

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

COMUNICAZIONI DELLA PRESIDENTE:

Sul progetto « Migrants » diretto al miglioramento della gestione e alla riduzione dei tempi di trattazione delle procedure di riesame di richieste di protezione internazionale 20

SEDE CONSULTIVA:

Revisione e riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo. C. 4302 Governo, ed abb. (Parere alle Commissioni riunite VI e X) (*Esame e conclusione. – Nulla osta*) 22

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto ministeriale concernente regolamento recante disciplina dei corsi di formazione per l'accesso alla professione di avvocato. Atto n. 437 (*Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento e rinvio*) 24

ALLEGATO (*Proposta di parere*) 26

COMUNICAZIONI DELLA PRESIDENTE

Martedì 10 ottobre 2017. — Presidenza del presidente della II Commissione, Donatella FERRANTI.

La seduta comincia alle 13.40.

Sul progetto « Migrants » diretto al miglioramento della gestione e alla riduzione dei tempi di trattazione delle procedure di riesame di richieste di protezione internazionale.

Donatella FERRANTI, *presidente*, informa i componenti della Commissione, che venerdì 6 ottobre scorso è pervenuta una lettera del dottor Giuseppe Meliadó, Presidente della Corte di appello di Catania, con la quale si comunica che il « Progetto Migrants », elaborato dal Tribunale di Catania, è stato selezionato ai fini del conferimento del premio « Bilancia di Cristallo »,

con cui il Consiglio d'Europa ricompensa le migliori pratiche promosse, nell'ambito dell'Unione europea, ai fini del miglioramento dell'efficienza della giustizia.

Ricorda che il progetto, come già anticipato dal collega Berretta nella seduta di giovedì 5 ottobre scorso, è stato selezionato, unitamente a quelli presentati dalla Norvegia, dalla Bulgaria e dall'Azerbaijan, tra 37 candidature provenienti da 18 Paesi.

Al riguardo, rammenta che il progetto in questione, presentato alla competizione, ha preso il via nel 2015 nell'ambito del « Programma Operativo FSE 2007-2013 della Regione Siciliana » dopo una prima fase di analisi supportata da consulenti incaricati da FormezPA, in cui sono emerse alcune criticità organizzative nella gestione dei procedimenti di cui all'articolo 35 del decreto legislativo n. 25 del 2008 (impugnazioni avverso le decisioni della Commissione territoriale e della Commissione nazionale sulla revoca o

sulla cessazione dello status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria).

Fa presente che tali criticità riguardavano, in particolare: l'assenza di monitoraggio specifico dei flussi giudiziari; l'alto numero di rinvii della prima udienza per mancata notifica alla Commissione Territoriale; il ridotto numero di costituzioni (5 per cento) da parte della Commissione Territoriale; memorie di costituzione seriali e poco significative; lungaggini relative al passaggio dei fascicoli cartacei con la Procura in relazione ai visti; ridotto utilizzo del deposito telematico da parte dei giudici; difficoltà di reperimento e compiuta elaborazione delle informazioni riguardanti i Paesi di provenienza dei ricorrenti.

Segnala che è stato, quindi, costituito un gruppo di lavoro misto tra Tribunale, Ordine degli Avvocati di Catania e commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale di Siracusa, Ragusa e Catania. Il gruppo di lavoro ha elaborato soluzioni organizzative e tecnologiche (ad esempio, la definizione di un codice oggetto SICID, la comunicazione a mezzo PEC con le commissioni nazionali o l'inserimento di tirocini specializzati in politica internazionale all'interno dell'Ufficio per il processo) che sono state trasposte nel 2015 all'interno del primo « Protocollo per il miglioramento dell'efficacia del processo e per l'innovazione della gestione degli scambi documentali delle procedure di protezione internazionale », con l'adesione del Gabinetto del Ministro di Giustizia Andrea Orlando.

Osserva che si tratta di un risultato notevole, conseguito grazie alle tre linee progettuali sviluppate dal gruppo di lavoro: l'implementazione massima del processo civile telematico per tutti gli attori coinvolti dal processo (commissioni, got, giudici, difensori); la predisposizione di appositi modelli di atti e provvedimenti, attraverso l'attivazione di un gruppo *ad hoc* con l'avvocatura; la strutturazione a fine 2016 dell'ufficio per il processo per i migranti con l'attivazione di percorsi di

tirocini con la facoltà di scienze politiche relazioni internazionali dell'Università di Catania ed Enna.

