

XVIII legislatura

A.S. 2353:

"Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari"

(Approvato dalla Camera dei deputati)

Settembre 2021

n.252



servizio del bilancio
del Senato



SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706 5790 – SBilancioCU@senato.it –  @SR_Bilancio

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Servizio del bilancio, (2021). Nota di lettura, «A.S. 2353: "Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari"(Approvato dalla Camera dei deputati)». NL252, settembre 2021, Senato della Repubblica, XVIII legislatura

INDICE

PREMESSA	1
Articolo 1 (<i>Delega al Governo per la modifica del codice di procedura penale, delle norme di attuazione del codice di procedura penale, del codice penale e della collegata legislazione speciale nonché delle disposizioni dell'ordinamento giudiziario in materia di progetti organizzativi delle procure della Repubblica, per la revisione del regime sanzionatorio dei reati e per l'introduzione di una disciplina organica della giustizia riparativa e di una disciplina organica dell'ufficio per il processo penale</i>).....	2
Commi 1-5 (<i>Oggetto e procedimento</i>) (<i>Delega in materia di processo penale telematico</i>)	2
Comma 6 (<i>Notificazioni all'imputato</i>)	4
Comma 7 (<i>Processo in assenza</i>)	5
Comma 8 (<i>Utilizzo delle videoregistrazioni e dei collegamenti a distanza</i>).....	6
Comma 9 (<i>Indagini preliminari e udienza preliminare</i>).....	7
Comma 10 (<i>Procedimenti speciali</i>).....	8
Comma 11 (<i>Giudizio</i>).....	8
Comma 12 (<i>Procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica</i>).....	9
Comma 13 (<i>Impugnazioni</i>).....	9
Comma 14 (<i>Amministrazione dei beni in sequestro ed esecuzione della confisca</i>)	12
Comma 15 (<i>Condizioni di procedibilità</i>)	13
Comma 16 (<i>Esecuzione delle pene pecuniarie</i>)	14
Comma 17 (<i>Sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi</i>).....	15
Commi 18-20 (<i>Giustizia riparativa</i>)	18
Comma 21 (<i>Disposizioni in materia di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto</i>)	30
Comma 22 (<i>Disposizioni in materia di sospensione del procedimento penale con messa alla prova dell'imputato</i>).....	31
Comma 23 (<i>Disciplina sanzionatoria delle contravvenzioni</i>).....	32
Comma 24 (<i>Disposizioni in materia di controllo giurisdizionale della legittimità della perquisizione</i>).....	34
Comma 25 (<i>Disposizioni in materia di comunicazione della sentenza</i>)	35
Commi 26 -28 (<i>Ufficio per il processo penale</i>)	36
Articolo 2 (<i>Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, alle norme di attuazione del codice di procedura penale e disposizioni di accompagnamento della riforma</i>)	41
Comma 1 (<i>Disposizioni in materia di prescrizione del reato</i>).....	41
Commi 2-6 (<i>Disposizioni in materia di ragionevole durata dei giudizi di impugnazione</i>)	42
Commi 7-10 (<i>Compiuta identificazione della persona sottoposta ad indagini e dell'imputato</i>)... ..	44
Commi 11-13 (<i>Modifiche in materia di tutela della vittima di reato</i>)	46
Comma 14 (<i>Disposizioni in materia di garanzie dei detenuti</i>)	47
Comma 15 (<i>Disposizioni in materia di arresto obbligatorio in flagranza</i>)	48
Commi 16-17 (<i>Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia penale, sulla ragionevole durata del procedimento e sulla statistica giudiziaria</i>)	48
Commi 18-19 (<i>Piano per la transizione digitale della amministrazione della giustizia</i>).....	50
Commi 20-21 (<i>Comitato tecnico-scientifico per la digitalizzazione del processo</i>)	56
Commi 22-24 (<i>Disposizioni finanziarie</i>).....	56

PREMESSA

È stata utilizzata la Relazione tecnica aggiornata all'approvazione in prima lettura del disegno di legge in esame¹.

In premessa, **la RT** afferma che, atteso che i dati inerenti i procedimenti penali pendenti presso i vari uffici giudiziari, elaborati dalla Dg-Stat del Ministero della giustizia, risultano in continua crescita, si è voluto intervenire con misure volte al recupero di efficienza del sistema procedurale. Si segnalano a tale proposito la modifica del regime di procedibilità per alcuni reati, misure tese a ridurre il carico di lavoro in entrata presso gli uffici giudiziari, la revisione della disciplina riguardante: il deposito di atti e documenti effettuato in via prioritaria con modalità telematiche, la materia delle notificazioni, la fase delle indagini preliminari, l'udienza preliminare, la celebrazione del dibattimento e le disposizioni inerenti i riti alternativi nonché la materia delle impugnazioni e quella relativa al decorso ed alle vicende relative al termine prescrizione (sospensione ed interruzione).

Inoltre, va rappresentato che, per supportare la presente riforma del processo penale e superare sia situazioni di criticità gestionale sia la cronicità dell'arretrato presso gli uffici giudiziari e garantire migliori condizioni organizzative per il celere svolgimento dei processi come riformati e per il contenimento della durata dei procedimenti penali pendenti presso le Corti di appello, sono inserite le misure straordinarie di cui al comma 26 dell'articolo 1, come di seguito dettagliatamente illustrate.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, posto che la RT certifica che l'intervento normativo si rende necessario al fine di conseguire un obiettivo di efficienza procedurale e di decongestionamento dei procedimenti penali pendenti presso gli uffici giudiziari, i cui dati sarebbero attestati dalle elaborazioni della Dg-Stat del Ministero della giustizia, come in continua crescita, sembrerebbe utile l'acquisizione di dati statistici di sintesi dei procedimenti penali trattanti negli ultimi anni nell'ambito penale presso gli uffici giudiziari di ogni ordine e grado, distintamente per tipologie di reato, ai fini della illustrazione dei carichi di lavoro ad oggi gravanti sul sistema giudiziario.

¹ Con verifica positiva della Ragioneria generale dello Stato, MEF-RGS, Prot.246256 del 13/09/2021.

Articolo 1

(Delega al Governo per la modifica del codice di procedura penale, delle norme di attuazione del codice di procedura penale, del codice penale e della collegata legislazione speciale nonché delle disposizioni dell'ordinamento giudiziario in materia di progetti organizzativi delle procure della Repubblica, per la revisione del regime sanzionatorio dei reati e per l'introduzione di una disciplina organica della giustizia riparativa e di una disciplina organica dell'ufficio per il processo penale)

Commi 1-5

(Oggetto e procedimento) (Delega in materia di processo penale telematico)

Il comma 1 prevede che entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di delega, il Governo deve adottare uno o più decreti legislativi volti a: modificare il codice di procedura penale e le sue norme di attuazione, il codice penale e le leggi speciali, l'ordinamento giudiziario per quanto riguarda in particolare i progetti organizzativi delle procure; riformare il regime sanzionatorio dei reati; introdurre una disciplina organica della giustizia riparativa; introdurre una disciplina organica dell'ufficio per il processo penale.

Il comma 2 disciplina la procedura da seguire nell'attuazione della delega. Sugli schemi di decreto deve essere acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si esprimono entro 60 giorni dalla ricezione degli schemi medesimi; in caso di inutile decorso del termine, i decreti possono essere emanati anche senza i prescritti pareri.

Il comma 3, delega il Governo ad adottare, nei termini e con la procedura di cui ai commi 1 e 2, uno o più decreti legislativi recanti le norme di attuazione delle disposizioni adottate ai sensi del comma 1 e di coordinamento tra le stesse e le altre leggi dello Stato, anche modificando la formulazione e la collocazione delle norme del codice penale, del codice di procedura penale e delle sue norme di attuazione nonché delle disposizioni contenute in leggi speciali non direttamente investite dai principi e criteri direttivi di delega, in modo da renderle ad essi conformi, operando le necessarie abrogazioni e adottando le opportune disposizioni transitorie.

Il comma 4 prevede che il Governo, pure con la procedura indicata al comma 2, entro due anni dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi adottati in attuazione della delega di cui al comma 1 e nel rispetto dei principi e criteri direttivi per essa stabiliti, possa adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi.

Il comma 5 reca principi e criteri direttivi cui devono ispirarsi i decreti attuativi della delega in tema di processo penale telematico, affermando in generale il principio della obbligatorietà dell'utilizzo di modalità digitali tanto per il deposito di atti e documenti quanto per le comunicazioni e notificazioni. Pur nella previsione di una gradualità nell'implementazione del processo penale telematico, da garantire attraverso una disciplina transitoria, il legislatore delegato dovrà prevedere l'impiego di modalità non telematiche solo in via di eccezione.

La RT per quanto attiene, in particolare, il comma 5 evidenzia che la norma in esame specifica i criteri e i principi cui devono ispirarsi i decreti attuativi in materia di processo penale telematico, con riferimento al deposito degli atti e dei documenti e alle modalità di conservazione e catalogazione dei medesimi.

Dopo averne descritto il contenuto, per gli aspetti di natura finanziaria rinvia alla dettagliata analisi e ripartizione di spesa riguardante la realizzazione del Piano di transizione digitale effettuata in relazione al successivo comma 18, nell'ambito della quale sono descritti gli interventi effettuati e programmati per l'adozione del portale delle notizie di reato (Portale NDR) e del portale del processo penale telematico (PPPT),

per la dematerializzazione degli atti analogici, per addivenire, in attesa del processo penale interamente digitale, alla creazione del fascicolo digitale dematerializzato che consente, tra le altre cose, di operare da remoto attraverso l'upload dei documenti. Tuttavia, anticipa con riferimento al profilo delle risorse finanziarie, che l'elemento determinante nella strategia per la digitalizzazione dei sistemi della giustizia è costituito dai fondi infrastrutturali, fra i quali il Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese istituito con l'art. 1, comma 140, della legge di bilancio 2017, rifinanziato ai sensi dell'art. 1, comma 1072, della legge di bilancio 2018 e previsto dall'art.1, comma 95, della legge di bilancio 2019, che ha finanziato le principali linee progettuali. La dotazione prevista dal Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, previsto dall'art. 1, co. 140, L. 232/2016, ammonta ad euro 1.246.603.932 (DPCM di riparto del 21.7.2017) da erogarsi, nel periodo 2017-2032, e al quale attingono progetti differenti: in particolare, per quanto riguarda il processo penale telematico si segnala che le somme destinate al progetto ammontano ad euro 225.037.273 delle quali risultano impegnate finora euro 140.077.155.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, rinviando al comma 18 in relazione agli interventi previsti dal "Piano per la transizione digitale", va premesso che la dotazione del Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese prevista dal 2020 (circa 3.000 milioni annui) non vede più associato uno specifico capitolo di spesa nello stato di previsione del dicastero dell'economia e delle finanze iscritto nel bilancio dello Stato 2021/2023², motivo per cui andrebbe confermato che la relativa dotazione sia confluita nell'ambito della programmazione e gestione delle risorse del Fondo di sviluppo e coesione (FSC), come noto gestita "fuori bilancio"³.

In proposito, pur riscontrandosi la quota di risorse complessivamente indicata dalla RT e destinata al dicastero della giustizia per i progetti di informatizzazione come corrispondente a quella indicata nell'ambito del riparto approvato con il D.P.C.M. 21 luglio 2017⁴, e confermato - dalla RT annessa all'articolo 2, commi 18 e 19 - che la quota di risorse specificamente destinata al processo penale "telematico" sia quella ivi indicata, andrebbe confermato che la stessa risulti congrua alla luce delle norme in esame dal momento che esse affermano, pur nella previsione di una gradualità nell'implementazione del processo penale telematico, il principio della obbligatorietà dell'utilizzo di modalità digitali, tanto per il deposito di atti e documenti quanto per le comunicazioni e notificazioni, da garantirsi attraverso una disciplina transitoria, per cui

² In origine, era il capitolo 7555 non più presente.

³ Per la gestione delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione, la legge di stabilità per il 2015 ha previsto la costituzione di una apposita contabilità speciale di tesoreria presso il Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche nazionali, che si è venuta ad aggiungere alle altre contabilità speciali attraverso le quali sono gestite, nell'ambito del Fondo di rotazione, anche le risorse dei Fondi strutturali (sia quelle nazionali di cofinanziamento sia quelle provenienti dall'Unione europea).

⁴ Si prevedono, per i progetti di informatizzazione del dicastero della giustizia, ancora 891.503.759 euro per il 2020/2032.

il legislatore delegato dovrà prevedere specifiche modalità d'impiego non telematiche di gestione degli atti, ma solo in via eccezionale.

In tal senso, sembrerebbe utile l'acquisizione di un prospetto riepilogativo degli interventi di spesa per il processo di informatizzazione del dicastero della Giustizia già finanziati nel periodo 2017/2020, a valere della quota di risorse prevista nel citato decreto di riparto⁵, fornendosi le coordinate contabili dei capitoli che sono stati interessati dall'assegnazione delle risorse.

Comma 6 **(Notificazioni all'imputato)**

L'articolo 1, comma 6 reca principi e criteri direttivi per la modifica della disciplina delle notificazioni all'imputato, prevedendo che solo la prima notificazione, nella quale egli prende conoscenza del procedimento a suo carico, e quelle relative alla citazione a giudizio in primo grado e in sede di impugnazione, dovranno essere effettuate personalmente all'imputato; tutte le altre potranno essere effettuate al difensore di fiducia, al quale l'imputato avrà l'onere di comunicare i propri recapiti.

La RT afferma che si tratta di un insieme di disposizioni che sono dirette a velocizzare l'*iter* processuale puntando allo snellimento degli adempimenti anche degli organi e degli uffici deputati alle notificazioni giudiziarie (ufficiali giudiziari, gestori di servizi postali), nonché delle cancellerie penali, che in maniera più chiara, diretta e celere acquisiranno la prova dell'avvenuta ricezione dell'atto da parte dell'imputato sia esso detenuto o meno o della persona sottoposta alle indagini.

Per tali motivazioni, assicura che le norme non sono suscettibili di determinare oneri a carico della finanza pubblica, ma al contrario sono idonee a realizzare possibili risparmi di spesa, allo stato non quantificabili.

Conferma che eventuali adeguamenti sui sistemi non daranno luogo a nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, potendosi provvedere ai relativi adempimenti con le risorse umane e strumentali disponibili a legislazione vigente, nonché con le risorse finanziarie già iscritte nel bilancio dell'Amministrazione della giustizia alla Missione 6 - Programma 1.2 - Giustizia civile e penale: “*Sviluppo degli strumenti di innovazione tecnologica in materia informatica e telematica per l'erogazione dei servizi di giustizia*”, capitolo di bilancio 1501, per la parte corrente, che reca uno stanziamento di euro 45.993.808 per ciascuno degli anni dal 2021 al 2023, nonché capitolo di bilancio 7203, per la parte capitale, che reca uno stanziamento di euro 193.333.667 per l'anno 2021, di euro 165.271.036 per l'anno 2022 e di euro 137.604.864 per l'anno 2023.

Al riguardo, posto che alla lettera a) si prevede che l'attuazione delle delega dovrà prevedere il riconoscimento della facoltà per l'imputato non detenuto o internato, di dichiarare domicilio ai fini delle notificazioni anche presso un proprio idoneo recapito

⁵ Il D.P.C.M. 21 luglio 2017 ha previsto, a tal fine, 25,5 milioni di euro nel 2017;136,5 milioni di euro nel 2018; 193 milioni di euro nel 2019 e 891,5 milioni di euro per l'orizzonte 2020/2032.

"telematico", andrebbero fornite assicurazioni sull'adeguatezza delle attrezzature degli uffici giudiziari, circostanza che non sembrerebbe attestata dall'ultima Relazione annuale sull'Amministrazione della Giustizia⁶.

Infine, circa le previsioni di spesa illustrate dalla RT, si segnala che il capitolo 1501 dello stato di previsione del ministero della giustizia iscritto nel bilancio 2021/2023, consta di ben n. 10 piani gestionali riferiti alla gestione della spesa corrente per il sistema informatico di tutta l'Amministrazione giudiziaria, e il capitolo 7203, che consta di n. 8 piani gestionali, prevede una dotazione complessiva di cassa per il 2021, sensibilmente superiore a quella indicata per competenza (pari a 204,6 milioni di euro) ad attestare una consistente quota di gestione in conto residui dovuta al procedimento di formazione della spesa.

Comma 7 (Processo in assenza)

L'articolo 1, comma 7, detta principi e criteri direttivi per la riforma della disciplina del processo in assenza dell'imputato, al fine di adeguarla al diritto dell'Unione europea con particolare riferimento alla direttiva UE 2016/343, che tratta, oltre che della presunzione di innocenza, anche del diritto di presenziare al processo. In particolare, la riforma intende riaffermare il principio in base al quale si può procedere in assenza dell'imputato solo se si ha la certezza che la sua mancata partecipazione al processo è volontaria. In mancanza, il giudice dovrà pronunciare sentenza inappellabile di non doversi procedere, chiedendo contestualmente che si proceda alle ricerche dell'imputato. Se e quando l'imputato sarà rintracciato, la sentenza di non luogo a procedere sarà revocata (nel frattempo la prescrizione sarà stata sospesa) e il giudice fisserà una nuova udienza per la prosecuzione del processo.

La RT ribadisce che la norma che reca la delega sulla materia del processo in assenza dell'imputato afferma che l'insieme delle previsioni indicate ha natura ordinamentale e procedurale e volte a contribuire allo snellimento delle attività degli organi requirenti e giudicanti, eliminando adempimenti che rallentano i tempi processuali, evitando l'insorgere di procedure di infrazione a livello unionale a garanzia del diritto al giusto processo (anche al fine di adeguarsi alla direttiva UE 2016/343) e realizzando il contenimento dei tempi di definizione del processo.

Conclude che si consegue, pertanto, il deflazionamento di un'attività giurisdizionale che, per assenza di elementi probatori "*ab origine*", è tale da determinare una pronuncia di proscioglimento nei confronti del prevenuto.

⁶ Sul punto, si evidenzia che l'ultima Relazione annuale della Corte di cassazione pur rilevando che "le notifiche penali per via telematica sono ormai utilizzate in tutti gli uffici giudiziari e semplificano considerevolmente il lavoro delle cancellerie..... Se si eccettua la dotazione informatica delle singole postazioni di lavoro, generalmente adeguata, il complesso del sistema, inclusi i più rilevanti sistemi della rete (rete geografica e degli uffici; rete wireless; sale server; ecc.), i sistemi centralizzati (posta elettronica, anche certificata; sicurezza; assistenza) e le principali applicazioni del sistema giudiziario (processo civile telematico; sistemi gestionali del settore civile e penale; ecc.), mostrano palesi segni di obsolescenza e inadeguata manutenzione da cui, purtroppo frequentemente, derivano blocchi generalizzati e ripetuti di tutta o parte del sistema informatico". Cfr. Corte Suprema di Cassazione, Relazione Annuale sull'Amministrazione della Giustizia 2020, pagina 18.

