv) l'eliminazione del filtro endo-processuale di ammissibilità della domanda; v) una più stringente disciplina della rivalsa dello Stato verso il magistrato.

E' stata estesa la risarcibilità del danno non patrimoniale anche al di fuori dei casi delle ipotesi di privazione della libertà personale per un atto compiuto dal magistrato.

Inoltre, pur restando fermo il principio per cui è lo Stato che risarcisce direttamente i danni (cioè il cittadino che ha subito un danno ingiusto potrà esercitare l'azione risarcitoria esclusivamente nei confronti dello Stato), è diventata obbligatoria l'azione di rivalsa dello Stato, che dovrà essere attivata entro due anni dall'avvenuto risarcimento. Quanto all'entità della rivalsa, la sua misura non può superare una somma pari alla metà di una annualità dello stipendio percepito dal magistrato, al netto delle trattenute fiscali; in caso di dolo, detto limite non sussiste e il risarcimento potrà essere integrale; l'esecuzione della rivalsa, quando viene effettuata mediante trattenuta sullo stipendio, non può comportare complessivamente il pagamento per rate mensili in misura superiore a un terzo dello stipendio netto.

Scheda n. 26 Le misure in tema di giustizia civile introdotte dal D.L. n. 132/2014

Gli interventi in materia di processo civile, definiti con il D.L. n. 132/2014 (convertito con legge L. n. 162/2014), hanno l'obiettivo di ridurre i tempi della giustizia, mediante il ricorso a forme di definizione extragiudiziale delle controversie. I punti qualificanti sono i seguenti:

- Decisioni delle cause pendenti, sia in primo grado che in appello, mediante il trasferimento in sede arbitrale forense (escluse le controversie su diritti indisponibili). In grado d'appello, la soluzione stragiudiziale della controversia deve avvenire entro 120 giorni; in mancanza il processo deve essere riassunto entro i successivi 60 giorni.
- Conciliazione con l'assistenza degli avvocati (negoziato assistito). Si tratta di un accordo scritto mediante il quale le parti convengono di cooperare in via amichevole per risolvere la controversia tramite l'assistenza di uno o più avvocati.
- Negoziazione assistita nelle cause di separazione e divorzio. E' prevista la conclusione di una convenzione di negoziazione assistita per le soluzioni consensuali di controversie tra coniugi. Quale ulteriore semplificazione dei procedimenti di separazione o divorzio, è previsto che i coniugi - in assenza di figli minori o non autonomi - possano comparire innanzi all'ufficiale dello stato civile del Comune per concludere un accordo di separazione, o di scioglimento del matrimonio.
- Abuso del processo. È prevista, da un lato, la modifica al regime della compensazione delle spese, restringendo il potere discrezionale del giudice in favore del rafforzamento del principio di soccombenza. Inoltre, al fine di evitare che i tempi del processo civile vengano strumentalizzati come forma di finanziamento al ribasso (in ragione dell'applicazione del tasso legale d'interesse) è previsto uno specifico incremento del saggio di interesse moratorio durante la pendenza della lite.

- Passaggio d'ufficio dal rito ordinario al rito sommario per le cause meno complesse e per la cui decisione è idonea un'istruttoria semplice.
- E' stata prevista la riduzione dei termini di sospensione feriale dal 1° al 31 agosto (anziché dal 1° agosto al 15 settembre).
- È introdotto l'obbligo per il creditore di trasmettere per via telematica in cancelleria la documentazione relativa ai processi esecutivi per espropriazione forzata .
- A fini di trasparenza ed efficienza delle procedure fallimentari, di concordato preventivo con cessione dei beni e con continuità aziendale e delle procedure esecutive individuali su beni immobili, è previsto l'obbligo del rapporto riepilogativo finale, redatto a cura del curatore, del liquidatore o del commissario giudiziale. In caso di concordato con continuità aziendale, è introdotto anche l'obbligo del commissario giudiziale di redigere il rapporto riepilogativo periodico, già previsto per il concordato liquidatorio.

Scheda n. 27 **I disegni di legge in tema di giustizia civile**

Disegno di legge delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile

Rafforzamento del tribunale delle imprese con estensione della competenza

Si è provveduto ad ampliarne la competenza, mantenendone inalterato l'attuale numero e cambiandone la denominazione in Sezioni specializzate per l'impresa e il mercato. E' stata prevista l'introduzione delle seguenti ulteriori materie di competenza:

- controversie in materia di concorrenza sleale, anche se non interferenti con l'esercizio dei diritti di proprietà industriale e intellettuale;
- controversie in materia di pubblicità ingannevole;
- azione di classe a tutela dei consumatori prevista dal codice del consumo;
- controversie relative agli accordi di collaborazione nella produzione e nello scambio di beni o servizi e relativi a società interamente possedute dai partecipanti all'accordo;
- controversie societarie relative (anche) a società di persone;
- controversie in materia di contratti pubblici di lavori, servizi o forniture, rientranti nella giurisdizione del giudice ordinario.