Evidenzia che tali linee progettuali hanno consentito, infatti, di conseguire importanti obiettivi, tra i quali cito, in particolare: l'azzeramento dei rinvii di udienza a causa della mancata notificazione alle Commissioni Territoriali e la conseguente riduzione dei tempi del procedimento; il dimezzamento della durata prognostica per i fascicoli relativi all'anno 2016, da una media di 1920 giorni (ad inizio di anno) a una di 650 giorni (a fine 2016); il netto miglioramento del *case turnover rate* da 7.17 del primo semestre del 2015 a 19,26 di fine 2016; l'aumento del numero delle costituzioni da parte delle Commissioni Territoriali grazie all'estensione del processo civile telematico alle Commissioni Territoriali; l'attivazione di 15 tirocini universitari e post universitari con la locale università per la creazione dell'Ufficio del processo dei migranti e l'implementazione di un *database* con le informazioni relative alle relative alle regioni di origine.

Ricorda in proposito che tali soluzioni e prassi virtuose, si sono diffuse su scala nazionale e hanno ricevuto un esplicito riconoscimento anche a livello normativo con l'approvazione del decreto-legge 17 febbraio 2017, n.13.

Ricorda altresì che le stesse sono state oggetto di una specifica indagine di questa Commissione, che il 16 febbraio 2017 ha auditato proprio il dottor Mariano Sciacca, coordinatore dell'Ufficio sviluppo e innovazione organizzativa tra la Corte d'appello e il Tribunale di Catania, nonché coordinatore del progetto in questione.

Desidera, infine, sottolineare come il Consiglio d'Europa, nel selezionare il Progetto « *Migrantes* », abbia di fatto riconosciuto ad un ufficio giudiziario italiano, come il Tribunale di Catania, particolarmente esposto al contenzioso relativo alle richieste di protezione internazionale, la capacità di individuare eccellenti soluzioni funzionali ed organizzative per assicurare tempi sempre più rapidi e procedimenti

più efficaci, con particolare attenzione sia alla tutela dei diritti che alla qualità della risposta giudiziaria.

La seduta termina alle 13.45.

SEDE CONSULTIVA

Martedì 10 ottobre 2017. — Presidenza del presidente della II Commissione, Donatella FERRANTI.

La seduta comincia alle 13.45.

Revisione e riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo.

C. 4302 Governo, ed abb.

(Parere alle Commissioni riunite VI e X).

(Esame e conclusione. – Nulla osta).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Donatella FERRANTI, *presidente*, in sostituzione del relatore, onorevole Berretta, impossibilitato a partecipare alla seduta odierna, fa presente che la Commissione è oggi chiamata ad esaminare il testo risultante dagli emendamenti approvati in sede referente del disegno di legge C. 4302, recante « Delega al Governo per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo », adottato come testo base dalle Commissioni riunite VI e X, ed abbinato.

Rammenta che il disegno di legge in esame reca una delega al Governo per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo, nel rispetto della normativa dell'Unione Europea, con riguardo anche alle previsioni dell'articolo 12, comma 3, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e al principio del legittimo affidamento.

Più nel dettaglio, rileva che l'articolo 1, comma 1, delega il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo, nel rispetto della normativa europea. Sono in particolare elencati i principi e criteri direttivi cui deve adeguarsi il Governo nell'esercizio della delega, che consistono nei seguenti: prevedere criteri e modalità di affidamento nel rispetto dei principi di concorrenza, di qualità paesaggistica e sostenibilità ambientale, di valorizzazione delle diverse peculiarità territoriali e delle forme di gestione integrata dei beni e delle attività aziendali, di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali nonché di riconoscimento e di tutela degli investimenti, dei beni aziendali e del valore commerciale, mediante procedure di selezione che assicurino garanzie di imparzialità e di trasparenza, prevedano un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento, la salvaguardia dei livelli occupazionali e tengano conto della professionalità acquisita, sia in qualità di concessionario che di gestore, nell'esercizio di concessioni di beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative, nonché criteri premianti per strutture a basso impatto ambientale e per le strutture che offrono servizi di fruibilità della infrastruttura e della spiaggia ulteriori rispetto a quelli già previsti per legge a favore delle persone disabili; stabilire adeguati limiti minimi e massimi di durata delle concessioni, entro i quali le regioni fissano la durata delle stesse, in modo da assicurare un uso rispondente all'interesse pubblico, nonché prevedere che le regioni possono disporre che un operatore economico possa essere titolare di un numero massimo di concessioni, tale comunque da garantire adeguata pluralità e differenziazione dell'offerta, nell'ambito territoriale di riferimento; stabilire le modalità procedurali per l'eventuale dichiarazione di