Per gli enunciati motivi, pertanto, rappresenta che la norma in esame è suscettibile di determinare risparmi di spesa allo stato non quantificabili.

Al riguardo, nulla da osservare.

Comma 8

(Utilizzo delle videoregistrazioni e dei collegamenti a distanza)

L'articolo 1, comma 8 detta principi e criteri direttivi per modificare il codice di rito al fine di prevedere la registrazione audiovisiva o l'audioregistrazione per documentare l'interrogatorio o l'assunzione di informazioni, ovvero la testimonianza. Inoltre, la disposizione delega il Governo ad individuare i casi in cui, con il consenso delle parti, la partecipazione all'atto del procedimento o all'udienza può avvenire a distanza o da remoto.

La RT evidenzia che sotto il profilo finanziario, l'intervento non determina effetti onerosi, atteso che vengono rese ordinarie attività già previste, il cui svolgimento viene ulteriormente efficientato e che compensano l'eliminazione di altre incombenze che riguardano il personale amministrativo.

Con particolare riferimento alle attività già previste che possono garantire la funzionalità dei servizi richiamati occorre fare riferimento all'insieme dei sistemi tecnologici e strumentali già in uso presso l'amministrazione giudiziaria, penitenziaria e minorile e che vengono assicurate mediante l'impiego delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente nello stato di previsione del Ministero della giustizia per l'anno 2021, alla Missione Giustizia- U.d.V. 1.2 giustizia civile e penale - Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi -Azione "*Attività di verbalizzazione atti processuali e videoconferenza nell'ambito dei procedimenti giudiziari*", Capitolo 1462 P.g. 14, che reca uno stanziamento di euro 12.661.419 per gli anni 2021 e 2022, e di 8.661.419 per il 2023 e Capitolo 1462 P.g. 28 che reca uno stanziamento di euro 35.600.000 per ciascuno degli anni del triennio 2021-2023; U.d.V. 1.1 amministrazione penitenziaria - Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Azione "Supporto per l'erogazione dei servizi penitenziari", Capitolo 1751 "*Spese per la gestione e il funzionamento del sistema informativo*" che reca uno stanziamento di euro 572.338 per ciascuno degli anni del triennio 2021-2023 e Capitolo 2121 "*Spese per il funzionamento del sistema informativo*", che reca uno stanziamento di euro 842.491 per gli anni 2021 e 2022 e 442.491 euro per l'anno 2023; nonché U.d.V. 1.2 Giustizia civile e penale- Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi - Azione: "Sviluppo degli strumenti di innovazione tecnologica in materia informatica e telematica per l'erogazione dei servizi di giustizia", nel capitolo di bilancio 1501 "*Spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo, nonché funzionamento e manutenzione delle attrezzature per la microfilmatura di atti*", pari ad euro 45.993.808 per ciascun anno del triennio 2021-2023, nonché nel capitolo di bilancio 7203, "*Spese per lo sviluppo del sistema informativo nonché per il finanziamento del progetto intersettoriale -Rete unitaria - della Pubblica*

Amministrazione nonché dei progetti intersettoriali e di infrastruttura informatica e telematica ad esso connessi”, p.g. 8 “Informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria”, pari ad euro 137.067.963 per l'anno 2021, ad euro 112.746.603 per l'anno 2022 e ad euro 101.749.595 per l'anno 2023 e riguardano spese di funzionamento e di investimento per l'innovazione tecnologica in materia informatica e telematica dell'intera amministrazione della giustizia.

Per tutto quanto indicato ribadisce che le disposizioni ivi riportate, non sono suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, stante la natura ordinamentale e procedimentale degli adempimenti connessi che potranno essere sostenuti con l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, nulla da osservare.

Comma 9 ***(Indagini preliminari e udienza preliminare)***

L'articolo 1, comma 9, detta principi e criteri direttivi volti a riformare alcuni profili della disciplina in materia di indagini preliminari e udienza preliminare.

La RT dopo aver ampiamente descritto le norme segnala che l'intervento è connotato da intenti di tutela del diritto di difesa ed è diretto al tempo stesso ad impedire che richieste pretestuose o dilatorie possano condurre a una riapertura del procedimento attraverso indagini non pertinenti.

In tali termini, rileva che la disposizione snellisce le attività giudiziarie e impedendo attività di indagine non indispensabili o non pertinenti, comportando effetti positivi per la finanza pubblica e non determinando nuovi o maggiori oneri, perseguendo il fine dell'accertamento dei fatti proprio dell'esercizio dell'azione penale, in termini di un minor dispendio di risorse umane, strumentali e finanziarie, sebbene, allo stato, non quantificabili.

Certifica che l'insieme delle disposizioni ha natura ordinamentale e procedurale e contribuisce a sgravare l'attività degli uffici giudiziari, soprattutto quelli requirenti, da oneri e adempimenti che improduttivamente rallentano i tempi processuali.

A tale proposito, segnala che l'accelerazione delle varie fasi comporta un maggiore contenimento dei costi concentrando le attività d'indagine e permettendo lo svolgimento solo di quelle effettivamente necessarie ed indispensabili ai fini dell'acquisizione di elementi probatori da riscontrare in ambito di udienza ovvero utili per la definizione anticipata delle sorti processuali.

Al riguardo, convenendo con la RT circa la natura ordinamentale e procedurale dei criteri in esame, che contribuiscono a sgravare l'attività degli uffici giudiziari, soprattutto quelli requirenti, da oneri e adempimenti che improduttivamente rallentano i tempi processuali, nonché sul conseguente impatto in termini di maggiore

contenimento dei costi concentrandosi sulle attività d'indagine e solo di quelle effettivamente necessarie ed indispensabili ai fini dell'acquisizione di elementi probatori da riscontrare in ambito di udienza, ovvero, utili per la definizione anticipata delle sorti processuali, non ci sono osservazioni.

Comma 10 **(Procedimenti speciali)**

L'articolo 1, comma 10, detta principi e criteri direttivi per la riforma dei riti alternativi finalizzati ad estenderne l'applicabilità ed a renderli maggiormente appetibili, con effetti deflattivi del rito dibattimentale.

La RT conferma che la norma interviene sui principi e sui criteri in materia di procedimenti speciali, con l'obiettivo di incentivare il ricorso a tali riti che, come noto, rappresentano soluzioni processuali alternative al rito dibattimentale, che rappresenta l'esito ordinario del nostro processo penale, e si diversificano in base alla varietà delle situazioni, con l'obiettivo di deflazionare il sistema processuale assicurandone celerità e flessibilità.

Segnala che le disposizioni, pur non privando delle loro finalità i riti sommari, consentono di estendere la loro applicazione a casistiche più ampie e diverse, realizzando un contenimento sia delle udienze dibattimentali che un'abbreviazione dei tempi di definizione dei procedimenti penali.

Per tali motivazioni sono suscettibili di determinare dei benefici effetti in termini di economie di risorse finanziarie e strumentali e in relazione alle attività dei magistrati giudicanti che potranno essere destinati ad altri adempimenti istituzionali, ed anche eventuali possibili effetti positivi per la finanza pubblica in termini di maggior gettito, seppur allo stato non quantificabili.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, in considerazione dell'ipotizzato effetto d'impatto virtuoso per la finanza pubblica, in termini di maggior gettito riconducibile alle disposizioni in esame, dal momento che le disposizioni consentono di estendere i riti alternativi a casistiche più ampie e diverse, realizzandosi un contenimento sia delle udienze dibattimentali che un'abbreviazione dei tempi di definizione dei procedimenti penali, non ci sono osservazioni.

Comma 11 **(Giudizio)**

L'articolo 1, comma 11 è volto all'individuazione dei principi e criteri di delega dedicati al giudizio di primo grado.

La RT evidenzia che la norma interviene sui principi e criteri nell'ambito del giudizio dibattimentale con intenti di contingentare, ove possibile, i tempi di svolgimento del processo e consentire lo snellimento delle attività processuali, al fine di assicurare una gestione permeata dal ricorso a modelli organizzativi efficaci ed efficienti.

Segnala la natura procedurale delle disposizioni ivi contenute che non assumono rilevanza sotto il profilo finanziario.

Ai relativi adempimenti si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Al riguardo, ritenuto il tenore ordinamentale delle disposizioni, non ci sono osservazioni.

Comma 12

(Procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica)

L'articolo 1, comma 12 interviene fissando i principi e criteri direttivi per le modifiche da apportarsi al procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica.

La RT segnala l'intento di alleggerimento dei carichi di lavoro, sotteso alla introduzione di un'udienza deputata a "filtrare" da parte di un giudice i fascicoli trasmessi dall'organo requirente, evitando in tal modo l'instaurarsi di processi dibattimentali ritenuti "inutili" o addirittura la celebrazione di quelli il cui esito appare destinato a concretarsi in un proscioglimento. Verranno, pertanto, definiti in modo celere procedimenti che diversamente avrebbero necessitato di un iter più lungo per addivenire al medesimo risultato.

Afferma che le disposizioni ivi contenute hanno natura ordinamentale e procedurale, e contribuiscono a sgravare l'attività degli organi giudicanti dibattimentali, da adempimenti che improduttivamente rallentano i tempi processuali con conseguente deflazionamento di quelle attività giurisdizionali connesse per assenza *ab origine* di elementi probatori a sostegno di una ragionevole previsione di condanna.

Per gli enunciati motivi, pertanto, si rappresenta che le stesse non determinano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che ai relativi adempimenti potrà provvedersi nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Al riguardo, si osserva che l'introduzione di una nuova udienza predibattimentale nei procedimenti a citazione diretta, da celebrare innanzi ad un giudice diverso da quello innanzi al quale dovrà eventualmente tenersi il dibattimento, determinerà necessariamente un maggior fabbisogno di giudici, per cui andrebbe assicurato che soprattutto i tribunali più piccoli e/o con maggiori scoperture di organico, saranno in grado di reperire gli ulteriori giudici occorrenti.

Comma 13

(Impugnazioni)

L'articolo 1, comma 13 detta principi e criteri direttivi per la riforma del giudizio di appello, del ricorso in Cassazione e delle impugnazioni straordinarie.

In particolare:

- alla lettera a), è previsto che il legislatore delegato dovrà prevedere che con l'atto di impugnazione, a pena di inammissibilità, sia depositata dichiarazione o elezione di domicilio ai fini della notificazione dell'atto introduttivo del giudizio di impugnazione, fermo restando quanto previsto in materia di processo in assenza;

- alla lettera b) interviene sulla modalità di presentazione dell'impugnazione e di spedizione dell'atto di impugnazione;

- alla lettera c), il legislatore delegato dovrà aggiungere anche l'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento relative a reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa;

- alla lettera d) prevede che il legislatore delegato dovrà disciplinare le conseguenze dell'improcedibilità dell'azione penale per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione (v. infra) con particolare riferimento a:- azione civile esercitata nel processo penale; confisca originariamente disposta con la sentenza di condanna in primo grado. Il Governo dovrà altresì adeguare la disciplina delle impugnazioni per i soli interessi civili;

- alla lettera e) prevede l'estensione delle ipotesi di inappellabilità della sentenza di condanna, aggiungendo all'attuale inappellabilità delle sentenze che condannano al pagamento di un'ammenda, l'inappellabilità della sentenza che condanna al lavoro di pubblica utilità;

- alla lettera f) delega il Governo a disciplinare l'inappellabilità delle sentenze di non luogo a procedere negli stessi termini previsti per le sentenze di proscioglimento.;

- alla lettera g) prevede la forma del rito camerale non partecipato, per tutti i procedimenti d'appello salva richiesta di partecipazione della parte che ha promosso l'appello o comunque dell'imputato o del suo difensore;

- alla lettera h) incide sull'istituto del "concordato sui motivi di appello" (art. 599 c.p.p.), di cui dovrà ampliare l'ambito applicativo tramite l'eliminazione di tutte le preclusioni all'accesso a tale istituto, attualmente previste con riferimento ad alcune tipologie di reati (art. 599-bis, comma 2);

- alla lettera i) il riordino dovrà prevedere l'inammissibilità dell'appello per mancanza di specificità dei motivi quando nell'atto difetti la puntuale ed esplicita enunciazione dei rilievi critici rispetto alle ragioni di fatto e di diritto espresse nel provvedimento impugnato;

- alla lettera l) prevede che il governo modifichi la disciplina dell'obbligo di rinnovazione dell'istruzione dibattimentale in caso di appello contro una sentenza di proscioglimento per motivi attinenti alla valutazione della prova dichiarativa (articolo 603, comma 3-bis, c.p.p.), prevedendo che, in tale caso, la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale sia limitata ai soli casi di prove dichiarative assunte in udienza nel corso del giudizio di primo grado;

- alla lettera m) delega il governo a prevedere che la trattazione dei ricorsi davanti alla Corte di cassazione avvenga con contraddittorio scritto senza l'intervento dei difensori; è fatta salva, nei casi non contemplati dall'articolo 611 c.p.p, la richiesta delle parti di discussione orale in pubblica udienza o in camera di consiglio partecipata;

- alla lettera n) delega il Governo ad inserire nel codice di rito penale un meccanismo incidentale di rinvio alla Corte di cassazione per definire questioni sulla competenza per territorio;

- alla lettera o) prevede che il legislatore delegato dovrà disciplinare l'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo. A tal fine il Governo dovrà: introdurre un mezzo di impugnazione straordinario davanti alla Corte di cassazione al fine di dare esecuzione alle sentenza definitive della Corte europea, proponibile dal soggetto che abbia presentato il ricorso, entro un termine perentorio; attribuire alla Corte il potere di adottare i provvedimenti necessari e disciplinare l'eventuale procedimento successivo; coordinare il rimedio con quello della rescissione del giudicato, e con l'incidente di esecuzione di cui all'articolo 670 c.p.p..

La RT afferma preliminarmente che si interviene nell'ambito della disciplina del giudizio di appello, del ricorso per cassazione e delle impugnazioni straordinarie nell'intento di deflazionare i carichi di affari ad esso destinati.

Si prevedono, infatti, accanto all'ampliamento della casistica delle sentenze inappellabili sia da parte del pubblico ministero, che delle parti private, anche altre disposizioni tese all'accelerazione dei procedimenti di secondo grado.

Segnala in termini di contingentamento delle procedure la previsione inserita nella lettera e), che prevede l'inappellabilità delle sentenze di condanna a pena, sostituita con il lavoro di pubblica utilità, ritenendosi opportuna l'eliminazione dell'incoerenza di una ipotesi in cui il condannato possa impugnare la decisione nel merito, arrivando a differire, in tal modo, l'esecuzione di una misura che egli stesso ha richiesto o alla quale, comunque, non si è opposto.

Sulla lettera g), riferisce che la norma contiene la disposizione con cui si prevede la forma del rito camerale non partecipato per i procedimenti d'appello, ad eccezione della richiesta da parte dell'appellante, o in ogni caso dell'imputato o del suo difensore, di partecipare all'udienza.

Certifica che tale disposizione, posta a tutela del diritto delle parti processuali di richiedere di assistere alla celebrazione del processo equipara la previsione contenuta nel giudizio di cassazione anche al giudizio di appello e, stante la natura procedurale e l'obiettivo di estendere a tutte le parti le medesime prerogative accordate dal testo emendato all'imputato, non determina effetti negativi per la finanza pubblica, dal momento che le attività connesse, di carattere istituzionale, potranno essere assicurate con il ricorso alle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

In analogia, segnala l'ulteriore misura tesa a contingentare e snellire lo svolgimento del giudizio di appello, contenuta nella lettera h), per la quale viene eliminata ogni forma di preclusione prevista dall'art. 599-bis, comma 2, in relazione all'accesso al "patteggiamento" in appello riguardo ad alcune tipologie di reati.

Invece, con la lettera o), segnala che ivi viene introdotto un mezzo di impugnazione straordinario davanti alla Corte di cassazione, al fine di dare immediata esecuzione alla sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo. Con tale rimedio, proponibile dal soggetto che abbia presentato il ricorso, entro un termine perentorio, si evitano duplicazioni di procedimenti e si coordinano le norme internazionali relative al recepimento della sentenza della CEDU con quelle inerenti alla rescissione del giudicato e all'incidente di esecuzione di cui all'art. 670 c.p.p..

Conclude assicurando che le disposizioni come sopra illustrate rivestono carattere procedurale, e sono dirette a scongiurare la presentazione di ricorsi pretestuosi o che mirano a differire i tempi di risoluzione giudiziale della causa, limitando l'impugnazione a casi ed ipotesi che la legge ritiene meritevoli di ulteriore tutela giurisdizionale o applicando l'iter del procedimento in camera di consiglio per quei casi che possono essere definiti con modalità più celeri e in assenza di effettivo contraddittorio.

In definitiva, rappresenta il carattere di neutralità finanziaria delle norme, segnalando che ai relativi adempimenti si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Al riguardo, si osserva che l'introduzione di un nuovo mezzo di impugnazione davanti la Corte di Cassazione, al fine di dare immediata esecuzione a sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (comma 13, lettera o)), potrebbe determinare la necessità di incrementare il numero di giudici e personale amministrativo assegnato alla Corte di Cassazione al fine di fare fronte ai nuovi ricorsi che perverranno. D'altra parte si eviterebbero le vie di ricorso che sono state finora individuate dalla giurisprudenza⁷. Anche su tale norma, andrebbero chiariti gli effetti complessivi d'impatto della disposizione, atteso che se per un verso si evitano i procedimenti previsti finora per il recepimento del giudicato CEDU, d'altro canto si prevede l'istanza di una nuova tipologia di ricorso davanti dalla Corte di cassazione. A tal fine sarebbe essenziale disporre di una stima del numero dei ricorsi che si prevede in ragione annua da raffrontare con le risorse disponibili presso la Corte di Cassazione onde valutare la sostenibilità a carico delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Comma 14

(Amministrazione dei beni in sequestro ed esecuzione della confisca)

La norma, alle lettere a) e b), inserita in prima lettura, delega il Governo ad intervenire in materia di amministrazione dei beni in sequestro e di esecuzione della confisca ivi stabilendo i principi e criteri direttivi.

In particolare:

- alla lettera a) il Governo dovrà prevedere che la vendita dei beni confiscati a qualsiasi titolo nel processo penale avvenga con le forme che il codice di procedura civile prevede per la vendita e assegnazione dei beni mobili ed immobili nell'esecuzione forzata, con specifico riguardo alla delega alle operazioni di vendita (articoli 534-*bis* e 591-*bis* c.p.c.);

- alla lettera b) si dovrà provvedere al riordino della disciplina dell'amministrazione dei beni sottoposti a sequestro e dei beni confiscati in conformità alle previsioni di cui all'articolo 104-*bis* delle disposizioni di attuazione al codice di procedura penale.

