

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

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

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

Intende, altresì, riconsiderare il ruolo tradizionalmente compensativo attribuito alla responsabilità civile nel nostro ordinamento, affiancando alle sanzioni punitive di natura amministrativa un ulteriore e innovativo strumento di prevenzione dell'illecito, nella prospettiva del rafforzamento dei principi di proporzionalità, sussidiarietà ed effettività dell'intervento penale. Il fondamento e la premessa di carattere costituzionale delle sanzioni pecuniarie civili introdotte dal presente decreto sono individuabili nell'art. 23 Cost., sotto il profilo dell'ineffettibile previsione legale di presupposti e conseguenze sanzionatorie.

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

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

sanzioni civili pecuniarie; b) l'esigenza di tipizzazione legislativa degli illeciti civili e di predeterminazione dei livelli sanzionatori.

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

3) **Contrasto al fenomeno dello sfruttamento del lavoro**

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

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

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

I dati tratti dall'esperienza giudiziaria evidenziano la drammatica diffusione del fenomeno criminale dello sfruttamento dei lavoratori in condizioni di bisogno e di necessità, il c.d. caporalato; ciò è favorito non solo dalla crisi economica in cui versa il nostro Paese, ma anche dal sempre più crescente numero di persone immigrate, anche irregolari, in cerca di lavoro. Si creano così le condizioni perché imprenditori senza scrupoli possano realizzare cospicui proventi illeciti che finiscono con l'alimentare un importante giro di affari, nella maggior parte dei casi gestito dalle organizzazioni criminali.

Il nuovo articolo 603-bis, co. 1, introdotto dall'art.1 del d.d.l., prevede, in via autonoma, per il delitto di c.d. caporalato una circostanza attenuante in base alla quale la pena è diminuita, da un terzo alla metà, per colui che si sia efficacemente adoperato per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori,

per assicurare le prove dei reati e per l'individuazione degli altri responsabili ovvero per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite.

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

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

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

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

Lo sfruttamento dei lavoratori ridonda sempre a vantaggio delle aziende, che spesso sono costituite in forma societaria o associativa. Il nuovo articolo 25-quinquies.1, lett. a) del d.lgs. 8 giugno 2001 n. 231, prevede un'ulteriore ipotesi di responsabilità dell'ente - a prescindere da quella individuale - in tutti i casi in cui il reato sia stato commesso nel suo interesse o a suo vantaggio.

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

L'articolo 6 prevede l'introduzione di una serie di integrazioni e modifiche alla disciplina istitutiva della Rete del lavoro agricolo di qualità, contenuta nell'articolo 6

del decreto-legge 24 giugno 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116.

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

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

4) Tutela delle vittime dei reati.

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

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

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

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

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

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

Il Decreto Ministeriale 8 giugno 2015, n. 88 (G.U. n. 151 del 2 luglio 2015) ha varato il Regolamento recante la disciplina delle convenzioni in materia di lavoro di pubblica utilità ai fini della messa alla prova dell'imputato, ai sensi dell'articolo 8 legge 28 aprile 2014, n. 67. La legge 28 aprile 2014, n. 67, ha introdotto il nuovo istituto della sospensione del processo con messa alla prova dell'imputato. La concessione di tale misura è subordinata all'espletamento della prestazione del lavoro di pubblica utilità. Le modalità di esecuzione di detta attività sono regolate tramite convenzioni sottoscritte tra il Ministero della Giustizia, o su delega di quest'ultimo, tra il Presidente del Tribunale, e gli enti e le organizzazioni coinvolti nell'esecuzione della prestazione e sono disciplinate dal presente regolamento ministeriale. A differenza del lavoro di pubblica utilità di cui all'articolo 54 del decreto legislativo n. 274/2000, in materia di sanzioni applicate dal giudice di pace, la prestazione gratuita a favore della collettività, introdotta dall'articolo 168-bis del codice penale, rappresenta un elemento costitutivo del programma di trattamento e non una sanzione autonoma. Viene, pertanto, accentuato il carattere rieducativo e di responsabilizzazione del soggetto rispetto alle conseguenze del reato, come elemento cardine nella valutazione dell'esito positivo della messa alla prova.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

È in corso di finale approvazione (a fine ottobre sono stati espressi pareri favorevoli con osservazioni da parte delle competenti commissioni di Camera e Senato) il Regolamento previsto dalla legge 30 giugno 2009, n. 85, di ratifica del Trattato di

Prum, nella prospettiva di "rafforzamento della cooperazione" transfrontaliera nella lotta ai fenomeni del terrorismo, dell'immigrazione clandestina, della criminalità internazionale e transnazionale, che contempla il funzionamento e l'organizzazione della Banca dati nazionale del DNA e del Laboratorio centrale per la Banca dati nazionale del DNA, le modalità di trattamento e di accesso per via informatica e telematica ai dati in essi raccolti, nonché le modalità di comunicazione dei dati e delle informazioni richieste, e le tecniche e le modalità di analisi e conservazione dei campioni biologici.