decadenza ai sensi della vigente normativa sulle concessioni, nonché criteri e modalità per il subingresso, con le dovute forme di garanzia a carico dei soggetti privati subentranti; prevedere, anche in relazione alle innovazioni introdotte dalla legge, un adeguato periodo transitorio per l'applicazione della disciplina di riordino alle concessioni in essere al 31 dicembre 2009, ferme restando le previsioni dei rapporti contrattuali in corso tra concessionari e gestori; regolamentare gli effetti giuridici, durante il periodo transitorio, degli atti di pianificazione territoriale e dei relativi strumenti di programmazione negoziata stipulati, ai fini del miglioramento dell'offerta turistica e della riqualificazione dei beni demaniali, tra le amministrazioni competenti e le associazioni maggiormente rappresentative su base nazionale delle imprese del settore; rideterminare la misura dei canoni concessori con l'applicazione di valori tabellari, tenendo conto della tipologia dei beni oggetto di concessione, anche con riguardo alle pertinenze e alle relative situazioni pregresse, e prevedere la classificazione dei medesimi beni, relativamente alla valenza turistica, in differenti categorie con un minimo di tre, applicando a quelli di maggiore valenza un canone più elevato con l'attribuzione di una quota, calcolata in percentuale sulle maggiori entrate annue rispetto alle previsioni di bilancio, a favore della regione di riferimento, nonché dei comuni in ragione dei costi sostenuti per la gestione amministrativa del demanio marittimo, da destinare al sostegno delle attività del settore turistico – ricreativo; prevedere il riordino delle concessioni ad uso abitativo, tramite individuazione di criteri di gestione, modalità di rilascio e termini di durata della concessione nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 37, primo comma, del codice della navigazione e dei principi di imparzialità, trasparenza e adeguata pubblicità; prevedere l'obbligo per i comuni di rendere pubblici, tramite i propri siti internet, i dati concernenti l'oggetto delle concessioni ed i relativi canoni, nonché l'obbligo per i concessionari di pubblicizzare tali dati sui propri

siti internet, stabilendo la relativa disciplina sanzionatoria amministrativa; procedere al coordinamento formale e sostanziale delle disposizioni legislative vigenti in materia, con indicazione esplicita delle norme abrogate; aggiornare le procedure, prevedendo l'estesa e ottimale utilizzazione delle tecnologie digitali dell'informazione e della comunicazione, finalizzate al rafforzamento del sistema informativo del demanio marittimo, favorendo l'interscambio e la condivisione dei dati tra i sistemi informatici delle amministrazioni competenti in materia, nonché garantendo la trasparenza dei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa, assicurando in ogni caso la trasmissione al Sistema informativo del demanio marittimo di ogni informazione utile sul numero delle concessioni e la loro consistenza; definire la facile e difficile rimozione dei beni realizzati dai concessionari.

Rammenta che i commi 1-*bis* e 1-*ter*, introdotti nel corso dell'esame in sede referente, rispettivamente, escludono i soggetti di cui all'articolo 90, comma 17, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, dall'ambito di applicazione delle norme sulle concessioni ad uso turistico-ricreativo, anche introdotte in attuazione della legge delega in esame, ad eccezione della disciplina riguardante i canoni concessori (comma 1-*bis*); fanno salve le potestà attribuite alle regioni a statuto speciale e alle province autonome dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione (comma 1-*ter*).

Fa presente che, ai sensi del comma 2, i decreti legislativi di attuazione devono essere adottati su proposta dei Ministri dei beni e delle attività culturali e del turismo, delle infrastrutture e dei trasporti, dell'economia e delle finanze e per gli affari regionali, di concerto con i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dello sviluppo economico e per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata e previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato. Quest'ultimo deve rendere il proprio parere nel termine di trenta giorni dalla data di

trasmissione degli schemi di decreto, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Gli schemi di decreto sono successivamente trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che si pronunciano nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi possono essere comunque adottati. Qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega o successivamente, questi ultimi sono prorogati di tre mesi.

Segnala che il comma 3 consente al Governo, entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di attuazione della delega, di adottare, nel rispetto delle medesime disposizioni sopra illustrate, disposizioni integrative e correttive.

Osserva, in fine, che l'articolo 2 reca la clausola di invarianza finanziaria.

Ciò premesso, non ravvisando aspetti di stretta competenza della Commissione Giustizia, propone di esprimere il nulla osta all'ulteriore corso dell'esame del provvedimento.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta della presidente.

La seduta termina alle 13.50.