La RT afferma che al comma 14 si prevedono interventi in materia di esecuzione della confisca per equivalente in seguito all'accertamento della commissione di reati e all'amministrazione dei beni sottoposti a sequestro, stabilendo che si applichi la disciplina dell'esecuzione delle pene pecuniarie in caso di beni mobili o immobili già sottoposti a sequestro, e che, la vendita dei beni confiscati a qualsiasi titolo, avvenga secondo le disposizioni degli artt. 534-*bis* e 591-*bis* del c.p.c. con delega, al notaio o al professionista iscritto negli elenchi di cui agli articoli 169-*ter* e 179-*ter* delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile, delle operazioni di vendita (lettera a). Segnala al riguardo che i compensi liquidati ai predetti soggetti gravano sulla stessa procedura esecutiva o sono corrisposti dalla parte acquirente prima dell'assegnazione del bene a titolo di privilegio in favore dell'Erario.

⁷ La giurisprudenza "ha individuato tre diversi rimedi: la revisione europea (introdotta dalla sentenza costituzionale n. 113 del 2011), il ricorso straordinario per errore di fatto (nelle ipotesi di violazione perpetrata in Cassazione: v. caso Drassich c. Italia e, da ultimo, Corte edu sez. I, 06/02/2020, Felloni c. Italia) e l'incidente di esecuzione di cui all'art. 670 c.p.p. (per le fattispecie di violazioni sostanziali)." Cfr. A.S. n. 2353, Dossier Servizio Studi, pag. 72-73.

Con riferimento, invece alla lettera b) dello stesso comma 14, dopo averne descritto il contenuto, rappresenta che la norma in esame realizza obiettivi di efficientamento risolvendo le problematiche relative alla gestione da parte degli uffici giudiziari - le cancellerie penali in primis - delle procedure di esecuzione e vendita connesse ad alcune particolari tipologie di beni mobili (es.: quote societarie e liquidazione di aziende) e in relazione a beni immobili. La regolamentazione della disciplina permette di superare situazioni problematiche collegate a adempimenti particolarmente complessi, gravanti sui citati uffici giudiziari e permette la commercializzazione agevole di detti beni, con ricadute positive sul gettito d'entrata delle casse erariali, seppure allo stato non quantificabili.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, alla luce degli elementi forniti dalla RT circa la neutralità della disposizione di cui alla lettera a) e l'assicurazione sulla lettera b), per cui sarebbero al più ipotizzabili effetti in termini di maggiore gettito, non ci sono osservazioni.

Comma 15 ***(Condizioni di procedibilità)***

La disposizione, alle lettere a)-d), modificata nel corso dell'esame svoltosi in prima lettura, reca i principi e criteri direttivi ai quali il Governo deve adeguarsi nell'esercizio della delega in materia di condizioni di procedibilità.

In particolare:

- alla lettera a) il legislatore delegato deve prevedere la procedibilità a querela per il reato di lesioni stradali colpose gravi previsto dall'articolo 590-*bis*, primo comma, c.p.;

- alla lettera b) Governo è delegato ad estendere il regime di procedibilità a querela di parte ad ulteriori specifici reati contro la persona o contro il patrimonio, individuati nell'ambito di quelli puniti con la pena edittale detentiva non superiore nel minimo a due anni. La disposizione specifica inoltre che, fini della determinazione della pena detentiva, non si dovrà tenere conto delle circostanze del reato e che occorre comunque fare salva la procedibilità d'ufficio - a tutela di soggetti deboli - quando la persona offesa sia incapace per età o per infermità.;

- alla lettera c) il legislatore delegato è chiamato, con riguardo ai reati perseguibili a querela, a prevedere l'obbligo che nell'atto di querela sia dichiarato o eletto il domicilio per le notificazioni, ammettendosi a tale fine anche l'indicazione di un idoneo recapito telematico;

- alla lettera d) nell'esercizio della delega dovrà essere prevista un'ipotesi tipica di remissione tacita della querela nel caso di ingiustificata mancata comparizione del querelante all'udienza cui sia stato citato in qualità di testimone.

La RT afferma che il comma 15 attiene al tema delle condizioni di procedibilità prevedendo (lettera a) che nell'esercizio della delega si intervenga affinché nell'alveo dei reati perseguibili a querela della persona offesa, rientri, oltre al reato di lesioni personali colpose gravi, anche quello di lesioni personali colpose gravissime, al fine di circoscrivere il ricorso allo strumento processuale ai soli casi in cui vi sia un effettivo interesse della persona offesa alla punizione del responsabile. Segnala che procedendo in tale direzione, infatti, oltre a ridurre le casistiche ed il numero dei procedimenti - con

evidenti risparmi di tempi e d'impiego di risorse per il processo - si limitano anche le ingenti spese gravanti sugli uffici giudiziari derivanti dall'esperimento di elementi probatori quali perizie e consulenze tecniche, soprattutto di carattere medico-legali oltre modo complesse da esperire per ricostruire la dinamica dei fatti.

Analoghi intenti deflattivi sottendono l'inserimento delle disposizioni contenute nella lettera b) con cui si prevede l'estensione del regime di procedibilità a querela di parte, ad ulteriori specifici reati contro la persona o contro il patrimonio nell'ambito di quelli puniti con la pena edittale detentiva non superiore nel minimo a due anni, stabilendo l'esclusione delle circostanze ai fini della determinazione della relativa pena detentiva. Si segnala che in tutti casi in cui la persona offesa sia incapace per età o per infermità resta il principio della procedibilità d'ufficio.

Segnala che le norme contenute nel comma 15, aventi natura procedurale, intervengono in maniera significativa nel limitare le possibilità di abuso di mezzi processuali: le stesse, infatti, sempre nell'ottica di accelerare i processi e di ridurre il ricorso pretestuoso alle liti che congestionano le aule giudiziarie, sono suscettibili di realizzare risparmi di spesa per la finanza pubblica non solo in termini economici, ma anche sotto il profilo dell'impiego delle risorse umane, dei locali da adibire alle udienze e delle restanti risorse strumentali necessarie per lo svolgimento dei processi.

Al riguardo, convenendo con le considerazioni riportate dalla RT, non ci sono osservazioni.

Comma 16 ***(Esecuzione delle pene pecuniarie)***

La disposizione, alle lettere a)-c), inserita in prima lettura, interviene sul procedimento di esecuzione della pena pecuniaria con la finalità dichiarata di restituirle effettività, stabilendone i principi e criteri direttivi.

In particolare:

- alla lettera a) provvedendo alla razionalizzazione e semplificazione del procedimento di esecuzione delle pene pecuniarie;

- alla lettera b) operando la revisione, secondo criteri di equità, efficienza ed effettività, i meccanismi e la procedura di conversione della pena pecuniaria in caso di mancato pagamento per insolvenza o insolvibilità del condannato;

- alla lettera c) disponendo la previsione di procedure amministrative efficaci, che assicurino l'effettiva riscossione e conversione della pena pecuniaria in caso di mancato pagamento.

La RT afferma che gli interventi di cui si compone il comma 16, in linea con gli intenti deflattivi processuali perseguiti con la presente riforma, prevedono di restituire un valore maggiore e più significativo alla pena pecuniaria, in modo da considerarla come alternativa alla pena detentiva e non soltanto come sanzione accessoria in merito ad alcuni reati collegandola, altresì, a parametri soggettivi delle condizioni economiche del reo ed alla sua capacità patrimoniale. Evidenzia che si tratta di proposte di carattere precettivo che rinviano ai successivi decreti legislativi il compito di ridisegnare la

disciplina della multa e dell'ammenda come pene da irrogare da sole, in alternativa o congiuntamente a quelle detentive secondo criteri di sistematicità, ragionevolezza e proporzionalità, in rapporto alla gravità del reato, alla sua natura delittuosa o contravvenzionale. Tali interventi comportano effetti positivi in termini di incentivo alle forme di definizione alternativa dei procedimenti penali con possibili riverberi di riduzione dei carichi giurisdizionali, ed eventuale conseguente contrazione di costi procedurali.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, ritenuto l'effetto di semplificazione e di miglioramento dell'efficacia del procedimento di applicazione e riscossione delle pene pecuniarie riconducibile alla norma in esame, nei termini del più ampio ricorso in tal modo alle forme di definizione "alternativa" ai procedimenti penali, con i conseguenti beni ipotizzabili effetti di risparmio sulla spesa per l'Amministrazione giudiziaria, non ci sono osservazioni.

Comma 17 ***(Sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi)***

La disposizione, alle lettere a)-n) inserita nel corso dell'esame svoltosi in prima lettura, delega il Governo a riformare la disciplina delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi, contenuta negli articoli 53 e seguenti della legge n. 689 del 1981, con la finalità di anticipare l'applicazione delle sanzioni sostitutive già in fase di cognizione, sgravando così la magistratura di sorveglianza, ivi stabilendone i principi e criteri direttivi.

In particolare il Governo è delegato: ad abolire le sanzioni sostitutive della semidetenzione e della libertà controllata; prevedere come sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi: la semilibertà; la detenzione domiciliare; il lavoro di pubblica utilità; la pena pecuniaria;

- alla lettera c) andrà previsto che il giudice deve applicare le sanzioni sostitutive solo se ritiene che: contribuiscono alla rieducazione del condannato; assicurano – anche attraverso opportune prescrizioni – la prevenzione della recidiva. Conseguentemente, il Governo dovrà disciplinare il potere discrezionale del giudice nella scelta tra le diverse misure;

- alla lettera d) il legislatore delegato dovrà revisionare la disciplina delle condizioni soggettive per l'applicazione delle sanzioni sostitutive coordinando la nuova disciplina con le preclusioni previste dall'ordinamento penitenziario per l'accesso alla semilibertà e alla detenzione domiciliare;

- alla lettera e) previsione che il giudice, nel pronunciare la sentenza di condanna o la sentenza di applicazione della pena ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, quando ritenga di dover determinare la durata della pena detentiva entro il limite di quattro anni, possa sostituire tale pena con quelle della semilibertà o della detenzione domiciliare; quando ritenga di doverla determinare entro il limite di tre anni, possa sostituirla anche con il lavoro di pubblica utilità, se il condannato non si oppone; quando ritenga di doverla determinare entro il limite di un anno, possa sostituirla altresì con la pena pecuniaria della specie corrispondente; prevedere che con il decreto penale di condanna la pena detentiva possa essere sostituita, oltre che con la pena pecuniaria, con il lavoro di pubblica utilità, se il condannato non si oppone;

- alla lettera f) il legislatore delegato a mutuare la disciplina di semilibertà e detenzione domiciliare dalle omonime misure alternative alla detenzione previste dall'ordinamento penitenziario e quella del lavoro di pubblica utilità dalle sanzioni applicabili dal giudice di pace ai sensi del d.lgs. n. 274 del 2000. In quest'ultimo caso la delega precisa che il lavoro di pubblica utilità dovrà avere durata corrispondente a quella della pena sostituita;

- alla lettera g) delega il Governo a prevedere il coinvolgimento degli UEPE (uffici per l'esecuzione penale esterna), al fine di consentire già nel giudizio di cognizione l'applicazione delle sanzioni sostitutive di consentire l'applicazione delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi nel giudizio di cognizione;

- alla lettera h) delega il Governo a escludere la sospensione condizionale della pena nell'ipotesi in cui si proceda all'applicazione di sanzioni sostitutive;

- alla lettera i) delega il Governo a prevedere che l'esito positivo del lavoro di pubblica utilità possa, se accompagnato dal risarcimento del danno ovvero dall'eliminazione delle conseguenze dannose del reato, comportare la revoca della confisca eventualmente disposta. Dovrà trattarsi di confisca facoltativa, i quanto lo stesso principio di delega demanda di far salva la confisca obbligatoria, anche per equivalente, del prezzo, del profitto o del prodotto del reato ovvero delle cose la cui fabbricazione uso e porto, detenzione o alienazione costituiscono reato.;

- alla lettera l) nel disciplinare la pena pecuniaria il Governo dovrà partire da quanto attualmente previsto dall'art. 53, secondo comma, della legge n. 689 del 1981, con alcuni temperamenti. In particolare, il valore giornaliero al quale può essere assoggettato il condannato, da moltiplicare poi per i giorni di pena detentiva, dovrà essere individuato dal giudice prescindendo nel minimo dai 250 euro previsti dall'art. 135 c.p. Il giudice potrà dunque individuare il valore giornaliero all'interno della forchetta 1-2.500 euro, ridotta a 1-250 euro in caso di sostituzione della pena detentiva con il decreto penale di condanna, con l'evidente finalità di incentivare il ricorso a questo rito alternativo. In ogni caso, il giudice dovrà evitare di prevedere una pena pecuniaria eccessivamente onerosa rispetto alle condizioni economiche del reo e del suo nucleo familiare, adeguando dunque la pena a tali condizioni;

- alla lettera m) delega il Governo a prevedere la revoca delle sanzioni sostitutive a fronte di: mancata esecuzione; inosservanza grave o reiterata delle prescrizioni. In caso di revoca, anche solo per la parte residua di pena ancora da scontare, la sanzione dovrà riconvertirsi nella pena detentiva sostituita o in altra sanzione sostitutiva. Con particolare riguardo alla pena pecuniaria, il Governo dovrà far salva l'ipotesi di mancato pagamento dovuto a insolvibilità del condannato o ad altro giustificato motivo.;

- alla lettera n) il Governo dovrà disciplinare la responsabilità penale da violazione degli obblighi relativi alle sanzioni sostitutive, mutuandola da quanto attualmente previsto dagli articoli 47 e 51 dell'ordinamento penitenziario e dall'art. 56 del d.lgs. n. 274 del 2000, sulle competenze penali del giudice di pace, riguardo rispettivamente alla violazione degli obblighi inerenti alla semilibertà, alla detenzione domiciliare – puniti a titolo di evasione con la reclusione da 1 a 3 anni - e al lavoro di pubblica utilità – puniti con la reclusione fino a un anno..

La RT afferma che con l'inserimento delle previsioni del comma 17, si intende perseguire una revisione organica della disciplina delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi, di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689, in linea con gli obiettivi della riforma che individua nella misura carceraria l'ultima ratio di risposta al reato per contrastarne gli effetti desocializzanti. Per tale motivo si è ritenuto di innalzare il limite della pena detentiva sostituibile e, altresì, modificare la tipologia delle pene sostitutive in modo tale da corredarle di contenuti sanzionatori positivi.

Dopo aver descritto le disposizioni, la RT afferma che lo scopo è quello di agevolare le richieste di applicazione di sanzioni sostitutive con incentivazione all'accesso ai riti alternativi, con effetti deflattivi diretti sui carichi di lavoro anche su quelli relativi al processo esecutivo delle pene, considerato che anche la magistratura di sorveglianza potrà usufruire del beneficio derivante da un incremento delle richieste di accesso alle misure alternative alla detenzione, avanzate già nella fase di cognizione processuale, con sgravio significativo in termini di valutazione delle istanze inoltrate da coloro che

si trovano ad essere giudicati a piede libero, ma dal momento che sono condannati ad una pena detentiva breve, in virtù dell'art. 656 (commi 4-*bis*, 5 e ss.) c.p.p. debbono attendere comunque una decisione del giudice dell'esecuzione.

Evidenzia, che le norme contenute nel comma 17, oltre a non essere suscettibili di determinare effetti onerosi per la finanza pubblica, comporteranno effetti positivi di entrata nelle casse dell'erario, atteso che la previsione dei nuovi limiti di conversione tra pena detentiva e pena pecuniaria coinvolgerà una platea di soggetti, più estesa rispetto a quella odierna, interessati a richiedere l'applicazione delle misure alternative alla detenzione, ivi incluse quelle di conversione in pene pecuniarie, 5ebbene, allo 5tato attuale, di difficile quantificazione.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, si conviene in linea di principio con la RT in merito all'effetto deflattivo sul regime di detenzione e di semplificazione sul piano procedimentale associabile alla richiesta delle pene "alternative", ivi compreso il ricorso alle pene pecuniarie, i cui effetti non potranno che produrre *in primis* risparmi di spesa e/o maggiori entrate.

Tuttavia, va evidenziato che gli effetti del riordino sembrerebbero suscettibili di riflettersi anche in maggiori oneri, considerato che i regimi alternativi della reclusione prevedono l'attivazione di sistemi di vigilanza (cd. braccialetti elettronici) ed attività di verifica che giocoforza sembrerebbero riflettersi in un incremento dei fabbisogni di risorse degli uffici ed organi dell'Amministrazione penitenziaria, di cui andrebbe per l'appunto documentata l'adeguatezza.

Inoltre, si osserva che l'ampliamento dell'utilizzo del lavoro di pubblica utilità in sostituzione della pena, potrà avvenire compatibilmente con le risorse disponibili a tale fine. La disciplina vigente prevede infatti l'assunzione di oneri assicurativi contro gli infortuni e le malattie professionali nonché riguardo alla responsabilità civile verso i terzi a carico delle amministrazioni⁸.

Inoltre, con riferimento ai criteri di delega per la pena pecuniaria sostitutiva della pena detentiva (comma 17, lettera l)), si osserva che la loro applicazione potrebbe determinare una riduzione delle relative entrate, posto che si consente un minimo giornaliero più basso di quello attualmente vigente (l'art. 135 c.p. prevede un minimo di 250 euro per un giorno di pena detentiva). D'altra parte una soglia minima inferiore potrebbe invece aumentare il ricorso alla pena pecuniaria sostitutiva con conseguenti maggiori incassi in tutti i casi in cui attualmente l'imputato vi rinunci per indisponibilità delle somme necessarie⁹. Pur essendo le entrate da sanzioni non contabilizzate nei saldi

⁸ Cfr. D.M. 26/03/2001. Norme per la determinazione delle modalità di svolgimento del lavoro di pubblica utilità applicato in base all'art. 54, comma 6, del D.Lgs. 28 agosto 2000, n. 274. Pubblicato nella Gazz. Uff. 5 aprile 2001, n. 80.

⁹ La Corte costituzionale recentemente, pur dichiarando inammissibile una questione di illegittimità costituzionale, ha rilevato che " ... il valore giornaliero minimo della pena pecuniaria sostituita alla pena detentiva sia attualmente pari a 250 Euro. Il risultato è stato quello di rendere eccessivamente onerosa, per molti condannati, la sostituzione della pena pecuniaria, sol che si pensi che - ad esempio - il minimo legale della reclusione, fissato dall'art. 23 cod. pen. in quindici giorni, deve oggi essere sostituito in una multa di almeno 3.750 Euro, mentre la sostituzione di sei mesi di reclusione (pari al limite massimo entro il quale può

e quindi non necessitando una loro modifica diminutiva una copertura, sarebbero comunque utili dati sull'ammontare di tali entrate negli ultimi anni e stime sulla possibile evoluzione.

Commi 18-20 **(Giustizia riparativa)**

L'articolo 1, comma 18, detta principi e criteri direttivi per introdurre una disciplina organica della giustizia riparativa, con particolare riguardo alla definizione dei programmi, ai criteri di accesso, alle garanzie, alla legittimazione a partecipare, alle modalità di svolgimento dei programmi e alla valutazione dei suoi esiti, nelle diverse fasi del procedimento penale.