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

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

Alcuni dei testi approvati introducono meccanismi di semplificazione dei rapporti tra autorità giudiziarie e di polizia, nel compimento di indagini che coinvolgano il territorio di più Stati. Particolare rilievo assume l'attuazione delle squadre investigative comuni, che consentiranno una fruttuosa collaborazione investigativa tra polizia giudiziaria e pubblici ministeri dei Paesi membri. Il testo sul blocco (termine di derivazione anglosassone) o sequestro di beni, s'inserisce nel solco del rafforzamento delle misure di aggressione dei patrimoni illeciti, già iniziato recentemente con l'emanazione di analoga normativa sulla confisca. Questi strumenti consentiranno di combattere in modo più efficace ogni forma di criminalità transfrontaliera, specialmente la criminalità organizzata e il terrorismo. Altri testi forniscono efficaci strumenti di tutela delle persone sottoposte a processo penale o esecuzione della pena. Fondamentale è il rafforzamento dei diritti processuali delle persone, che crea uno standard minimo comune in materia di processo celebrato in assenza dell'imputato. Il reciproco riconoscimento della

sospensione condizionale favorirà il reinserimento e la riabilitazione sociale della persona condannata, consentendole di mantenere i legami familiari, linguistici e culturali, ma anche di migliorare il controllo sul rispetto degli obblighi e delle prescrizioni. La prevenzione e la risoluzione di conflitti tra decisioni penali mira a evitare che, nei confronti della medesima persona e in relazione allo stesso fatto, vengano avviati, dinanzi alle diverse autorità nazionali europee, più procedimenti penali, recando grave danno ai diritti delle persone. Il riconoscimento delle misure alternative alla detenzione consentirà la sorveglianza dei movimenti di una persona sottoposta a misura cautelare non detentiva, per assicurare il regolare corso della giustizia. La possibilità di riscuotere sanzioni pecuniarie irrogate nei confronti di cittadini italiani residenti o dimoranti all'estero, è in linea con il movimento internazionale di riforma verso una progressiva crescita di importanza della sanzione pecuniaria.

- **Squadre investigative comuni**

Schema di decreto legislativo recante *“Attuazione della decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa alle squadre investigative comuni”*. Nello specifico, il provvedimento si inserisce nel solco di una normativa nazionale e sovranazionale volta al superamento dei tradizionali limiti della cooperazione interstatuale, investigativa e giudiziaria, specialmente nel contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafioso, alla lotta contro il terrorismo internazionale e ai cosiddetti *cross-border crimes*. Con questo nuovo strumento si autorizzano gli Stati membri a istituire squadre investigative comuni quando occorre compiere indagini particolarmente complesse sul territorio di più Stati o quando bisogna assicurare il loro coordinamento, rispettando i sistemi di controllo giudiziari tra gli Stati membri. Oggi, infatti, la criminalità organizzata si connota per il ricorso a forme sempre più sofisticate di cooperazione fra gruppi criminali di nazionalità diverse, finalizzate alla gestione di mercati criminali comuni. È sufficiente richiamare l'attenzione sulle modalità operative delle organizzazioni criminali transnazionali dedite al traffico di stupefacenti e di armi, alla tratta di esseri umani, alla pedopornografia, al terrorismo, alla criminalità informatica, per rilevare come il potenziamento e l'affinamento delle sinergie criminali su scala sovranazionale, con il conseguente frazionamento delle correlate attività delittuose in Paesi sottoposti a diverse giurisdizioni nazionali, costituisce un oggettivo freno alla

capacità investigativa degli organi inquirenti. Pertanto, la repressione dei reati aventi dimensioni sovranazionali necessita della diretta partecipazione degli organi titolari dell'azione penale all'attività di indagine da svolgere sul territorio di uno Stato estero. Attraverso la costituzione di squadre investigative comuni non si tratta più di prevedere misure di coordinamento tra organi inquirenti dei diversi Stati, ma di individuare uno specifico ambito di azione comune che consenta di operare nei diversi Stati, direttamente e in tempi reali, senza la penalizzazione di ostacoli di carattere formale.