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 10 ottobre 2017. — Presidenza del presidente della II Commissione, Donatella FERRANTI. — Interviene il sottosegretario di Stato Cosimo Maria Ferri.

La seduta comincia alle 14.40.

Schema di decreto ministeriale concernente regolamento recante disciplina dei corsi di formazione per l'accesso alla professione di avvocato.

Atto n. 437.

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto ministeriale in oggetto, rinviato nella seduta del 5 ottobre scorso.

Anna ROSSOMANDO (PD), *relatrice*, presente ed illustra una proposta di parere favorevole con osservazioni sul provvedimento in titolo (*vedi allegato*) che tiene conto, nella parte premissiva, anche delle osservazioni svolte dal collega Zan nella seduta del 5 ottobre scorso.

Andrea COLLETTI (M5S), con riferimento all'osservazione numero 3) contenuta nella proposta di parere testé presentata, chiede alla relatrice per quali ragioni, nel riformulare il comma 1 dell'articolo 11 dello schema di decreto ministeriale all'esame della Commissione, abbia fatto riferimento al « secondo modulo semestrale » successivo alla data di entrata in vigore del provvedimento in discussione, laddove il testo del provvedimento si riferisce al « primo semestre successivo » a tale data. In particolare, teme che in ragione di tale modifica, il regolamento in discussione potrà applicarsi esclusivamente nei confronti di coloro che sono iscritti almeno al secondo modulo semestrale.

Anna ROSSOMANDO (PD), *relatrice*, ritiene che la formulazione del comma 1 dell'articolo 11 dello schema di decreto contenuta nella sua proposta di parere abbia il pregio di rendere maggiormente chiara la norma.

Andrea COLLETTI (M5S) ritiene che sarebbe opportuno escludere dalle materie oggetto dei corsi di formazione il diritto ecclesiastico, previsto, invece, alla lettera g)

del comma 2 dell'articolo 3 dello schema di decreto in discussione, e l'organizzazione e l'amministrazione dello studio professionale, prevista dalla lettera *h*) del medesimo comma 2. Fa presente, infine, che sarebbe opportuno prevedere, alla lettera *d*) del medesimo comma 2, laddove si prevede l'insegnamento della tecnica di redazione della tecnica degli atti giudiziari, il richiamo anche al principio di esaustività, oltre a quello di sinteticità.

Alessandro ZAN (PD) ringrazia, preliminarmente, la relatrice per aver tenuto in considerazione, nell'elaborazione della propria proposta di parere, le osservazioni da lui svolte nella seduta del 5 ottobre scorso. Tuttavia, nel rivolgersi anche al rappresentante del Governo, fa presente quanto, a suo avviso, la mancata previsione, all'articolo 6 del provvedimento, dell'obbligatorietà di borse di studio in favore dei tirocinanti più meritevoli e della fissazione di un tetto massimo dei costi dei corsi di formazione, possa determinare una sorta di « mercato libero » dei corsi stessi.

Donatella FERRANTI, *presidente*, osserva che, anche al fine di evitare eventuali disomogeneità relative ai costi dei corsi di formazione sul territorio nazionale, si potrebbe rilevare l'opportunità di introdurre una disposizione volta a prevedere il contenimento dei costi stessi, anche in considerazione del fatto che coloro che esercitano attività di formazione in campo giuridico, generalmente, non lo fanno a scopo di lucro.

David ERMINI (PD), nel concordare con la presidente, osserva che, a tale

scopo, si potrebbe attribuire al Consiglio nazionale forense una generale funzione di coordinamento. Nel replicare, inoltre, al collega Colletti, fa presente, preliminarmente, che, seppure il diritto ecclesiastico costituisca una disciplina di « nicchia », è opportuno che chi eserciti la professione forense sia comunque ben preparato su tutte le discipline giuridiche. Rileva, inoltre, in merito alla previsione di cui all'articolo 3, comma 2, lettera *g*), che l'organizzazione e amministrazione dello studio professionale sia una materia fondamentale per poter esercitare al meglio la professione di avvocato.

Sofia AMODDIO (PD) nel condividere le considerazioni del collega Ermini, sottolinea come sia di rilevante importanza, nello svolgimento della professione forense, lo svolgimento e la tenuta dei fascicoli e la gestione dei rapporti con i clienti.

Anna ROSSOMANDO (PD) fa presente che i corsi di formazione per la professione di avvocato, come quelli in medicina generale, hanno la finalità di garantire una adeguata preparazione a tutela dei cittadini che molto spesso non sono in grado di controllare efficacemente le scelte del difensore, così come il paziente non è in grado di controllare le scelte del medico.