In particolare, il comma 18 prevede:

- alla lettera a) l'introduzione di una disciplina organica della giustizia riparativa che, in coerenza con le indicazioni della Direttiva 2012/29/UE, ne definisca la nozione, l'articolazione in programmi, i criteri di accesso, le garanzie, la legittimazione a partecipare, le modalità di svolgimento e la valutazione degli esiti dei programmi, ferma restando la necessaria rispondenza degli stessi all'interesse della vittima e dell'autore del reato;

- alla lettera b) l'introduzione nell'ordinamento della definizione di vittima del reato considerando tale anche il familiare di una persona la cui morte è stata causata da un reato e che ha subito un danno in conseguenza della morte di tale persona e definire a tale scopo il familiare; le definizioni che il Governo dovrà introdurre riproducono il contenuto delle definizioni di cui all'art. 2 della citata Direttiva 2012/29/UE;

- alla lettera c) previsione della possibilità di accesso ai programmi di giustizia riparativa in ogni stato e grado del procedimento penale e durante l'esecuzione della pena, su iniziativa dell'autorità giudiziaria competente, senza preclusioni in relazione alla fattispecie di reato o alla sua gravità, sulla base del consenso libero e informato della vittima del reato e dell'autore del reato e della positiva valutazione da parte dell'autorità giudiziaria dell'utilità del programma in relazione ai criteri di accesso definiti ai sensi della lettera a);

- alla lettera d) previsione che, in ogni caso, che le specifiche garanzie per l'accesso ai programmi di giustizia riparativa e per il loro svolgimento includano: l'informazione alla vittima del reato e all'autore del reato circa i servizi di giustizia riparativa disponibili; il diritto all'assistenza linguistica; la rispondenza dei programmi di giustizia riparativa all'interesse della vittima, dell'autore del reato e della comunità; la ritrattabilità del consenso; la confidenzialità delle dichiarazioni rese nel corso del programma di giustizia riparativa, salvo che vi sia il consenso delle parti o che la divulgazione sia indispensabile per evitare la commissione di imminenti o gravi reati e salvo che le dichiarazioni integrino di per sé reato, nonché la loro inutilizzabilità nel procedimento penale e in fase di esecuzione della pena;

- alla lettera e) previsione che l'esito favorevole dei programmi di giustizia riparativa possa essere valutato nel procedimento penale e in fase di esecuzione della pena; prevedere che l'impossibilità di attuare un programma di giustizia riparativa o il suo fallimento non producano effetti negativi a carico della vittima del reato o dell'autore del reato nel procedimento penale o in sede esecutiva;

- alla lettera f) disciplina della formazione dei mediatori esperti in programmi di giustizia riparativa, tenendo conto delle esigenze delle vittime del reato e degli autori del reato e delle capacità di gestione degli effetti del conflitto e del reato nonché del possesso di conoscenze basilari sul sistema penale; prevedere i requisiti e i criteri per l'esercizio dell'attività professionale di mediatore esperto in

operare il meccanismo previsto dall'art. 53, comma 2, della L. n. 689 del 1981) dà a luogo a una multa non inferiore a 45.000 Euro. Ciò ha determinato, nella prassi, una drastica compressione del ricorso alla sostituzione della pena pecuniaria ...". Cfr. Sentenza, 11-02-2020, n. 15

programmi di giustizia riparativa e le modalità di accreditamento dei mediatori presso il Ministero della giustizia, garantendo le caratteristiche di imparzialità, indipendenza ed equiprossimità del ruolo;

- alla lettera g) individuazione dei livelli essenziali ed uniformi delle prestazioni dei servizi per la giustizia riparativa, prevedendo che siano erogati da strutture pubbliche facenti capo agli enti locali e convenzionate con il Ministero della giustizia, presenti in ciascun distretto di corte d'appello.

Il comma 19 prevede che ai fini dell'attuazione delle disposizioni di cui al comma 18 sia autorizzata la spesa di 4.438.524 euro annui a decorrere dall'anno 2022, cui si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2021-2023, nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali » della missione « Fondi da ripartire » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2021, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della giustizia.

Il comma 20 prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

La RT evidenzia che il dispositivo reca una delle principali novità al testo originario in quanto è diretto ad elaborare una disciplina organica della “giustizia riparativa”, alla luce delle direttive e dei principi sostenuti da organismi di livello internazionale, quali le raccomandazioni provenienti dal Parlamento europeo e dal Consiglio d'Europa, i principi fondamentali dei programmi in materia penale delle Nazioni Unite e le direttive dell'Unione europea, nonché dalle elaborazioni concettuali della dottrina internazionale.

La norma contiene la previsione di programmi *ad hoc* che possono essere avviati esclusivamente con il consenso delle persone coinvolte senza che, dalla loro mancata accettazione possano derivare ricadute a livello sanzionatorio o l'applicazione automatica di benefici e sconti di pena.

Un primo approccio a tale strumento di estrazione prevalentemente sociale era stato operato già con la legge 28 aprile 2014, n. 67, la quale estendeva l'istituto della “messa alla prova”, previsto nell'ambito del processo minorile, anche ai reati commessi da adulti puniti con la pena edittale fino a quattro anni di reclusione sola o congiunta a pena pecuniaria.

In tali casi, l'imputato, infatti, può richiedere la sospensione del processo e la c.d. “messa alla prova” consistente in una condotta tendente all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato e, ove possibile, al risarcimento del danno dal medesimo cagionato.

La peculiarità dell'istituto consiste nella realizzazione, già nella fase procedimentale - vale a dire ancora non definitiva- di un percorso diverso rispetto a quello personale restrittivo custodiale.

L'impianto proposto con le disposizioni è, quindi, ispirato e mutuato dalla misura alternativa alla detenzione “dell'affidamento in prova ai servizi sociali”, al fine di evitare all'imputato - ancor prima della sua condanna definitiva - i danni derivanti dal contatto con l'ambiente penitenziario e dalla condizione di privazione della libertà.

La prospettiva di una giustizia che metta in relazione rei, vittime e comunità, chiamati a partecipare attivamente, qualora vi acconsentano, nella gestione degli effetti distruttivi di un reato e nella ricerca condivisa di un possibile accordo di riparazione, passa attraverso precisi criteri di delega, che qui vengono succintamente enunciati:

- Formulazione di una disciplina organica della giustizia riparativa che deve contenere all'interno dei principali programmi prospettati, un imprinting di marcato carattere sociale in cui l'intervento di riconoscimento del disvalore della condotta, di responsabilizzazione e di impegno nell'elidere, per quanto possibile, il pregiudizio - soprattutto psicologico e morale - causato alla vittima, prevalgano sulle finalità repressive e punitive della pena irrogata o da irrogare (lettera a);

- Valorizzazione del ruolo della vittima (della quale vengono fornite puntuali definizioni) attraverso l'istituto della mediazione - già previsto nell'ambito del processo minorile - istituto che viene inserito tra gli interventi tutelari, con la finalità di responsabilizzare il reo e dare voce alla sofferenza della parte lesa (lettera b);

- Possibilità di accesso ai programmi di giustizia riparativa in maniera illimitata, in ogni stato e grado del processo e durante l'esecuzione della pena, senza alcuna preclusione riguardo ai reati commessi: fulcro centrale del sistema diviene, quindi, l'informazione sia per l'autore che per la vittima del reato sul significato del programma, le modalità con cui viene attuato, le finalità dei programmi stessi ed il monitoraggio e valutazione dei loro esiti.

Tale obbligo di informazione, può, peraltro, essere adempiuto da soggetti diversi, seppur sempre nell'ambito di compiti istituzionali cui sono adibiti: pertanto, a procedimento in corso saranno gli stessi giudici davanti ai quali pende il procedimento a fornirne la comunicazione, ovvero in fase di esecuzione, il tribunale o magistrato di sorveglianza, nel caso delegando tale comunicazione ai propri ausiliari (cancelleria e polizia giudiziaria), nonché i servizi sociali degli enti locali presso cui è stato avviato il programma o quelli dell'amministrazione penitenziaria e dell'UEPE, in caso di applicazione di misure alternative o di comunità.

Nel caso in cui si tratti di condannato straniero è garantito che le comunicazioni avvengano in una lingua a lui comprensibile, tramite l'eventuale supporto di mediatori culturali, figure già previste nell'ambito del processo penale e dell'ordinamento penitenziario, per i quali si conferma la congruità della copertura di cui è fatta menzione nella relazione tecnica (lettere c; d; e; f e g).

Per quanto riguarda la figura del mediatore culturale di cui sopra, la RT rappresenta che il reperimento di tali professionalità potrà avvenire con le modalità già ampiamente consolidate nell'ambito dell'Amministrazione penitenziaria, attraverso prestazioni occasionali di collaborazione professionale secondo le effettive esigenze trattamentali.

Segnala infine che tali tipologie di spese gravano attualmente alla U.d.V. 1.1 Amministrazione penitenziaria, all'azione: Accoglienza, trattamento penitenziario e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie, sul capitolo 1766, p.g. 2 "*Onorari a professionisti esperti per l'attività di osservazione e trattamento dei detenuti*", che reca uno stanziamento di euro 4.491.406, per ciascun anno del triennio 2021-2023.

Inoltre, rappresenta che diversi interventi tesi al potenziamento delle relative attività istituzionali sono stati già attivati per implementare l'organico delle figure istituzionali destinate a potenziare le strutture di raccordo con le corrispondenti figure professionali

presenti presso i servizi sociali degli enti locali, competenti a sostenere i progetti di giustizia riparativa relativi agli accordi conclusi con i *partners* accreditati presso il Ministero della giustizia. Al riguardo, segnala l'assunzione di 323 funzionari del servizio sociale presso il Dipartimento di giustizia minorile e di comunità a seguito del concorso pubblico indetto con P.D.G. 12.1.2018, destinati agli Uffici dell'UIEPE, dell'UEPE e dell'USSM, che sono stati assunti nel 2019-2020.

Inoltre, ulteriore potenziamento delle strutture sopra citate potrà aversi a seguito dell'assunzione di n. 95 posti, elevati a n. 210, a tempo indeterminato per il profilo professionale di Funzionario della professionalità giuridico - pedagogica, III Area funzionale, fascia retributiva F1, nei ruoli del personale del Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, indetto con decreto del 5 maggio 2020 ed attualmente in corso di svolgimento.

Evidenzia che altro principio cardine riguarda il consenso delle parti, che deve essere reso in forma scritta, è sempre necessario e può in ogni momento essere revocato nelle medesime forme. È, poi, sancito il divieto di utilizzazione delle dichiarazioni rese in sede processuale e la non obbligatorietà della deposizione testimoniale del mediatore per non causare forme di vittimizzazione secondaria.

Sottolinea che essenziale è la previsione che l'esito favorevole del programma riparativo sia comunicato all'autorità giudiziaria che ha disposto il programma stesso e possa influire sull'esito positivo del processo; in nessun caso, comunque, l'esito negativo del percorso può condizionare il decorso processuale, né l'esecuzione della pena in corso o influire sulla concessione di misure alternative alla detenzione o sui benefici premiali previsti dall'ordinamento penitenziario, né può esplicare effetti negativi sulla vittima.

Poiché l'esito positivo di un accordo riparativo tra autore e vittima del reato permette di definire anticipatamente l'iter processuale, con conseguente riduzione delle pendenze a livello di carichi procedurali e di riduzione dei costi connessi alle relative spese giudiziarie, è da ritenersi che gli uffici giudiziari e gli enti locali deputati alla realizzazione del progetto possano avvalersi di mediatori esperti in programmi di giustizia riparativa, dei quali i successivi decreti attuativi dovranno individuare i requisiti di professionalità.

Si presume, comunque, che l'accesso alla suddetta professione ed alla relativa formazione spetti, oltre a coloro che abbiano conseguito la laurea triennale in vari settori e in materie diverse (appartenenti alle scienze giuridiche, alle neuroscienze, alle scienze comportamentali o sociali), anche a coloro che, in quanto già iscritti in ordini o albi professionali, seppur non in possesso di laurea, abbiano acquisito specifiche competenze in materia di mediazione penale.

Al fine di fornire una stima prudenziale dell'onere relativo al ricorso a figura professionale autonoma come quella del mediatore esperto in giustizia riparativa, si ipotizza - in analogia a quanto previsto per il mediatore penale (art. 80 O.P.) - che lo stesso svolga la propria attività nell'ambito della giustizia riparativa per un totale di 20 ore per quattro settimane. Si presuppone che la durata dell'incarico di mediazione sia

pari a dieci mesi e che il costo unitario medio (Lordo Irpef) sia pari a 17,63 euro, determinando un costo complessivo annuo unitario come di seguito riportato:

	ore di lavoro	Settimane	Costo unitario orario - lordo Irpef	Costo mensile lordo Irpef - in euro	Durata media incarico di mediazione (mesi)	Costo complessivo in euro
Mediatore esperto giustizia riparativa	20	4	17,63	1.410,40	10	14.104,00

Prosegue riferendo che la sopra prospettata visione dei servizi per la giustizia riparativa è connotata da un certo grado di complessità dovuto anche alla diversa tipologia degli agenti coinvolti nel progetto, cosicché ogni caso presenta una specifica peculiarità di interventi: per tale motivo, dunque, risulta difficile individuare “a priori” le strutture tenute ad erogare i servizi, la loro distribuzione sul territorio nazionale, nonché individuare le risorse umane da impiegare per realizzare i programmi di giustizia riparativa.

Ad ogni modo, per procedere ad una stima prudenziale della spesa complessiva relativa a tale personale specializzato e delle strutture idonee ad accogliere il servizio come illustrato nel presente articolo, sono prese a riferimento figure professionali analoghe a quelle del mediatore penale sopra previsto, tenendo conto degli esempi di giustizia riparativa presenti a livello locale (uffici dell'amministrazione giudiziaria-UEPE e servizi sociali comunali), i quali, essendo comunque, organizzati in maniera differente da quella ipotizzata dalla presente riforma, non possono fungere da parametro oggettivo. Prendendo in considerazione sul territorio nazionale le Corti d'appello e le relative sezioni distaccate, che sono in totale 29 e considerando un numero medio di mediatori "esperti" in giustizia riparativa stimato in n.10 unità per ogni Corte d'appello, l'onere annuo medio complessivo così quantificato risulta pari ad euro 4.090.160,00 come riportato nel prospetto che segue:

	Corte d'appello e sezioni distaccate di Corte d'appello presenti sul territorio	Numero medio mediatori esperti in giustizia riparativa per ogni Corte d'appello	Numero medio totale mediatori esperti in giustizia riparativa	Costo medio complessivo in euro per la durata dell'incarico di 10 mesi	Onere medio complessivo per mediatori esperti giustizia riparativa in euro
Mediatore esperto giustizia riparativa	29	10	290	14.104,00	4.090.160,00

La RT evidenzia che il fabbisogno delle risorse umane da impiegare nel progetto nasce dal raffronto con le esigenze di utilizzo dei mediatori culturali, impiegati in progetti assimilabili a quelli di cui si discute.

I mediatori culturali sono figure introdotte nel 2017 a seguito della revisione della disciplina dell'ordinamento penitenziario, alle cui prestazioni di collaborazione professionale si ricorre, occasionalmente, secondo le esigenze trattamentali di volta in volta riscontrate, attraverso la stipula di apposite convenzioni.

In proporzione ai svariati programmi e compiti che gli esperti in giustizia riparativa sono chiamati a svolgere, si è ritenuto di determinare un numero più cospicuo rispetto a quello dei mediatori culturali (pari a 200) e, precisamente, è stata stimata prudenzialmente, una media di 10 unità di mediatori esperti in giustizia riparativa per ciascun ufficio di corte di appello, per un totale complessivo di 290 professionisti.

Per quanto riguarda, invece, il costo orario lordo, stimato in euro 17,63, il dato è stato ricavato dall'analisi degli accordi individuali per l'espletamento dell'attività di esperto negli uffici di esecuzione penale esterna stipulati fra l'amministrazione della giustizia e i collaboratori/ consulenti professionali ex. art. 80 O.P. e sulla base dei diversi progetti presentati nell'ambito della mediazione penale, dai quali risultava una uniformità di trattamento in relazione al compenso orario previsto per l'attività di mediazione penale.

Viene prevista, inoltre, la specifica formazione per i mediatori esperti di giustizia riparativa, che deve tener conto delle esigenze delle vittime e degli autori di reato e delle capacità di gestione degli effetti distruttivi del conflitto e del reato, nonché della conoscenza basilare del sistema penale.

Si può, pertanto ipotizzare, in via prudenziale e in maniera semplificata, una formazione iniziale cosiddetta di "rete", la quale potrà garantire, nella fase di conferimento dell'incarico, una preparazione tesa ad affrontare gli aspetti della gestione del programma di giustizia riparativa, con coinvolgimento, oltre che dei mediatori, anche di tutti i soggetti che interverranno nella procedura di riparazione, principalmente personale della struttura UEPE e dei servizi degli Enti locali.

Si osserva che la formazione in esame potrà essere programmata anche grazie al ricorso al personale interno delle amministrazioni e degli enti territoriali coinvolti, che potranno svolgere le funzioni di docenti, ai quali verrà corrisposto un rimborso forfettario per l'attività svolta. L'accesso a questo tipo di attività formativa sarà aperto a tutti i 290 mediatori calcolati nel prospetto precedente e potrà avvenire con modalità *e-learning*, abbattendo così i costi di organizzazione di aule e materiale didattico.

Il costo medio unitario del corso di formazione di rete, pari a 1.440,00 euro, è stato quantificato, in via prudenziale, secondo i seguenti prospetti:

CORSO DI FORMAZIONE DI RETE DELLA GIUSTIZIA RIPARATIVA		
N. ore corso di formazione	costo medio orario unitario docente interno incarico temporaneo - Rimborso	totale costo medio docente
18	65	1.170,00

CORSO DI FORMAZIONE DI RETE DELLA GIUSTIZIA RIPARATIVA		
N. ore corso di formazione	costo medio orario unitario tutor didattico - Ufficio formazione amministrazione giudiziaria	totale costo medio docente
18	15	270,00

Totale oneri Corso formazione	1.440,00
-------------------------------	----------

L'onere annuo complessivo è stato valutato in euro 14.400,00 e quantificato in via prudenziale secondo lo schema di seguito riportato:

FORMAZIONE DI RETE							
Mediatore esperto giustizia riparativa	Corte d'appello e sezioni distaccate di Corte d'appello sul territorio nazionale	Numero medio mediatori esperti in giustizia riparativa per ogni Corte d'appello	Numero medio totale mediatori esperti in giustizia riparativa	Gruppi di discenti	N. discenti in un gruppo	Costo medio unitario corso di formazione	Costo medio totale corso di formazione
	29	10	290	10	29	1.440,00	14.400,00

Si prevede, inoltre, di attivare un corso di formazione sulle conoscenze basilari del sistema penale della durata di 40 ore, al quale potranno accedere gli esperti di giustizia riparativa, ai quali verrà affidato l'incarico di mediazione. Si prevede la partecipazione al predetto corso di circa il 50% del totale medio dei mediatori, pari a 145 mediatori, supponendo che il restante 50% sia già in possesso della preparazione giuridica richiesta e si ipotizza di costituire 5 gruppi di 29 discenti, assegnando un docente e un tutor a ciascun gruppo sempre con frequenza in modalità *e-learning*.