Viene così data maggiore organicità alla competenza per materia delle Sezioni specializzate, anche per meglio definire il ruolo del tribunale delle imprese nel sistema della giustizia civile italiana, nella prospettiva di fare recuperare all'Italia posizioni nel *ranking enforcing contracts* della Banca Mondiale.

Istituzione del tribunale della famiglia e dei diritti delle persone

È prevista l'introduzione di una sezione specializzata per la famiglia, i minori e la persona con competenza chiara e netta su tutti gli affari relativi alla famiglia, anche non fondata sul matrimonio, anche con l'apporto di altre professionalità formate nell'esperienza del tribunale per i minorenni.

E' prevista l'attribuzione alla competenza del tribunale per i minorenni dei procedimenti relativi ai minori stranieri non accompagnati e a quelli richiedenti protezione internazionale.

In relazione alle singole fasi processuali:

- Primo grado. Revisione della fase di trattazione e discussione, anticipando gli scambi di memorie per consentire di avere il quadro completo della lite alla prima udienza. Momento centrale del giudizio di primo grado disegnato dalla riforma è costituito dalla valorizzazione della proposta conciliativa elaborata dal giudice.
- Appello. Potenziamento del carattere impugnatorio dell'appello, anche attraverso modifiche normative e il recepimento dei recenti orientamenti giurisprudenziali, limitando l'ambito delle nuove domande, eccezioni e prove, e delle ipotesi di rimessione della causa al primo grado.

- Ricorso per cassazione. Interventi sul rito davanti alla Corte di Cassazione, nel segno di un uso più diffuso del rito camerale, e la previsione di una più razionale utilizzazione dei magistrati addetti all'Ufficio del Massimario e del Ruolo.

Scheda n. 28

Disegno di legge di riforma della magistratura onoraria

In Parlamento è in corso l'iter di approvazione del DDL di riforma della magistratura onoraria (AS 1738). Il disegno di legge si pone l'esigenza di cessare le proroghe dei magistrati onorari cui il Governo in modo disorganico, e sotto la spinta dell'emergenza, è costretto ogni anno. Si tratta di una misura di riordino molto rilevante perché riguarda un importante settore della magistratura, che dà un fondamentale apporto all'intero sistema-justizia e interessa un significativo numero di soggetti (Si tratta di circa 5755 magistrati onorari, suddivisi in: 2042 Giudici Onorari di Tribunale; 1726 Vice Procuratori Onorari e 1987 Giudici di Pace).

Le finalità dell'intervento possono essere così sintetizzate: i) semplificazione e razionalizzazione della disciplina della magistratura onoraria mediante la predisposizione di uno statuto unico (accesso, durata, responsabilità, disciplinare, compenso, ecc.); ii) aumento della professionalità dei magistrati onorari mediante una dettagliata ed unitaria disciplina in tema di requisiti all'accesso, di tirocinio, di incompatibilità e disciplinare; iii) valorizzazione della figura del magistrato onorario, mediante una definizione delle sue funzioni che tiene conto della nuova possibilità di impiego nell'Ufficio per il Processo.

Scheda n. 29

Modifiche alla normativa penale, sostanziale e processuale, e ordinamentale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi.

Approvato definitivamente dal Governo il 12 dicembre 2014, questo schema di disegno di legge presenta i seguenti punti qualificanti:

- Estensione della procedibilità a querela. L'estensione della procedibilità a querela ad alcune fattispecie criminose che coinvolgono soprattutto interessi privati, può rivelarsi un utile fattore, in concorso con altre misure, per la necessaria deflazione del carico giudiziario penale.
- Estinzione del reato per riparazione del danno. Per i reati punibili a querela, sempre che non sia prevista l'irrevocabilità della stessa, e per alcuni delitti contro il patrimonio, oggi procedibili d'ufficio ma di limitato allarme sociale, la riparazione del danno cagionato e l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose prodotte possono valere come causa estintiva del reato da dichiararsi immediatamente. Si evita così lo svolgimento del processo per l'accertamento di fatti che offendono prevalentemente interessi privati, il cui soddisfacimento è soprattutto affidato allo strumento della riparazione patrimoniale.
- I diritti difensivi in fase di indagine. Il divieto di colloquio con il difensore dell'imputato raggiunto da misura cautelare carceraria va limitato ai casi di reati particolarmente gravi.
- Udienza preliminare. Per una maggiore funzionalità dell'udienza preliminare, si prevede l'eliminazione dei poteri officiosi del giudice rispetto all'assunzione o all'integrazione dei mezzi di prova.
- Il controllo del giudice del dibattimento sulla pertinenza e rilevanza delle richieste di prova. Si reintroduce l'esposizione del pubblico ministero, in apertura di dibattimento, circa i fatti oggetto di imputazione e di ciascuna parte in ordine ai fatti che si intendono provare.
- Il patteggiamento e il nuovo istituto della condanna su richiesta dell'imputato. In aggiunta ad un patteggiamento infratriennale, che conserva i tratti essenziali dell'attuale