Donatella FERRANTI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.10.

ALLEGATO

Schema di decreto ministeriale concernente regolamento recante disciplina dei corsi di formazione per l'accesso alla professione di avvocato. Atto n. 437.

PROPOSTA DI PARERE

La II Commissione,
esaminato lo schema di decreto in oggetto;

premesso che:

il provvedimento in discussione costituisce attuazione degli articoli 1, comma 3, e 43, comma 2, della legge n. 247 del 2012, recante « Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense »;

in particolare, l'articolo 43, comma 1, della richiamata legge ha previsto che il tirocinio, oltre che nella pratica svolta presso uno studio professionale, consiste altresì nella frequenza obbligatoria e con profitto, per un periodo non inferiore a diciotto mesi, di corsi di formazione di indirizzo professionale tenuti da ordini e associazioni forensi, nonché dagli altri soggetti previsti dalla legge;

lo schema di decreto ministeriale in esame introduce, quindi, mediante lo strumento regolamentare, la disciplina dei corsi di formazione per l'accesso alla professione di avvocato, proponendosi lo scopo di rendere puntuale ed effettivo il controllo sulla serietà, la trasparenza e l'efficacia dei corsi medesimi;

considerato che:

l'articolo 2 del provvedimento stabilisce, al comma 1, che i corsi di formazione possono essere organizzati dai consigli dell'ordine e dalle associazioni forensi giudicate idonee, nonché dagli altri soggetti previsti dalla legge;

al riguardo, appare opportuno chiarire nel testo che i corsi in questione possono essere organizzati anche dalle scuole di specializzazione per le professioni legali di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 17 novembre 1997, n. 398;

osservato che:

l'articolo 6, comma 2, prevede che i soggetti organizzatori dei corsi di formazione possono, in via facoltativa, prevedere borse di studio in favore dei tirocinanti più meritevoli da attribuire anche sulla base di requisiti di reddito;

al riguardo è auspicabile che la previsione delle predette borse di studio diventi una prassi costantemente osservata dai Consigli dell'ordine; ciò sia al fine di agevolare effettivamente l'accesso ai corsi di formazione da parte dei tirocinanti più meritevoli, ma con minore capacità di reddito, sia di evitare eventuali disparità di trattamento tra le diverse realtà territoriali;

rilevato che:

l'articolo 8 prevede, al comma 1, che al termine dei primi due semestri, ovvero nei mesi di maggio e novembre secondo le scadenze temporali previste dall'articolo 5, comma 1, dello schema di decreto, e alla conclusione del corso, sono previste verifiche da parte dei soggetti formatori. La verifica del profitto consiste in un *test* a risposta multipla su argomenti relativi agli insegnamenti svolti nel periodo oggetto di verifica (comma 2);

la previsione di cui al comma 1 , anche al fine di evitare verifiche finali temporalmente troppo vicine all'esame di Stato, andrebbe allineata a quella di cui all'articolo 5, comma 1, dello schema di decreto. Infatti, tale ultima disposizione prevede che, per assicurare la massima vicinanza temporale tra iscrizione nel registro dei praticanti, inizio del corso e verifiche intermedie e finali, i corsi sono organizzati, per moduli semestrali, nei mesi da novembre ad aprile e da maggio ad ottobre;

rilevato altresì che:

l'articolo 11 prevede che esso si applichi ai tirocinanti iscritti nel registro dei praticanti con decorrenza posteriore al primo giorno del primo semestre successivo alla data della sua entrata in vigore;

in proposito, si rileva l'opportunità di prevedere un termine più ampio per consentire l'organizzazione dei corsi di formazione e far decorrere l'obbligo di frequenza degli stessi;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

1) all'articolo 2, comma 1, si valuti l'opportunità di aggiungere, infine, le seguenti parole « , incluse le scuole di specializzazione per le professioni legali di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 17 novembre 1997, n. 398 »;

2) all'articolo 8, comma 1, si valuti l'opportunità sostituire le parole « nei mesi di maggio e novembre » con le seguenti: « nei mesi di aprile e ottobre »;

3) all'articolo 11, si valuti l'opportunità di: sostituire il comma 1 con il seguente: « Il presente regolamento si applica ai tirocinanti iscritti nel registro dei praticanti con decorrenza posteriore all'inizio del secondo modulo semestrale successivo alla sua entrata in vigore »; conseguentemente, di sostituire la rubrica del medesimo articolo con la seguente: « (Decorrenza degli effetti) ».