Di seguito vengono riportati i dati relativi al docente e all'assistenza/tutor didattico, in base ai quali sono stati quantificati in via prudenziale i costi medi relativi all'attivazione e gestione del corso, prendendo a riferimento i compensi lordi orari previsti per docente e tutor della Scuola Nazionale dell'Amministrazione:

CORSO DI FORMAZIONE SUL SISTEMA PENALE		
N. ore corso di formazione	costo medio orario unitario docente incaricato temporaneo	totale costo medio docente
40	150	6.000,00

CORSO DI FORMAZIONE SUL SISTEMA PENALE		
N. ore corso di formazione	costo medio orario unitario assistenza/ tutor didattico	totale costo medio docente
40	69,82	2.792,80

Totale oneri Corso formazione	8.792,80
-------------------------------	-----------------

L'onere medio annuo è stato quantificato in euro 43.964,00, come indicato nella tabella seguente:

FORMAZIONE SUL SISTEMA PENALE								
Mediatore esperto giustizia riparativa	Corte d'appello e sezioni distaccate di Corte d'appello sul territorio nazionale	Numero medio mediatori esperti in giustizia riparativa per ogni Corte d'appello	Numero medio totale mediatori esperti in giustizia riparativa	50% ammessi alla formazione sul sistema penale	Gruppi di discenti	N. discenti in un gruppo	Costo medio unitario corso di formazione	Costo medio totale corso di formazione
	29	10	290	145	5	29	8.792,80	43.964,00

La disposizione, infine, prevede che sia lo Stato ad individuare i livelli essenziali ed uniformi delle prestazioni dei servizi per la giustizia riparativa secondo quanto disciplinato dall'articolo 9, comma 1, lettera b) della legge 328/2000.

Tali servizi possono essere erogati da strutture pubbliche facenti capo agli enti locali e convenzionate con il Ministero della giustizia, dettando, quindi, le linee guida per l'organizzazione dei servizi di giustizia riparativa individuati sul territorio nazionale presso ogni distretto di corte di appello. I citati servizi sono promossi attraverso protocolli e convenzioni stipulati tra il Ministero della Giustizia e gli enti locali (Regioni e Comuni in primo luogo) e i relativi servizi sono organizzati nell'ambito delle politiche sociali di loro competenza e sono pro quota cofinanziati con le risorse disponibili nel bilancio dell'amministrazione e degli enti medesimi, per garantire la funzionalità dei programmi di giustizia riparativa reo-vittima, secondo le progettualità finanziate con i programmi operativi nazionali e regionali della programmazione comunitaria 2021-2027.

Si prevede, inoltre, per le strutture pubbliche adibite ai servizi di giustizia riparativa, di potenziare le attrezzature già presenti nelle stesse. L'onere relativo a tale potenziamento è stato calcolato in via prudenziale, sulla base della stima di un numero medio di strutture pari a 2 per ogni corte d'appello, ad un costo medio unitario di 5.000 euro, per un totale di euro 290.000,00, come si evince dal prospetto di seguito riportato:

POTENZIAMENTO ATTREZZATURE DELLE STRUTTURE PUBBLICHE PER LA GIUSTIZIA RIPARATIVA					
Mediatore esperto giustizia riparativa	Corte d'appello e sezioni distaccate di Corte d'appello sul territorio nazionale	Numero medio strutture pubbliche per giustizia riparativa per ogni Corte d'appello	Numero medio totale strutture pubbliche per giustizia riparativa per ogni Corte d'appello	Costo medio unitario potenziamento attrezzature delle strutture	Costo medio totale attrezzature strutture
	29	2	58	5.000,00	290.000,00

A titolo esemplificativo e in via prudenziale, si fornisce un prospetto riepilogativo degli oneri medi annui che sono stati previsti e quantificati in maniera presunta e prospettica, essendo la giustizia riparativa un modello la cui applicazione è realizzata soltanto a livello locale in modo specifico e settoriale, pur rappresentando un servizio di interesse sociale generale:

RIEPILOGO ONERI GIUSTIZIA RIPARATIVA ART. 9-BIS			
Costi per realizzazione giustizia riparativa in euro	2022	2023	2024
Onere medio per mediatori esperti	4.090.160,00	4.090.160,00	4.090.160,00
Formazione di rete	14.400	14.400	14.400
Formazione in materia penale	43.964	43.964	43.964
Potenziamento strutture di giustizia riparativa	290.000	290.000	290.000
Totale oneri relativi alla giustizia riparativa	4.438.524,00	4.438.524,00	4.438.524,00

Per quanto concerne la scrivente amministrazione, deve segnalarsi che nelle linee programmatiche del Ministero della giustizia per la valutazione dei progetti e dei programmi da finanziare riferite alla Cassa delle ammende, all'articolo 2, comma 2, lettera d) del D.P.C.M. 10 aprile 2017, n. 102 “Regolamento recante lo Statuto della Cassa delle ammende adottato a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 9 maggio 1932, n. 547”, è previsto che l'Ente in esame possa finanziare attraverso propri fondi “programmi di giustizia riparativa in favore delle vittime del reato o della comunità locale, anche comprensivi di eventuali contributi a sostegno dell'attività volontaria gratuita o del lavoro di pubblica utilità del reo”.

Si consideri, infatti, che per adempiere agli obiettivi indicati nelle linee programmatiche di indirizzo per l'anno 2021 la Cassa delle Ammende si pone quale strumento fondamentale per favorire l'innovazione sociale dei servizi per il reinserimento sociale delle persone in esecuzione penale e per contribuire a rafforzare la sicurezza sociale, anche attraverso lo sviluppo di programmi di giustizia riparativa e di mediazione penale.

In attuazione dell'Accordo siglato il 26 luglio 2018 tra la Cassa delle Ammende e la conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, l'ente in esame ha già finanziato diverse iniziative, dirette ad innalzare i livelli di efficienza, economicità e qualificazione della *governance* del sistema di reinserimento socio-lavorativo e assistenziale dei detenuti e delle persone sottoposte a misure e sanzioni di comunità: tra tali obiettivi sono da ricomprendersi anche percorsi di giustizia riparativa e di mediazione penale, sull'esempio delle *Best Practices* già avviate in alcuni comuni italiani, quali ad esempio il “Progetto Writers” ed il “*Focus Group* di utilità sociale” in collaborazione con il Comune di Milano, il Progetto “Comuni Care” del Comune di Torino.

Per la realizzazione delle finalità istituzionali della Cassa sono stati stanziati 1.500.000 euro per gli anni 2020-2021, ma tali risorse, con riferimento all'anno 2020, a causa dell'emergenza Covid, non sono state impiegate, ma che sono state riallocate sull'esercizio finanziario dell'anno 2021, il cui stanziamento totale ammonta, dunque, ad euro 3.000.000. Le citate risorse sono state ripartite per ciascuna Regione e Provincia Autonoma con Delibera del Consiglio di Amministrazione della Cassa delle Ammende del 24 marzo 2020. Tali risorse sono rinvenibili nell'ambito del bilancio della Cassa delle Ammende senza ricadute sulla finanza pubblica.

Al Ministero della Giustizia compete l'attività di coordinamento al fine di promuovere lo sviluppo dei programmi di giustizia riparativa e il monitoraggio dei dati forniti dagli enti presenti sul territorio, al fine di garantire l'uniformità delle azioni locali. Si segnala, a tale riguardo, che il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ha già da tempo istituito l'Osservatorio permanente sulla giustizia riparativa e la mediazione penale finalizzato prioritariamente ad un'attività di supporto agli uffici di esecuzione penale esterna e agli istituti di pena con scambio di dati e notizie informative per uniformare le azioni di giustizia riparativa promosse dagli enti locali sul territorio. Alla finalità suddetta è predisposta una rete di referenti regionali che fungono da intermediari tra l'Osservatorio di cui si è detto e le strutture istituzionali ed operative dei diversi territori.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, va premesso che la RT fornisce una rappresentazione dettagliata dei profili di onerosità correlati al fabbisogno di spesa previsto per l'acquisizione, in forma di collaborazione professionale, di un contingente complessivo di n. 290 esperti in giustizia riparativa/mediatori (qualificati da percorso accademico e professionale *ad hoc*) presso le Corti d'Appello (n. 10 per ogni ufficio), reclutati per un incarico della durata di n. 10 mesi, ivi indicandone il costo medio unitario lordo orario, previsto in relazione ad un impegno settimanale di n. 20 ore.

Inoltre, con specifico riferimento ai previsti fabbisogni di formazione sulla gestione del programma di giustizia riparativa, andrebbero richiesti i parametri considerati nella stima del rimborso spese forfetario di 65 euro per ora da riconoscersi ai docenti interni.

Posto che la RT stima la partecipazione del solo 50% del totale medio dei mediatori alla seconda formazione sul sistema penale, supponendo che il restante 50% sia già in possesso della preparazione giuridica richiesta, andrebbero forniti elementi a supporto dell'ipotesi assunta che non appare prudentiale. Inoltre, dal momento che per tale corso i costi medi prendono a riferimento i compensi lordi orari previsti per docente e tutor della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, andrebbero fornite le fonti utilizzate a tale fine.

Inoltre, posto che la RT fornisce anche una stima degli oneri da sostenersi per il potenziamento delle attrezzature e dei locali (n. 2 per ognuna delle n. 29 Corti d'Appello) da destinarsi a tali compiti, considerandosi un costo medio unitario di 5.000 euro, per un totale di euro 290.000,00, andrebbero richiesti i parametri considerati ai fini di tale stima.

Quanto alle risorse già che sarebbero previste dalla normativa vigente, da destinarsi alla giustizia riparativa, posto che la RT chiama in causa la Cassa delle ammende, per cui è già previsto che l'Ente possa finanziare attraverso tali programmi, andrebbe fornito un quadro di sintesi delle risorse già indirizzate a tale scopo, andrebbe richiesto un quadro aggiornato delle risorse ancora disponibili per il finanziamento di tali iniziative al netto di quelle già impegnate per progetti sottoscritti con regioni ed enti locali. Ad ogni modo, si conviene con la RT che tali risorse sono rinvenibili nell'ambito del bilancio della Cassa delle Ammende¹⁰ e il loro impiego non prefigura effetti di modifica dei Saldi tendenziali a legislazione vigente.

Quanto infine ai fabbisogni riconducibili al ministero della Giustizia in relazione al programma in parola, posto che la RT segnala che presso il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria è stato già da tempo istituito l'Osservatorio permanente sulla giustizia riparativa e la mediazione penale, con una rete di referenti regionali che fungono da intermediari tra l'Osservatorio, andrebbe confermato che tale struttura possa provvedere al coordinamento e monitoraggio del programma di cui trattasi potendo a tal fine avvalersi delle sole risorse umane e strumentali già previste dalla legislazione vigente.

Quanto ai profili di copertura dell'onere dal 2022, ivi richiamandosi la norma in esame alla dotazione prevista nel bilancio a legislazione vigente di fondi speciali di parte corrente, a tal fine ricorrendo agli accantonamenti relativi al ministero della giustizia, andrebbero richiesti elementi di chiarificazione circa le disponibilità ivi esistenti nonché richieste assicurazioni in merito all'adeguatezza delle rimanenti risorse a fronte di iniziative di spesa già programmate a carico dei medesimi fondi.

¹⁰ La Cassa delle Ammende è un ente con personalità giuridica di diritto pubblico istituito con la legge la legge 9 maggio 1932, n. 547 e ss. mm. Lo Statuto della Cassa delle Ammende è stato emanato con D.P.C.M. 10 aprile 2017 n. 102. Sulla base di quanto previsto nello Statuto, possono essere finanziati con i fondi della Cassa i seguenti programmi: di reinserimento di detenuti e di internati, consistenti nell'attivazione di percorsi di inclusione lavorativa e di formazione, anche comprensivi di eventuali compensi a favore dei soggetti che li intraprendono, e finalizzati all'acquisizione di conoscenze teoriche e pratiche di attività lavorative che possano essere utilizzate nel mercato del lavoro; di reinserimento socio-lavorativo delle persone in misura alternativa alla detenzione o sottoposta a sanzioni di comunità, consistenti in percorsi di inclusione lavorativa e di formazione per la qualificazione professionale, anche comprensivi di compensi a favore dei soggetti che li intraprendono; per la sperimentazione di protocolli di valutazione del rischio, presa in carico ed intervento delle persone condannate; di assistenza ai detenuti, agli internati e alle persone in misura alternativa alla detenzione o soggette a sanzioni di comunità e alle loro famiglie, contenenti, in particolare, iniziative educative, culturali e ricreative; di recupero dei soggetti tossicodipendenti o assuntori abituali di sostanze stupefacenti o psicotrope o alcoliche ;di integrazione degli stranieri sottoposti ad esecuzione penale, di cura ed assistenza sanitaria; di edilizia penitenziaria di riqualificazione e ampliamento degli spazi destinati alla vita comune e alle attività lavorative dei ristretti ovvero di miglioramento delle condizioni igieniche degli ambienti detentivi; finalizzati allo sviluppo di percorsi di giustizia riparativa e di mediazione penale; a sostegno dell'attività volontaria gratuita o del lavoro di pubblica utilità.

Comma 21

(Disposizioni in materia di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto)

La norma, alle lettere a) e b), inserita nel corso dell'esame in prima lettura, delega il Governo a estendere l'ambito di applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto ai reati puniti con pena edittale non superiore nel minimo a due anni, con la possibilità di prevedere eccezioni per specifici reati e con l'obbligo di precludere sempre l'accesso all'istituto in caso di reati di violenza domestica puniti con pena detentiva superiore nel massimo a 5 anni, specificandone i principi e criteri direttivi.

In particolare:

- alla lettera a) il Governo dovrà prevedere come limite all'applicabilità dell'istituto della tenuità del fatto, al posto della pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, la pena detentiva non superiore nel minimo a due anni, sola o congiunta a pena pecuniaria.;

- alla lettera b) il Governo è delegato a tenere in considerazione, ai fini della valutazione della tenuità dell'offesa, la condotta susseguente al reato.

La RT evidenzia che la norma inserisce, tra i principi direttivi di delega, la possibilità di modificare la disciplina in tema di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, rivedendo il limite della pena detentiva che non dovrà essere superiore, nel massimo a cinque anni, nel minimo non superiore a due anni, sola o congiunta a pena pecuniaria e aggiungendo tra gli elementi di cui tenere conto, la condotta susseguente al reato. In rapporto a singole figure o tipologie di reato o di modalità della condotta potrà essere comunque valutato, sulla base di evidenze empiriche o criminologiche, ovvero di coerenza sistematica, un ampliamento delle esclusioni già previste dalla norma tenendo conto del grado di offensività della condotta e del pregiudizio subito.

Viene esplicitato, secondo il contenuto della lettera a) che tale tipologia di esclusione della punibilità (per tenuità del fatto) non è applicabile ai reati contro la persona, che implicano violenza fisica o psichica nei confronti della persona offesa e che hanno come vittime le donne e nei casi di violenza domestica previsti dalla Convenzione del Consiglio di Europa sulla "prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica", fatta a Istanbul l'11 maggio 2011. Per tali fattispecie sussiste la presunzione di gravità della condotta e di pericolosità sociale del reo.

Segnala il contenuto della lettera b) con l'inserimento di disposizioni mirate a coordinare elementi procedurali riferiti al comportamento dell'autore del reato, aggiungendo tra gli elementi di cui tenere conto, la condotta susseguente al medesimo. In rapporto a singole figure o tipologie di reato o di modalità della condotta potrà essere comunque valutato, sulla base di evidenze empiriche o criminologiche, ovvero di coerenza sistematica, un ampliamento delle esclusioni già previste dalla norma tenendo conto del grado di offensività della condotta e del pregiudizio subito.

Si segnala che, in tal modo, è consentito escludere la punibilità a fattispecie di minimo rilievo e riconducibili a reati per i quali risulta poco efficiente instaurare e portare avanti processi, addirittura per tre gradi di giudizio, per reati che l'ordinamento non ha interesse a perseguire e punire in ragione dell'esiguità dell'offesa.

Conclude assicurando che le disposizioni hanno carattere ordinamentale e precettivo e non comportano effetti negativi per la finanza pubblica, al contrario oltre al riflesso positivo in termini di riduzione dei carichi lavorativi, si avrà l'ulteriore riflesso di deflazione processuale e di riduzione di accesso a misure detentive, cautelari e non, con risparmi di spesa allo stato non quantificabili.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, convenendo in merito all'effetto di deflazione processuale e di riduzione di accesso alle misure detentive, cautelari e non, riconducibile alle disposizioni in esame, non ci sono osservazioni.

Comma 22

(Disposizioni in materia di sospensione del procedimento penale con messa alla prova dell'imputato)

La disposizione, alle lettere a)-b), inserita in prima lettura, delega il Governo a estendere l'ambito di applicabilità dell'istituto della sospensione del procedimento penale con messa alla prova dell'imputato (di cui all'art. 168-bis c.p.) a specifici reati, puniti con pena edittale detentiva non superiore nel massimo a sei anni, che si prestino a percorsi risocializzanti o riparatori, da parte dell'autore, compatibili con l'istituto. stabilendo i principi e criteri direttivi.

In particolare:

- alla lettera a) si delega il Governo a estendere l'ambito di applicabilità della sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato a specifici ulteriori reati, oltre a quelli già previsti attraverso il richiamo alla citazione diretta a giudizio di cui all'art. 550, comma 2, c.p.p. (v. sopra), che abbiano le seguenti caratteristiche: che siano puniti con pena edittale detentiva non superiore nel massimo a 6 anni; che si prestino a percorsi risocializzanti o riparatori, da parte dell'autore, compatibili con l'istituto.;

- alla lettera b) delega inoltre il Governo a prevedere che la richiesta di messa alla prova dell'imputato possa essere avanzata anche dal pubblico ministero.

La RT certifica che la norma dispone che rientrino tra i principi di delega alcune modifiche al codice penale in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato. Viene, infatti, stabilito che si possa estendere l'ambito di applicabilità della sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato - oltre ai casi previsti dall'art. 550, comma 2, c.p.p., richiamato dal secondo comma dell'art. 168-bis c.p. - ad ulteriori specifici reati, puniti con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a sei anni, che si prestino a percorsi risocializzanti o riparatori, da parte dell'autore e risultino compatibili con l'istituto.