- **Blocco dei beni e sequestro probatorio**

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

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

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

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

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

Nello specifico il provvedimento introduce norme comuni ai diversi Paesi dell'Unione nel caso in cui una pena non detentiva irrogata nei confronti di una persona non avente la residenza legale e abituale nello Stato di condanna comporti la sorveglianza di obblighi e prescrizioni impartiti con la sospensione

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

Da tempo, infatti, nell'ambito dell'Unione europea è avvertita tale esigenza posto che, in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, l'assenza della possibilità di un trasferimento della sorveglianza comporta evidentemente un *vulnus* alla libera circolazione delle persone, con pregiudizio dei diritti e degli interessi dei singoli nonché della stessa collettività. Basti pensare, a titolo esemplificativo, anche all'interesse del singolo a preservare occasioni lavorative o di studio e, contestualmente, alla difficoltà di espletare l'attività di sorveglianza di obblighi e prescrizioni impartiti da parte dei singoli Stati membri di condanna nel caso di una pena non detentiva irrogata nei confronti di una persona ivi non avente la residenza legale e abituale.

- **Diritti processuali delle persone**

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

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

- **Misure alternative alla detenzione cautelare**

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

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

Si fornisce uno strumento efficace, in quanto fondato sul principio del mutuo riconoscimento, ai fini della sorveglianza dei movimenti di una persona sottoposta a misura cautelare non custodiale alla luce dei preminenti obiettivi di assicurare il regolare corso della giustizia e, in particolare, la comparizione dell'interessato in giudizio; di promuovere, durante il procedimento penale, il ricorso a misure non detentive alla detenzione cautelare per le persone non residenti nello Stato membro in cui ha luogo il procedimento, in tal modo rafforzando il diritto alla libertà e la presunzione di innocenza; di migliorare la protezione delle vittime e della collettività, tenuto conto del rischio rappresentato dal regime esistente che prevede solo due alternative: detenzione cautelare o circolazione non sottoposta a controllo.

Per quanto concerne la detenzione di persone sottoposte a procedimento penale, esiste infatti il rischio di una disparità di trattamento tra coloro che risiedono e coloro che non risiedono nello Stato del processo: la persona non residente nello Stato del processo è esposta invero al rischio di essere posta in custodia cautelare in attesa di processo, laddove un residente non lo sarebbe. In uno spazio comune europeo di giustizia senza frontiere interne risulta essere,

quindi, necessario adottare idonee misure affinché una persona sottoposta a procedimento penale, ma non residente nello Stato del processo, non riceva un trattamento diverso, in tal caso anche deteriore, da quello riservato alla persona sottoposta a procedimento penale ivi residente.

- **Esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali**

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

Decisivo ai fini della ricezione di tale principio è il decreto legislativo 7 settembre 2010, n. 161, che prevede l'attuazione della decisione quadro 2008/909/GAI "relativa alla applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea". Le previsioni contenute nel citato decreto hanno comportato, invero, il superamento della norma - secondo cui la sentenza straniera non può essere riconosciuta "se per lo stesso fatto e nei confronti della stessa persona è in corso nello Stato procedimento penale" (art. 733, comma 1, lettera g), c.p.p.) - che ha determinato parte della giurisprudenza a ritenere prevalente il principio di territorialità rispetto a quello del *"ne bis in idem"*. Rimaneva tuttavia aperto il problema della soluzione della litispendenza internazionale che costituisce il tassello finale per una piena operatività del divieto del doppio processo. Il presente intervento mira, appunto, a introdurre un meccanismo per pervenire, in caso di litispendenza internazionale, ad una soluzione concordata fra gli Stati membri al fine di evitare, in relazione allo stesso fatto e dinanzi a diverse autorità nazionali europee, l'avvio e/o lo svolgimento di procedimenti penali paralleli. Da tempo, infatti, nell'ambito dell'Unione europea è avvertita tale esigenza. In uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia la possibilità che si duplichino le azioni penali comporta evidentemente un *vulnus* alla libera circolazione delle persone, con pregiudizio dei diritti e degli interessi dei singoli. Basti pensare agli oneri per le vittime e i testimoni che si vedono citati a

comparire in più Paesi per la stessa vicenda e alla dispersione di energie processuali dei singoli Stati impegnati in processi che - in un'ottica di reciproca fiducia - potrebbero essere condotti da uno solo di essi.