Si prevede, inoltre, che la richiesta di messa alla prova dell'imputato possa essere proposta anche dal pubblico ministero il quale, con tale impulso, manifestabile già nel corso delle indagini preliminari, consente di definire il procedimento penale con uno strumento alternativo alla celebrazione di un processo, con risparmio di tempo e risorse nella prospettiva della riduzione dei tempi complessivi dei procedimenti penali.

Segnala che il presente intervento normativo consentirà l'attivazione di processi nei quali, attraverso una maggiore responsabilizzazione del reo, si assisterà all'effettiva diminuzione del rischio di recidiva dei condannati con una pregressa esperienza

carceraria. Tale elemento è suffragato dai positivi riscontri ottenuti nei casi già rilevati di messa alla prova, che favoriscono la risocializzazione del reo con una diminuzione del numero di coloro che, avendo già vissuto l'esperienza del carcere, vi faranno rientro, mentre il numero di condannati che fanno rientro negli istituti penitenziari nonostante una pregressa detenzione risulta elevato.

La disposizione non presenta risvolti onerosi sotto il profilo finanziario, potendosi provvedere alle attività in essa contemplate attraverso l'impiego delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, nulla da osservare. Ad ogni modo, andrebbero attentamente valutate le effettive implicazioni di un'estensione di tale istituto ai fini del prospettato impatto in termini deflattivi della celebrazione di processi, cui la RT associa effetti risparmio di tempo e risorse nella prospettiva della riduzione dei tempi complessivi dei procedimenti penali, alla luce delle valutazioni critiche in termini invece di maggior impiego di tempo e risorse nell'applicazione dell'istituto contenute nell'ultima Relazione annuale sull'Amministrazione della Giustizia¹¹.

Comma 23 ***(Disciplina sanzionatoria delle contravvenzioni)***

Il comma 23 stabilisce che nell'esercizio della delega di cui *al comma 1*, i decreti legislativi recanti modifiche alla disciplina sanzionatoria delle contravvenzioni sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- alla lettera a) previsione di una causa di estinzione delle contravvenzioni destinata a operare nella fase delle indagini preliminari, per effetto del tempestivo adempimento di apposite prescrizioni impartite dall'organo accertatore e del pagamento di una somma di denaro determinata in una frazione del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa; prevedere la possibilità della prestazione di lavoro di pubblica utilità in alternativa al pagamento della somma di denaro; prevedere la possibilità di attenuazione della pena nel caso di adempimento tardivo;

- alla lettera b) individuazione delle contravvenzioni per le quali consentire l'accesso alla causa di estinzione di cui alla lettera a) tra quelle suscettibili di elisione del danno o del pericolo mediante condotte ripristinatorie o risarcitorie, salvo che concorrano con delitti;

- alla lettera c) mantenimento dell'obbligo di riferire la notizia di reato ai sensi dell'articolo 347 del codice di procedura penale;

- alla lettera d) previsione della sospensione del procedimento penale dal momento della iscrizione della notizia di reato nel registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale fino al momento in cui il pubblico ministero riceve comunicazione dell'adempimento o dell'inadempimento delle

¹¹ Nella Relazione si legge che "l'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova ex art. 168-bis cod. pen., che presenta caratteri fortemente risocializzanti, risulta nella pratica di applicazione complessa (per il coinvolgimento di più soggetti e per i tempi di elaborazione del programma di recupero da parte dell'UEPE - Ufficio Esecuzione Penale Esterna) e di scarso impatto semplificatorio. Tali risultanze consentono di valutare il grado di effettività dell'istituto e di adeguare alla realtà le ottimistiche previsioni che vedono nella messa alla prova un mezzo di deflazione del lavoro del giudice, ovvero di attenuazione del sovraffollamento carcerario, anche se alcuni distretti inviano segnali positivi di un crescente impegno dei magistrati per dare più ampio sbocco all'istituto in esame". Cfr. Corte Suprema di Cassazione, Relazione Annuale sull'Amministrazione della Giustizia 2020, doc. cit., pagine 40-41.

prescrizioni e del pagamento della somma di denaro di cui alla lettera a) e la fissazione di un termine massimo per la comunicazione stessa.

La RT certifica che la norma interviene sul regime delle contravvenzioni indicando principi e criteri direttivi volti a definire in alcuni casi modalità alternative alla celebrazione del procedimento penale a fronte di condotte ripristinatorie o risarcitorie del bene giuridico offeso dal fatto illecito commesso.

In particolare, con la lettera a) si prevede che, nella fase delle indagini preliminari, la contravvenzione si estingua in caso di assolvimento di quanto prescritto dall'organo accertatore nonché a seguito del pagamento di una somma di denaro, determinata in una frazione del massimo dell'ammenda stabilita per il reato commesso. Inoltre, viene prevista la possibilità di una prestazione di lavoro di pubblica utilità in alternativa al pagamento della succitata somma di denaro e la possibilità di attenuazione della pena nel caso di adempimento tardivo.

Di rilievo il contenuto della lettera b) con la quale si prevede di individuare le contravvenzioni per le quali consentire l'accesso alla nuova causa di estinzione fra quelle suscettibili di elisione del danno o del pericolo mediante condotte ripristinatorie o risarcitorie, salvo che concorrano con delitti, mentre con la lettera c) si mantiene fermo l'obbligo di riferire la notizia di reato ai sensi dell'articolo 347 c.p.p. Infine, si segnala che con la lettera d) si prevede la sospensione del procedimento penale dal momento della iscrizione della notizia di reato nel registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale fino al momento in cui il pubblico ministero riceve comunicazione dell'adempimento o dell'inadempimento delle prescrizioni e del pagamento della somma di denaro di cui si è detto sopra alla lettera a) e la fissazione di un termine massimo per la comunicazione stessa.

Rileva che le disposizioni sono dettate da ragioni di ottimizzazione delle risorse, realizzate attraverso la definizione anticipata dell'iter processuale con conseguente riduzione del livello dei carichi procedurali.

Rappresenta, al riguardo, che il vigente sistema prevede, che una volta divenuta esecutiva la sentenza, debbano essere svolti una serie di laboriosi adempimenti connessi al recupero delle somme nei confronti dei contravventori, inclusi quelli relativi agli istituti della conversione delle pene pecuniarie e della rateizzazione delle stesse, che gravano sull'attività delle cancellerie, dei magistrati, e degli altri soggetti istituzionali coinvolti nelle molteplici attività.

Quindi, segnala che gli interventi proposti si fondano, da un lato sull'analisi dei dati relativi al recupero coatto delle ammende - le pene pecuniarie derivanti da contravvenzioni - che registrano esiti positivi, in termini di gettito, di modesta entità, e dall'altro sulla necessità di favorire, in modo efficace e celere, il ripristino del bene giuridico leso dalla condotta illecita oggetto della contravvenzione, realizzato mediante l'assolvimento delle prescrizioni imposte dall'autorità come sopraindicato.

Assicura che le disposizioni in esame, inserite nell'ottica della ridefinizione, efficientamento e snellimento dei tempi e delle attività del sistema giudiziario penale,

intendono, pertanto, pervenire ad una conclusione anticipata del procedimento con evidenti contrazioni delle azioni, tanto in sede d'indagine che giurisdizionale, segnalando gli effetti positivi in termini di economia, determinati dal minor impiego di risorse umane, strumentali e finanziarie, quest'ultime allo stato non quantificabili, altrimenti necessarie alla celebrazione di un processo e al raggiungimento dell'obiettivo dell'eliminazione di ogni conseguenza dannosa, tanto effettiva che potenziale, mediante condotte ripristinatorie e risarcitorie.

Evidenzia, inoltre, che le economie di cui sopra, in termini di riduzione di tempi e di eliminazione di una serie di attività che, senza produrre risultati congrui, gravano sugli uffici giudiziari, potranno essere focalizzate sul complesso esercizio dell'azione penale che per sua missione deve contrastare con sempre maggiore efficacia le condotte illecite.

Infine, rappresenta che non si producono effetti negativi per la finanza pubblica in conseguenza delle ipotesi, peraltro contenute e nei limiti in cui verrà esercitata la delega, di estinzione di contravvenzioni punite con la pena dell'ammenda, a fronte del pagamento immediato di una somma di denaro determinata in una frazione comunque del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa, considerato, altresì, il cospicuo impiego di risorse necessarie all'insieme delle attività di recupero del credito derivante dalla condanna, eventuale e successiva, al pagamento delle ammende, che vede coinvolti gli uffici giudiziari per la comunicazione delle informazioni processuali, Equitalia giustizia S.p.A. per l'acquisizione dei dati del debitore e la quantificazione del credito da iscrivere a ruolo e, infine, l'Agenzia delle Entrate - Riscossione, per gli adempimenti legati al recupero delle cartelle esattoriali.

Al riguardo, anche se le entrate in questione non sono scontate nei saldi, per cui una modifica che ne determini una riduzione non necessita di copertura, posto che la RT ne illustra le conseguenze finanziarie in termini generali, sarebbe utile un'integrazione che fornisca i dati sul gettito attuale delle entrate da pagamento di contravvenzioni, sui costi di riscossione unitamente a stime invece sul possibile gettito derivante dall'estinzione del processo tramite pagamento di una somma di denaro.

Comma 24

(Disposizioni in materia di controllo giurisdizionale della legittimità della perquisizione)

Il comma 24 reca i principi e criteri direttivi ai quali il Governo deve adeguarsi nell'esercizio della delega in materia di controllo giurisdizionale della legittimità della perquisizione. In particolare il Governo è chiamato a modificare il codice di procedura penale, prevedendo il diritto della persona sottoposta alle indagini (e dei soggetti interessati) a proporre opposizione al GIP avverso il decreto di perquisizione al quale non abbia fatto seguito un provvedimento di sequestro.

La RT certifica che la disposizione inserisce, tra i temi di intervento assegnati alla delega, quello del necessario adeguamento dell'ordinamento interno ai principi del diritto internazionale in tema di perquisizione domiciliare disposta dal pubblico ministero, non seguita da sequestro, conformemente al contenuto della sentenza

pronunciata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che, in data 27 settembre 2018, ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 8 della Convenzione (diritto al rispetto della vita privata). A tal fine, è stato ritenuto necessario prevedere la possibilità di impugnare il decreto di perquisizione o di convalida della perquisizione realizzato nell'espletamento di indagini preliminari e nell'acquisizione degli elementi probatori, quando tali operazioni non siano seguite da un provvedimento di sequestro.

La norma, di natura precettiva ed ordinamentale, è diretta a fungere da strumento preventivo e deflattivo di perquisizioni illegittime o al limite della legittimità: l'organo inquirente e lo stesso G.I.P. saranno più attenti a tutelare le garanzie difensive del prevenuto e ridurranno, così, sensibilmente il ricorso ad uno strumento istruttorio implicante un certo dispendio di risorse umane e finanziarie, con contenimento, per alcune casistiche o tipologie di reati, dei costi processuali ed effetti di risparmi di spesa al momento non quantificabili.

Per tutto quanto indicato, la RT ribadisce che la disposizione non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, stante la natura ordinamentale e procedimentale degli adempimenti connessi che potranno essere sostenuti con l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Al riguardo, nulla da osservare.

Comma 25

(Disposizioni in materia di comunicazione della sentenza)

La norma introduce uno specifico criterio di delega in base al quale il Governo è delegato a prevedere che il decreto di archiviazione e la sentenza di non luogo a procedere o di assoluzione costituiscano titolo per l'emissione di un provvedimento di deindicizzazione che, nel rispetto della normativa europea in materia di dati personali, garantisca in modo effettivo il diritto all'oblio degli indagati o imputati.

La RT evidenzia che la disposizione inserisce una specifica disposizione per regolare, nell'esercizio della delega, alcuni aspetti in materia di comunicazione della sentenza, prevedendo che il decreto di archiviazione, la sentenza di non luogo a procedere o di assoluzione costituiscano titolo per l'emissione di un provvedimento di deindicizzazione che, nel rispetto della normativa europea in materia di dati personali, garantiscano in modo effettivo il diritto all'oblio degli indagati o imputati.

Segnala che tale disposizione, che riveste carattere ordinamentale e procedurale, semplifica gli adempimenti connessi alla cancellazione di dati sfavorevoli per la persona interessata, non determinando nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Al riguardo, nulla da osservare.

Commi 26 -28 **(Ufficio per il processo penale)**

Le norme delegano il Governo a modificare la disciplina vigente dell'ufficio per il processo istituito presso i tribunali e le corti d'appello.

Ai fini della riforma della normativa sull'ufficio del processo, il Governo è tenuto a prevedere:

- una compiuta disciplina dell'ufficio per il processo penale negli uffici giudiziari di merito, individuando i requisiti professionali del personale da assegnarvi, sulla base di progetti tabellari, progetti organizzativi o convenzioni con enti ed istituzioni esterne, demandati ai dirigenti degli uffici giudiziari;
- che agli addetti alla struttura, siano attribuiti i compiti di coadiuvare uno o più magistrati non solo per quanto riguarda gli atti utili all'esercizio della funzione giudiziaria (studio di fascicoli, giurisprudenza e dottrina; raccolta di precedenti) ma anche con riguardo all'accelerazione dei processi di innovazione tecnologica e per incrementare la capacità produttiva dell'ufficio (lett. a e b);
- l'istituzione presso la Corte di cassazione nonché presso la Procura generale della Corte di cassazione, di una o più strutture organizzative denominate "ufficio per il processo", attribuendo agli addetti specifici compiti di supporto e contributo ai magistrati (lett. da c a f).

Il comma 27 prevede ai fini dell'attuazione delle disposizioni del comma 26, che il Ministero della giustizia sia autorizzato ad assumere, con decorrenza non anteriore al 1° gennaio 2023, un contingente di 1.000 unità di personale da inquadrare nella III area funzionale, fascia economica F1, con contratto di lavoro a tempo indeterminato. A tal fine è autorizzata la spesa di euro 46.766.640 annui a decorrere dall'anno 2023.

Il comma 28 prevede che agli oneri di cui al comma 27 si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 860, della legge di bilancio 2021. Conseguentemente, all'articolo 1 della legge di bilancio, sono apportate le seguenti modificazioni:

- alla lettera a) al comma 858, primo periodo, laddove al fine di garantire la piena funzionalità degli uffici giudiziari e di far fronte alle gravi scoperture di organico, il Ministero della giustizia è già autorizzato, in aggiunta alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, a indire procedure concorsuali pubbliche per l'assunzione con contratto di lavoro a tempo indeterminato e con decorrenza dal 1° gennaio 2023, nell'ambito dell'attuale dotazione organica, un contingente di 3.000 unità appartenenti alla II e III area del CCNL ministeri, riducendone l'ammontare a 1.820 unità, di cui il contingente della II area, posizione economica F1, è ridotto da 1.500 unità a 900 unità, e il contingente di 1.200 unità della medesima area, di posizione economica F2, è ridotto a 735 unità, e riducendo infine la platea di 300 unità da reclutare nella III area del CCNL ministeri, a sole 185 unità;

- alla lettera b) al comma 860, laddove è invece prevista la copertura finanziaria dei reclutamenti già autorizzati dal comma 858 della legge di bilancio 2021, riducendo la precedente autorizzazione di spesa da 119.010.951 euro a 72.241.502 euro, a compensazione degli oneri previsti per i reclutamenti di cui al comma 27.

La RT certifica che la norma introduce una specifica previsione con cui si stabilisce che, nell'esercizio della delega, vengano adottati il decreto o i decreti tesi a disciplinare e valorizzare la struttura organizzativa denominata "ufficio per il processo penale", attualmente prevista dall'ordinamento esclusivamente per gli uffici giudicanti di merito, ampliandone l'utilizzo negli uffici giudiziari (di merito e di legittimità, giudicanti e requirenti), sulla base delle positive esperienze maturate nell'ambito dei citati uffici giudiziari.

A tal fine, rileva che sarà necessario individuare i requisiti professionali del personale da assegnare a tali uffici, in quanto il suddetto personale rappresenta un indispensabile supporto all'attività del giudice in tutte le fasi del procedimento e ha l'obiettivo principale di consentire un recupero di efficienza dell'azione giurisdizionale. Precisa, inoltre, che il personale da assegnare a tale struttura potrà essere reclutato facendo riferimento alle figure già previste dalla legge.

In particolare, con le lettere a) e b) del comma, si prevede di affidare alla struttura “ufficio penale per il processo” presente negli uffici giudiziari di merito - una volta formato il personale ad esso adibito a livello teorico-pratico - una serie di compiti: approntamento degli atti preparatori per lo svolgimento dell'attività giudiziaria del magistrato, in particolare studio dei fascicoli e preparazione dell'udienza, nonché approfondimenti giurisprudenziali e dottrinali, assistenza ai fini dell'analisi dei flussi delle pendenze e dei flussi delle sopravvenienze e al monitoraggio dei procedimenti di data più risalente, con verifica delle comunicazioni e notificazioni; incremento della capacità produttiva dell'ufficio, attraverso l'organizzazione delle decisioni e la valorizzazione di quelle che presentano “un grado di serialità” rilevante, con la formazione di una banca dati dell'Ufficio giudiziario di riferimento; supporto al magistrato nei processi di innovazione tecnologica al fine di garantire un effetto accelerativo dell'attività giudiziaria.

Si prevede, con le lettere c) e d), la costituzione dell'Ufficio del processo penale anche presso la Corte di cassazione e la Procura generale presso la Corte di cassazione. Per quanto concerne i compiti che la struttura dovrà svolgere si prevede che il personale addetto sia adeguatamente formato e svolga compiti di supporto e contributo ai magistrati, comprendenti, tra l'altro, la compilazione della scheda del ricorso, corredata delle informazioni pertinenti quali la materia, la sintesi dei motivi e l'esistenza di precedenti specifici, lo svolgimento dei compiti necessari per l'organizzazione delle udienze e delle camere di consiglio, l'assistenza nella fase preliminare dello spoglio dei ricorsi anche attraverso l'individuazione di tematiche seriali, la selezione dei procedimenti con carattere di urgenza, la verifica dell'indicazione dei dati di cui all'articolo 165-*bis* delle disposizioni attuative del codice di procedura penale e la verifica della documentazione inviata dal tribunale del riesame nel caso di ricorso immediato per cassazione, lo svolgimento di attività preparatorie relative ai provvedimenti giurisdizionali, quali ricerche di giurisprudenza, di legislazione, di dottrina e di documentazione; contribuire alla complessiva gestione dei ricorsi e relativi provvedimenti giudiziari, di supporto per l'ottimale utilizzo degli strumenti informatici che di recente sono stati estesi anche al processo davanti alla Corte di legittimità e di raccolta di materiale e documentazione anche per le attività necessarie per l'inaugurazione dell'anno giudiziario. Evidenzia, inoltre, che l'ufficio per il processo penale presso la Corte di cassazione, sotto la direzione e il coordinamento del Presidente o di uno o più magistrati da lui delegati e previa formazione degli addetti alla struttura, possa svolgere compiti di assistenza per l'analisi delle pendenze e dei flussi delle sopravvenienze e per la verifica delle comunicazioni e delle verifiche.

Si prevede altresì, con le disposizioni inserite nella lettera e) e lettera f), l'istituzione dell'ufficio per il processo penale (in una o più strutture) anche presso la Procura generale della Corte di cassazione, con le stesse attività e caratteristiche di quello istituito presso la Corte di cassazione, prevedendo che, sotto la direzione e il coordinamento degli Avvocati generali o di uno o più magistrati da lui delegati e previa formazione degli addetti alla struttura, possa svolgere compiti di assistenza per l'analisi dei procedimenti che pervengono per la requisitoria, la formulazione di richieste e per il deposito delle memorie dinanzi alle sezioni unite e alle sezioni semplici della Corte.

La RT evidenzia che l'Ufficio per il processo è un modello organizzativo ispirato ad esperienze che in altri Paesi hanno dato ottimi risultati nel consentire un recupero di efficienza all'attività giurisdizionale, per il fatto di offrire al giudice uno strumento di collaborazione in tutte le fasi e i momenti della sua attività.

Risulta tuttavia evidente che lo strumento dell'ufficio del processo può essere reso realmente operativo solo ove sia “fisicamente riempito” di professionalità, capaci di dare un effettivo contributo al magistrato togato, ma, soprattutto, nella convinzione che per un suo avvio a regime e, in generale, per un recupero effettivo di efficienza degli uffici giudiziari, sia imprescindibile destinare risorse rilevanti per consentire un definitivo abbattimento dell'arretrato, che in molti uffici opera come zavorra che impedisce ogni recupero di efficienza anche rispetto alle sopravvenienze.

Segnala, in tale contesto, che le disposizioni in esame sono volte alla ridefinizione, efficientamento e snellimento dei tempi e al recupero della qualità del sistema giudiziario penale, attraverso un processo di riorganizzazione strutturale, volto a rafforzare tutta una serie di attività di supporto al magistrato che rappresentano lo strumento più efficace per agevolare l'iter processuale.

Evidenzia, inoltre, che le economie in termini di riduzione di tempi di svolgimento delle attività deputate producono effetti positivi per il sistema giustizia, in quanto le attività così riorganizzate potranno essere focalizzate sul complesso esercizio dell'azione penale che per sua missione deve contrastare con sempre maggiore efficacia le condotte illecite.

Dal punto di vista finanziario segnala, comunque, che le strutture denominate Ufficio del processo potranno essere costituite, laddove non già esistenti, avvalendosi degli spazi, delle attrezzature e delle altre risorse strumentali, anche di natura informatica, già disponibili presso gli uffici giudiziari interessati.

In merito al comma 27, con il quale si autorizza il Ministero della giustizia, a decorrere dal 1° gennaio 2023, ad assumere con contratto di lavoro a tempo indeterminato, 1000 unità di personale della III Area Fascia economica F1, da adibire all'Ufficio del processo penale. La spesa riportata, indicata per l'onere stipendiale, è pari ad euro 46.766.640 annui, calcolata in via prudenziale come meglio rappresentato nella seguente tabella:

Proiezioni stipendiali

Area/Fascia	Unità	Emolumenti						Oneri amministrazione			Totale	Totale onere emolumenti fissi	Onere trattamento accessorio	Onere totale	Onere complessivo annuo
		Stipendio	IVC	13 ^a	Indennità di amministrazione/r	Elemento perequativo	Totale lordo dipendente	F.do pens.	Opera prev.	IRAP					
								24,20%	5,68%	8,50%					
Terza area - Fascia 1	1.000	22.291,78	156,00	1.870,65	5.192,93	-	29.511,36	7.141,75	1.676,25	2.508,47	11.326,47	40.837,83	5.928,81	46.766,64	46.766.640

Riepilogo oneri

	A partire dal 1° gennaio 2023
Assunzioni nr. 1.000 unità	46.766.640

Sul comma 28 ribadisce che la norma contiene la disposizione relativa alla copertura degli oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni recate dal citato comma 27, per l'ammontare pari ad euro 46.766.640, a decorrere dall'anno 2023, cui si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 860, della legge 30 dicembre 2020, n. 178.

In particolare (lettera a) sono conseguentemente rideterminati i contingenti di personale da assumere in applicazione del comma 858 della medesima legge sostituendo al primo periodo, rispettivamente, le parole «3000 unità» con «1.820 unità»; le parole «1.500 unità» con «900 unità»; le parole «1.200 unità» con «735 unità» e le parole «300 unità» con «185 unità», e nella lettera b viene, invece sostituita al comma 860 della citata legge n. 178 del 2020, la cifra «119.010.951» con la seguente «72.241.502».

Al riguardo, per i profili di quantificazione in ordine al reclutamento di n. 1.000 unità di personale della III fascia del ministero della giustizia, non ci sono particolari osservazioni, alla luce degli elementi e dati forniti dalla RT per la stima dell'onere annuo lordo da sostenersi dal 2023 a carico del bilancio dello Stato. Ad ogni modo, andrebbero richiesti i dettagli relativi agli istituti retributivi ricompresi nel trattamento economico accessorio, nonché richiesti i prospetti di calcolo degli effetti indotti.

Comunque, posto che l'autorizzazione è formulata come limite massimo, andrebbe valutata l'opportunità della modifica della disposizione che autorizza il reclutamento di una platea di n. 1.000 unità, prevedendo che tale autorizzazione sia riferita ad una platea "fino" a 1.000 unità, assicurando in tal modo la modulabilità dell'onere a fronte del limite massimo delle risorse stanziate.

In ogni caso, andrebbe richiesta un'integrazione alla RT, recante l'illustrazione dei fabbisogni di spesa ulteriori rispetto a quelli stipendiali, relativi agli spazi, le attrezzature e le altre risorse strumentali, anche di natura informatica, che si rendono necessarie a tal fine e di cui la RT certifica la disponibilità senza fornire elementi aggiuntivi di valutazione. Posto inoltre che le norme prevedono un'adeguata formazione del personale assunto, andrebbero illustrate le risorse con cui si farà fronte a tale attività.

Per i profili di copertura, dato che si provvede alla riduzione dei contingenti assunzionali già autorizzati dalla legge di bilancio 2021, e al corrispondente definanziamento della relativa spesa prevista a decorrere dal 2023, per un importo nel complesso equivalente a quello delle assunzioni in esame, andrebbe richiesta un'integrazione della RT, da cui emerga che la riduzione della copertura prevista dalla norma già vigente della legge di bilancio 2021, in relazione ai contingenti assunzionali già autorizzati dal comma 858, corrisponda al minor onere previsto per effetto delle riduzioni dei contingenti assunzionali disposti per i contingenti ivi previsti per la II AREA (n. 600 unità in meno nella posizione economica F1 rispetto alle unità già autorizzate; n. 465 unità in meno nella posizione economia F2, rispetto alle unità già autorizzate) e per la III Area (n.115 in meno nella posizione F1, rispetto alle unità già

autorizzate), in considerazione dei rispettivi parametri retributivi annui lordi da considerare ai sensi della legislazione vigente per i rispettivi profili¹².

Inoltre, andrebbero esplicitate le ragioni che inducono a ritenere possibile la diminuzione delle assunzioni già autorizzate con l'ultima legge di bilancio senza compromettere la finalità originarie, espressamente individuate dal legislatore nella garanzia assicurare la funzionalità degli uffici giudiziari. Ciò, in definitiva, al fine di escludere che possa determinarsi la necessità del reperimento, in un momento successivo, di ulteriori risorse finanziarie ai fini del perseguimento dell'obiettivo di un miglioramento della funzionalità degli uffici.

Inoltre, andrebbe confermato, in merito agli oneri da sostenersi per le procedure concorsuali in relazione ai nuovi reclutamenti che sono previsti con la norma in esame, che siano ritenute adeguate le risorse già stanziare dal comma 859 della legge di bilancio 2021 per il 2022 e 2023, in relazione ai contingenti assunzionali ivi già previsti al comma 858 e ridotti con la norma in esame, tenuto conto delle diverse platee numeriche dei reclutamenti da considerarsi ai fini delle procedure.

Articolo 2

(Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, alle norme di attuazione del codice di procedura penale e disposizioni di accompagnamento della riforma)

Comma 1

(Disposizioni in materia di prescrizione del reato)

L'articolo reca disposizioni immediatamente precettive, che novellano la disciplina vigente contenuta nel codice penale, nel codice di procedura penale e nelle disposizioni di attuazione, in materia di prescrizione del reato, improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione, identificazione delle persone sottoposte ad indagini e tutela della vittima del reato.

Il comma 1 prevede alcune modificazioni al codice penale in tema di prescrizione dei reati. In particolare:

- alla lettera a), abroga il secondo e il quarto comma dell'articolo 159 (*Sospensione del corso della prescrizione*), laddove si prevede, rispettivamente, che il corso della prescrizione rimanga sospeso dalla pronuncia della sentenza di primo grado o del decreto di condanna fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o dell'irrevocabilità del decreto di condanna e che, nel caso di sospensione del procedimento ai sensi dell'articolo 420-*quater* del codice di procedura penale, la durata della sospensione della prescrizione del reato non può superare i termini previsti dal secondo comma dell'articolo 161 (*Effetti della sospensione e della interruzione*);

- alla lettera b) incide sull'art. 160 c.p., che disciplina l'interruzione del corso della prescrizione, inserendo tra gli atti interruttivi della stessa il decreto penale di condanna, emesso in assenza di contraddittorio, il quale, come già detto, nella disciplina attuale (secondo comma dell'art. 159 c.p.) è equiparato alla sentenza di primo grado ai fini del blocco della prescrizione»;

¹² A tale proposito, va segnalato che la RT di passaggio annessa al ddl di bilancio 2021/2023 si limitava a ribadire il contenuto della norma di cui al comma 858-860 e i contingenti assunzionali previsti per aree di inquadramento e livello retributivo e la corrispondente autorizzazione di spesa prevista dal 2023. Cfr. A.C. 2790-*bis*, RT di passaggio al ddl bilancio, pagina

- alla lettera c) si introduce nel codice penale il nuovo articolo 161-*bis*, rubricato “*Cessazione del corso della prescrizione*”, il quale prevede che: il corso della prescrizione del reato cessa definitivamente con la pronuncia della sentenza di primo grado; nel caso di annullamento che comporti la regressione del procedimento al primo grado, o a una fase anteriore, la prescrizione riprende il suo corso dalla data della pronuncia definitiva di annullamento. Il nuovo articolo sulla cessazione del corso della prescrizione dopo la sentenza di primo grado conferma, in larga parte, l’attuale impianto della disciplina della prescrizione contenuta nel secondo comma dell’art. 159 c.p. così come modificato dalla legge n. 3 del 2019, in base al quale il blocco della prescrizione opera dalla data di pronuncia della sentenza di primo grado - sia di condanna che di assoluzione - fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o alla data di irrevocabilità del decreto di condanna.

La RT ribadisce che ivi si modificano due articoli del codice penale per regolamentare in modo sistemico la sospensione e l'interruzione della prescrizione, con l'intento di revisionare la disciplina di tali istituti in coerenza con gli obiettivi di efficientamento del processo penale perseguiti con la presente riforma e, col medesimo intento, viene aggiunto dopo l'articolo 161, l'articolo 161-*bis*, recante disposizioni circa la “*Cessazione del corso della prescrizione*”.

Evidenzia che tale disposizione, che interviene sulla disciplina di uno degli aspetti nodali della riforma in esame, apporta modifiche all'istituto della prescrizione con la finalità di un miglioramento in termini di efficacia del processo penale in risposta all'esigenza fortemente avvertita di una accelerazione dell'accertamento dei fatti e dei tempi di definizione dei processi, pur sempre garantendo che ciò avvenga nel rispetto del principio del contraddittorio tra le parti.

Relativamente alle modifiche sulla sospensione e sull'interruzione della prescrizione, rappresenta che tali interventi, volti alla rimodulazione del sistema di computo dei termini di prescrizione per circoscrivere i casi in cui rimangono “congelati”, hanno carattere ordinamentale e/o procedurale.

Pertanto, le disposizioni non sono suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica potendosi attuare le attività ad esse collegate con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Al riguardo, nulla da osservare.

Commi 2-6

(Disposizioni in materia di ragionevole durata dei giudizi di impugnazione)

Le disposizioni introducono nel codice di procedura penale l’istituto dell’improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione.

Il comma 2 integra il codice di procedura penale, introducendovi, nella parte che disciplina le condizioni di procedibilità, un nuovo art. 344-*bis* rubricato “Improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del procedimento penale” (lettera a). Il nuovo articolo prevede che la mancata definizione del giudizio di appello entro il termine di 2 anni, e del giudizio di cassazione entro il termine di un anno, costituiscano cause di improcedibilità dell’azione penale. Il comma 3 del nuovo art. 344-*bis* c.p.p. prevede che i suddetti termini decorrano dal 90° giorno successivo alla scadenza del termine per il deposito della sentenza. Il comma 4, prevede: una possibile proroga – fino a un anno per i giudizi d’appello e fino a 6 mesi per i giudizi in cassazione - applicabile a qualsiasi procedimento penale in

presenza di requisiti di complessità (numero delle parti o delle imputazioni; numero o complessità delle questioni di fatto o di diritto da trattare); ulteriori possibili proroghe, della medesima durata e per le medesime ragioni, senza un limite temporale massimo, applicabili solo ai procedimenti per alcuni delitti. Un regime parzialmente differente è previsto per i delitti aggravati dal metodo mafioso e dall'agevolazione mafiosa, ai sensi dell'articolo 416-*bis*.1, primo comma, c.p.. Tali delitti rientrano infatti tra quelli per i quali possono essere concesse "ulteriori proroghe", ma per essi, a differenza che per gli altri sopra elencati, è stabilito un limite massimo ai periodi proroga, che non possono superare complessivamente 3 anni nel giudizio di appello e un anno e 6 mesi nel giudizio di cassazione. Il comma 5 disciplina la possibilità per l'imputato e il suo difensore di proporre ricorso per cassazione contro l'ordinanza che dispone la proroga dei termini previsti per il giudizio d'appello. Il comma 6 del nuovo art. 344-*bis* c.p.p., prevede la sospensione dei termini di durata massima del processo, con effetto per tutti gli imputati, negli stessi casi in cui è prevista la sospensione della prescrizione del reato (art. 159, co. 1 c.p.). Inoltre, nel giudizio d'appello è prevista la sospensione per il tempo occorrente per la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale; in questo caso il periodo di sospensione tra un'udienza e l'altra non può comunque eccedere i sessanta giorni. Infine, con specifico riferimento alle ipotesi di irreperibilità dell'imputato, è prevista la sospensione dei termini quando sia necessario procedere a nuove ricerche per la notifica del decreto di citazione (ex art. 159 c.p.p.). Il comma 7 prevede che l'imputato possa sempre rinunciare alla declaratoria di improcedibilità, chiedendo la prosecuzione del processo. Il comma 8 prevede che, fermo quanto previsto dalla disciplina sull'annullamento parziale, le disposizioni dei commi 1, 4, 5, 6 e 7 trovino applicazione anche nel giudizio conseguente all'annullamento della sentenza da parte della Cassazione, con rinvio al giudice competente per l'appello. In questo caso, il termine di durata massima del processo decorre dal 90° giorno successivo alla scadenza del termine previsto per il deposito della sentenza dall'art. 617 c.p.p. (pari a massimo 30 giorni dalla deliberazione). Il comma 9 esclude l'applicabilità della disciplina dell'improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione ai procedimenti per i delitti puniti con l'ergastolo, anche come effetto dell'applicazione di circostanze aggravanti.

Novella l'art. 578 c.p.p., relativo alla decisione sugli effetti civili nel caso di estinzione del reato per amnistia o per prescrizione. In particolare, è ampliata la rubrica dell'articolo per inserirvi anche l'ipotesi di decisione sugli effetti civili in caso di improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione. È quindi inserito un nuovo comma 1-*bis* in base al quale, in caso di condanna alle restituzioni o al risarcimento del danno in favore della parte civile, seguita da una declaratoria di improcedibilità, il giudice d'appello e la Corte di cassazione, nel dichiarare improcedibile l'azione penale per il superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione, rinviando per la prosecuzione al giudice civile competente per valore in grado d'appello, che decide valutando le prove acquisite nel processo penale.

Il comma 3 stabilisce che le disposizioni di cui al comma 2 del presente articolo si applicano ai soli procedimenti di impugnazione che hanno a oggetto reati commessi a far data dal 1 gennaio 2020.

Il comma 4 prevede che per i procedimenti di cui al comma 3 nei quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, siano già pervenuti al giudice dell'appello o alla Corte di cassazione gli atti trasmessi ai sensi dell'articolo 590 del codice di procedura penale, i termini di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 344-*bis* del codice di procedura penale decorrono dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Il comma 5 prevede che nei procedimenti di cui al comma 3 nei quali l'impugnazione è proposta entro la data del 31 dicembre 2024, i termini previsti dai commi 1 e 2 dell'articolo 344-*bis* del codice di procedura penale, sono, rispettivamente, di tre anni per il giudizio di appello e di un anno e sei mesi per il giudizio in cassazione. Gli stessi termini si applicano nei giudizi conseguenti ad annullamento con rinvio pronunciati prima del 31 dicembre 2024. In caso di pluralità di impugnazioni, si fa riferimento all'atto di impugnazione proposto per primo.

Il comma 6 prevede che il Comitato tecnico-scientifico di cui al comma 16 e i competenti Dipartimenti del Ministero della giustizia riferiscono al Ministro della giustizia con cadenza annuale, a

decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, in ordine all'evoluzione dei dati sullo smaltimento dell'arretrato pendente e sui tempi di definizione dei processi. Il Ministro della giustizia assume le conseguenti iniziative riguardanti l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia necessarie ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi di ragionevole durata del processo. I risultati del monitoraggio sono trasmessi al Consiglio superiore della magistratura, per le determinazioni di competenza in materia di amministrazione della giustizia e di organizzazione del lavoro giudiziario.

La RT dopo aver descritto le norme, certifica che le norme recano disposizioni di carattere ordinamentale e procedurale volte a regolamentare aspetti fondamentali del processo penale connessi ai tempi di durata complessiva dei procedimenti, arrivando ad attribuire rilievo alla necessità di pervenire all'accertamento dei fatti in un arco di tempo ritenuto comunque fisiologico. Aggiunge che le disposizioni si raccordano con quelle in tema di decorso, sospensione ed interruzione dei termini prescrizionali e contribuiscono all'elaborazione di un sistema processuale scandito da termini fissi e definiti che realizza un deflazionamento dei tempi dei giudizi mantenendo comunque effettiva la pretesa punitiva dello Stato percepita a livello sociale.

Segnala, altresì, i sicuri riflessi positivi sugli indennizzi della legge Pinto (legge n. 89/2001) in materia di violazione dei termini ragionevoli del processo, con risparmi di spesa annuali allo stato di difficile quantificazione.