8) Ratifica accordi e trattati internazionali

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

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

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

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

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

Sono in corso di esame i seguenti disegni di legge:

- Disegno di legge di ratifica ed esecuzione degli Accordi di assistenza giudiziaria e di estradizione con il Marocco, fatti a Rabat il 1° aprile 2014, finalizzati ad un rafforzamento della cooperazione giudiziaria nel settore penale (approvati dal Consiglio dei ministri il 10 febbraio 2015).
- Disegno di legge di ratifica ed esecuzione della "Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005,

della Convenzione internazionale per la soppressione di atti di terrorismo nucleare, fatta a New York il 14 settembre 2005, del Protocollo di Emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo, fatto a Strasburgo il 15 maggio 2003 e della Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005" (approvato dal Consiglio dei ministri il 31 luglio 2015): si tratta di un intervento di trasposizione di strumenti internazionali che si inserisce, con norme di adeguamento dell'ordinamento interno, nel più ampio programma di contrasto al terrorismo internazionale in tutte le sue possibili manifestazioni.

- Disegno di legge di ratifica e di esecuzione del Protocollo Addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, riguardante la criminalizzazione degli atti di razzismo e xenofobia commessi a mezzo di sistemi informatici, fatto a Strasburgo il 28 gennaio 2003 (approvato il 27 marzo 2015 dal Consiglio dei ministri). Questo provvedimento determina un'estensione della portata della Convenzione sulla criminalità informatica (detta anche Convenzione sulla cyber criminalità, ratificata dall'Italia con legge 18 marzo 2008 n. 48) per includervi i reati legati alla propaganda a sfondo razziale o xenofobo.
- Disegno di legge di ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica socialista del Vietnam di cooperazione nella lotta alla criminalità, fatto a Roma il 9 luglio 2014 (approvato dal Consiglio dei ministri il 25 settembre 2015). Tale accordo è finalizzato ad intensificare la collaborazione per il contrasto alla criminalità organizzata transnazionale, al traffico illegale di sostanze stupefacenti e psicotrope e loro precursori, alla tratta di esseri umani e al traffico di migranti nonché al terrorismo e ad altri reati.
- Disegno di legge di ratifica ed esecuzione dei trattati di estradizione e di assistenza giudiziaria tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della repubblica del Kosovo, firmati a Pristina il 19 giugno 2013 (approvato dal Consiglio dei ministri il 3 marzo 2015) finalizzati ad un rafforzamento della cooperazione giudiziaria nel settore penale.
- Disegno di legge di "Ratifica ed esecuzione del Trattato di assistenza giudiziaria in materia penale tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Panama, fatto a Panama il 25 novembre 2013, e del Trattato di

estradizione tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Panama, fatto a Panama il 25 novembre 2013”.

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

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

- l’eliminazione della pena detentiva per il reato di ingiuria e di diffamazione nonché di diffamazione a mezzo stampa”;
- l’estensione dell’ambito di applicazione della legge sulla stampa sia alle testate giornalistiche online (superandosi in tal modo un consolidato contrario orientamento giurisprudenziale) che alle testate giornalistiche radiotelesive (per quello che riguarda le testate giornalistiche *online* si è optato per quelle registrate presso le cancellerie dei tribunali ai sensi dell’articolo 5 della legge n. 47 del 1948);
- l’esaltazione della funzione riparatoria dell’istituto della rettifica (di cui può avvalersi lo stesso autore dell’offesa in caso di inerzia del direttore) che diventa una causa di non punibilità, rimanendo comunque impregiudicato il percorso risarcitorio civilistico (che tiene conto della diffusione quantitativa e della rilevanza nazionale o locale del mezzo di comunicazione usato per consumare il reato, della gravità dell’offesa nonché dell’effetto riparatorio della pubblicazione o della diffusione della rettifica);
- la previsione di un termine biennale di prescrizione dell’azione civile per il risarcimento del danno alla reputazione;
- la concentrazione nell’ambito dell’articolo 13 della legge sulla stampa di tutta la fattispecie penale relativa alla diffamazione a mezzo stampa che attualmente è prevista dall’articolo 595 del codice penale nel caso di attribuzione di un fatto determinato;
- la previsione di un aggravamento di pena in caso di offesa consistente nell’attribuzione di un fatto determinato falso;
- la previsione dell’applicazione di misure interdittive in caso di recidiva;