Pertanto, tenuto conto della natura ordinamentale e procedurale delle norme, conferma che le stesse non sono suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica potendosi attuare le attività ad esse collegate con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, tenuto conto dell'evidente tenore ordinamentale delle disposizioni, non ci sono osservazioni nel presupposto, sul quale appare utile una conferma, che le previsioni in esame possano essere attuate nel quadro delle sole risorse esistenti ai sensi della legislazione vigente. Sulle attività del Comitato tecnico-scientifico previste al comma 6 si rinvia al successivo comma 16 che lo istituisce.

Commi 7-10

(Compiuta identificazione della persona sottoposta ad indagini e dell'imputato)

Le disposizioni introducono specifiche disposizioni volte ad assicurare la più compiuta identificazione di alcune categorie di persone sottoposte al procedimento penale, con specifico riguardo agli apolidi, alle persone della quali è ignota la cittadinanza, ai cittadini di uno Stato non appartenente all'Unione europea o cittadini dell'Unione europea privi del codice fiscale o che sono attualmente, o sono stati in passato, titolari anche della cittadinanza di uno Stato non appartenente all'Unione europea.

Il comma 7 integra il comma 2 dell'articolo 66 (*Verifica dell'identità personale dell'imputato*), del codice di procedura penale con riguardo alla verifica dell'identità personale dell'imputato. La novella è volta a specificare che nei provvedimenti destinati a essere iscritti nel casellario giudiziale è riportato il codice univoco identificativo della persona nei cui confronti il provvedimento è emesso, quando si procede nei confronti di: apolidi o persone della quali è ignota la cittadinanza; cittadini di uno Stato non appartenente all'Unione europea; cittadini dell'Unione europea privi del codice fiscale o che sono

attualmente, o sono stati in passato, titolari anche della cittadinanza di uno Stato non appartenente all'Unione europea.

Il comma 8 integra il comma 2 dell'articolo 349 (*Identificazione della persona nei cui confronti vengono svolte le indagini e di altre persone*), in cui si prevede attualmente che all'identificazione della persona nei cui confronti vengono svolte le indagini può procedersi anche eseguendo, ove occorra, rilievi dattiloscopici, fotografici e antropometrici nonché altri accertamenti. La novella è volta a specificare che tali rilievi debbono essere sempre eseguiti quando si procede nei confronti di un cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea ovvero di un cittadino dell'Unione europea privo del codice fiscale o che è titolare anche della cittadinanza di uno Stato non appartenente all'Unione europea. In tal caso, la polizia giudiziaria deve trasmettere al pubblico ministero copia del cartellino fotodattiloscopico e comunicare il codice univoco identificativo della persona nei cui confronti vengono svolte le indagini.

Il comma 9 modifica il comma 1, lettera g), dell'articolo 431 (Fascicolo per il dibattimento), del codice di procedura penale, riguardante la formazione del fascicolo del dibattimento, inserendo tra gli atti che devono essere inseriti nello stesso una copia del cartellino fotodattiloscopico con indicazione del codice univoco identificativo, quando si procede nei confronti di un cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea ovvero di un cittadino dell'Unione europea privo del codice fiscale o che è titolare anche della cittadinanza di uno Stato non appartenente all'Unione europea..

Il comma 10 integra il comma 1 dell'articolo 110 (Richiesta di certificati) delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 il quale elenca i certificati da richiedere quando il nome della persona alla quale il reato è attribuito è stato iscritto nel registro delle notizie di reato. Con la novella, che inserisce un nuovo comma 1-*bis* in cui si dispone che la segreteria acquisisce altresì, ove necessario, una copia del cartellino fotodattiloscopico e provvede, in ogni caso, ad annotare il codice univoco identificativo della persona nel registro delle notizie di reato, quando la persona alla quale il reato è attribuito è un cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea ovvero, pur essendo un cittadino dell'Unione europea, è privo del codice fiscale o è titolare anche della cittadinanza di uno Stato non appartenente all'Unione europea..

La RT ribadisce il contenuto delle disposizioni e segnala che esse favoriscono, attraverso l'adeguamento richiesto dalla normativa unionale, la circolazione tra gli Stati membri dei flussi informativi sull'identificazione degli individui sottoposti ad indagine o imputati, perseguendo la sicura riferibilità ai soggetti indicati degli eventuali provvedimenti pronunciati nei loro confronti, allorquando tali provvedimenti necessitano di iscrizione nel casellario giudiziale. Tale misure sono dirette all'efficientamento del sistema d'informazione fondamentale per la prevenzione del crimine - sistema peraltro già operativo nei Paesi dell'area Schengen (SIS - sistema d'informazione su larga scala, che consente a forze di polizia, autorità responsabili in materia di migrazione, autorità giudiziarie e altre autorità di effettuare e consultare segnalazioni relative a persone scomparse, a persone o oggetti connessi a reati e a cittadini di paesi terzi non autorizzati ad accedere allo spazio Schengen o a soggiornarvi) - pertanto, non sono suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in quanto tali attività - rientrando nei normali compiti istituzionali svolti dalle amministrazioni - potranno essere sostenute con il ricorso alle ordinarie risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Evidenzia, altresì, che eventuali attività di aggiornamento dei sistemi informativi potranno essere

garantite mediante le risorse destinate all'informatizzazione e digitalizzazione dell'amministrazione giudiziaria. (UE) 2018/1726.

Al riguardo, sul comma 8, alla luce di quanto riferito dalla RT circa la neutralità della disposizioni e la possibilità di svolgere le attività previste dalle stesse, nonché gli eventuali aggiornamenti dei sistemi informativi che si renderanno necessari, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, ricorrendo alle risorse destinate a completamento dell'informatizzazione e digitalizzazione dell'amministrazione giudiziaria¹³, nulla da osservare.

In merito al comma 9, pur considerando che la RT certifica che le norme non sono suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri a carico alla finanza pubblica, in quanto tali attività - rientrando nei normali compiti istituzionali svolti dalle amministrazioni - potranno essere sostenute con il ricorso alle ordinarie risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, va evidenziato che l'obbligo di accludere al fascicolo del dibattimento una copia del cartellino fotodattiloscopico dell'imputato sembrerebbe riflettersi in attività e comunicazioni volte all'acquisizione di tale documento, che ricadranno giocoforza sugli uffici amministrativi degli organi di giustizia, qualora non già trasmesso precedentemente dalla polizia giudiziaria.

Commi 11-13

(Modifiche in materia di tutela della vittima di reato)

L'articolo 2, ai commi da 11 a 13, integra le disposizioni a tutela delle vittime di violenza domestica e di genere introdotte con legge n. 69 del 2019, estendendone la portata applicativa anche alle vittime dei suddetti reati in forma tentata e alle vittime di tentato omicidio.

La RT soffermandosi sui commi in esame, premette che con le modifiche ivi previste si prevede di realizzare un più fattivo adeguamento della normativa interna agli standard stabiliti in materia di protezione delle vittime di reato dal Parlamento europeo.

¹³ A tale proposito, si segnala che la Relazione del ministero sull'Amministrazione della giustizia 2020 ha rilevato che nello stesso anno, di sostanziale avvio del processo di digitalizzazione del settore penale, si è provveduto alla dematerializzazione di "circa 1.300.000 fascicoli; mentre sono stati acquisiti al gestore documentale (TIAP) dal portale delle notizie di reato 1.369.000 documenti digitali" così come "I videocollegamenti sostitutivi della partecipazione non hanno mai interessato, al di fuori dei casi già previsti dall'ordinamento, le udienze deputate alla raccolta della prova dichiarativa. Le misure legislative di remotizzazione delle udienze di discussione - così come la cd. cartolarizzazione dei giudizi penali d'appello e di legittimità "sono sempre state condizionate al fatto che le parti non abbiano manifestato la volontà di presenziare o trattare oralmente la controversia. Inoltre, il ministro ha evidenziato che dal gennaio del corrente anno è stata avviata la funzionalità del "Portale del processo penale telematico arricchito di nuove funzionalità che consentono ai difensori di avvalersi di questa più agile modalità di trasmissione. Dal 25 gennaio si è inoltre avviata la sperimentazione di una funzione che consentirà ai difensori, non solo di trasmettere le proprie istanze ma anche di consultare e di estrarre copia digitale degli atti ostensibili del processo. Dopo l'entrata in vigore dell'articolo 24 del decreto-legge 28 ottobre 2020 n. 137, convertito con modificazioni dalla legge n. 176 del 18 dicembre 2020, che ha reso obbligatorio il deposito telematico degli atti relativi all'avviso di conclusione delle indagini preliminari (art. 415-bis cpp), 20.895 depositi sono stati effettuati con questa modalità tra il dicembre 2020 e il 21 gennaio 2021. Questi depositi, insieme a quelli attinenti alle intercettazioni, segnano, dopo anni di attesa, l'avvio concreto del Processo penale telematico". Cfr. Ministro della Giustizia, Relazione sull'Amministrazione della giustizia 2020, gennaio 2021, pagine 6 e 11-12.

Al riguardo, evidenzia che lo scopo principale della Direttiva 2012/29/UE, in materia di tutela della vittima di reato, è quello di garantire alle stesse informazione e sostegno, assistenza e protezione adeguata e partecipazione ai procedimenti penali.

In tale direzione si rende necessario integrare le norme a tutela delle vittime di violenza introdotte con la legge 19 luglio 2019, n. 69 (c.d. "Codice rosso") già modificative del codice penale, del codice di procedura penale e di altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di reato, estendendone la portata applicativa anche alle vittime di tentato omicidio e agli altri delitti in forma tentata.

Segnala che trattasi di disposizioni immediatamente precettive, tese ad ampliare la tipologia di delitti per i quali è prevista la comunicazione di informazioni alle persone offese dal reato, in modo tale da consentire loro di essere avvertite sullo svolgimento della vicenda giudiziaria penale.

A tale proposito, precisa che si tratta di disposizioni che non comportano alcun effetto finanziario sul patrocínio a spese dello Stato, in quanto si limitano ad assicurare diritti di informazione e tutele alle vittime di una serie di delitti violenti, attraverso misure acceleratorie e protettive, attualmente vigenti solo per alcuni reati a sfondo sessuale o di particolare rilievo compiuti contro la persone (artt. 582 e 583-*quinqüies* c.p., 612-*bis* e 612-*ter* c.p.) nonché per le ipotesi aggravate di omicidio, restando escluse le forme tentate, seppur penalmente rilevanti.

Pertanto, assicura che le disposizioni in esame, stante la loro natura ordinamentale, non sono suscettibili di determinare effetti negativi per la finanza pubblica e ai relativi adempimenti potrà provvedersi nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, in linea di principio, prendendo atto degli elementi forniti dalla RT per cui ivi trattasi di disposizioni che si limitano ad assicurare diritti di informazione e tutele alle vittime di una serie di delitti violenti, prevedendo misure acceleratorie e protettive, attualmente vigenti solo per alcuni reati, non ci sono osservazioni.

Comma 14

(Disposizioni in materia di garanzie dei detenuti)

La norma interviene sull'art. 123 c.p.p., che prevede per l'imputato detenuto e per l'imputato in stato di arresto o di detenzione domiciliare o custodito in un luogo di cura, la facoltà di presentare impugnazioni, dichiarazioni e richieste, che devono essere immediatamente comunicate all'autorità competente. Con la disposizione in esame si estende l'obbligo di contestuale comunicazione delle suddette dichiarazioni e richieste, anche al difensore nominato.

La RT ribadisce che la norma reca un intervento sull'articolo 123 del c.p.p. con l'inserimento del comma 2-*bis* con cui si stabilisce che le impugnazioni, le dichiarazioni, compresa la nomina di un difensore e le richieste delle persone detenute o internate, di

cui ai commi 1 e 2 dello stesso citato articolo 123, sono contestualmente comunicate anche al difensore nominato.

Certifica che la disposizione - che ha lo scopo di garantire l'effettività della difesa e di prevenire l'insorgere di eventuali nullità, con conseguente possibile vanificazione delle attività giurisdizionali svolte - ha natura ordinamentale e procedurale, e come tale non determina nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, nulla da osservare.

Comma 15

(Disposizioni in materia di arresto obbligatorio in flagranza)

La disposizione interviene sull'art. 380 c.p.p., relativo ai delitti per i quali è obbligatorio procedere all'arresto in flagranza di reato. La disposizione inserisce nel catalogo di tali delitti la violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa di cui all'art. 387-*bis* c.p.

La RT ribadisce che la norma modifica la lettera *l-ter* del comma 2 dell'articolo 380 del c.p.p. prevedendo, nell'ottica della doverosa tutela delle vittime dei reati, che sia obbligatorio l'arresto in flagranza in caso di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa.

La disposizione ha carattere precettivo e procedurale e le attività connesse rientrano tra i compiti istituzionali, assicurati con le risorse umane strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, pertanto, dalla stessa non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, nel presupposto che, come riferito dalla RT, le attività riconducibili alla norma, che peraltro rientrano tra i compiti istituzionali degli organi di Polizia giudiziaria, possano essere assicurate con le risorse umane strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, non ci sono osservazioni.

Commi 16-17

(Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia penale, sulla ragionevole durata del procedimento e sulla statistica giudiziaria)

Il comma 16 demanda ad un decreto del Ministro della giustizia la costituzione di un Comitato tecnico-scientifico, per la consulenza e il supporto nella valutazione periodica del raggiungimento degli obiettivi di accelerazione e semplificazione del procedimento penale. Al Comitato sono attribuiti compiti di monitoraggio: sull'efficienza della giustizia penale; sulla ragionevole durata del procedimento; sulla statistica giudiziaria. La disposizione specifica inoltre che il Comitato: si avvale della Direzione generale di statistica e analisi organizzativa, dell'Istituto italiano di statistica, nonché dei soggetti appartenenti al Sistema statistico nazionale (Sistan) e delle altre banche dati disponibili in materia; promuove la riorganizzazione e l'aggiornamento del sistema di rilevazione dei dati concernenti

la giustizia penale e assicura la trasparenza delle statistiche attraverso pubblicazioni periodiche e i siti istituzionali.

Il comma 17 stabilisce che il Comitato è presieduto dal Ministro della giustizia (o da suo delegato) e dura in carica tre anni; ai componenti dello stesso non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati.

La RT conferma che con la norma si prevede di istituire, con decreto del Ministro della giustizia, un Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia penale, sulla ragionevole durata del procedimento e sulla statistica giudiziaria, modificando conseguentemente la rubrica del Capo III del disegno di legge “Misure di accompagnamento della riforma”. Rileva che si tratta di un organo di consulenza e supporto per la valutazione periodica del raggiungimento degli obiettivi di accelerazione e semplificazione del procedimento penale, di analisi dell'effettiva funzionalità degli istituti finalizzati all'alleggerimento dei carichi giudiziari, in un'ottica di smaltimento del contenzioso e riallineamento dei tempi processuali.

Ribadisce che nella propria attività il Comitato tecnico- scientifico si avvale della Direzione generale di Statistica e analisi organizzativa del Ministero della giustizia, dell'Istituto italiano di statistica e di soggetti appartenenti al SISTAN, utilizzando i dati messi a disposizione dalla suddetta Direzione e dagli istituti sopra richiamati, nonché quelli disponibili in materia di altre banche dati.

Evidenzia che al Comitato è assegnato anche il compito di promuovere la riorganizzazione e l'aggiornamento del sistema di rilevazione dei dati inerenti alla giustizia penale al fine di assicurare trasparenza delle statistiche in materia penale mediante la pubblicazione periodica anche sui siti istituzionali dei dati raccolti.

È presieduto dal Ministro della giustizia o da un suo delegato e dura in carica tre anni.

La disposizione contenuta nel comma 17 stabilisce che ai componenti del Comitato non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati.

Segnala che gli interventi contenuti nei commi 16 e 17, mirano a confermare l'attenzione doverosa alle informazioni e ai dati statistici che costituiscono, come noto, un supporto ineludibile per lo sviluppo della valutazione delle politiche pubbliche e al suo interno anche dell'analisi di impatto, predisponendo un sistema statistico di dati accurato, puntuale, tempestivo, chiaro e accessibile con il quale monitorare l'efficienza della giustizia penale, i tempi della giustizia penale e realizzare una statistica giudiziaria che risulti in linea con le dimensioni qualitative indicate nel codice delle statistiche europee.

Certifica che le disposizioni hanno natura organizzativa-gestionale, essendo i sistemi statistici e i soggetti chiamati a collaborare con il Comitato tecnico- scientifico (la Direzione generale di Statistica e gli altri istituti/enti) già funzionanti e già coinvolti nell'attività di produzione e gestione di dati statistici sull'intero territorio nazionale e pertanto, non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della funzione pubblica.

Si tratta, infatti, di una collaborazione funzionale fra i sistemi statistici che sarà di supporto all'attività del Comitato.

Da ultimo, ribadisce che la partecipazione al Comitato tecnico- scientifico non comporta, comunque, per i componenti l'attribuzione di compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese ed altri emolumenti comunque denominati e pertanto, non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, pur considerando l'esclusione, prevista in norma, di compensi e rimborsi da corrispondersi ai componenti del Comitato di cui si prevede l'istituzione presso il dicastero della giustizia, andrebbero innanzitutto richieste rassicurazioni in ordine alla possibilità del Comitato di avvalersi della prevista collaborazione di enti ed istituzioni di ricerca, oltre che della Direzione generale per la statistica del ministero, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

In tal senso, andrebbe altresì confermato che le attività amministrative e di supporto al medesimo Comitato, possano essere svolte da parte dell'Amministrazione centrale della giustizia, potendo la stessa avvalersi, a tal fine, delle sole risorse umane e strumentali già previste dalla legislazione vigente.

Commi 18-19

(Piano per la transizione digitale della amministrazione della giustizia)

Le disposizioni demandano al Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri per l'innovazione tecnologica e per la pubblica amministrazione, l'approvazione di un piano triennale per la transizione digitale dell'amministrazione della giustizia. Il Piano dovrà programmare e coordinare gli interventi necessari - sul piano delle risorse tecnologiche, delle infrastrutture e della formazione - per garantire la compiuta digitalizzazione del processo, tanto civile quanto penale. In particolare, le attività di formazione dovranno consentire l'aggiornamento oltre che del personale dell'amministrazione giudiziaria e del personale di magistratura anche dell'avvocatura.

In particolare, il comma 18 prevede che al fine di garantire il completamento della riforma della digitalizzazione del processo civile e penale, l'adeguata dotazione tecnologica dei servizi tecnici e informatici del Ministero della giustizia, il potenziamento infrastrutturale degli uffici giudiziari nonché l'adeguata formazione e l'aggiornamento del personale dell'amministrazione giudiziaria, del personale di magistratura, degli appartenenti all'avvocatura e dei soggetti che esercitano la propria attività nel settore della giustizia, il Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale e con il Ministro per la pubblica amministrazione, approvi il piano per la transizione digitale dell'amministrazione della giustizia.

Il comma 19 dispone che il suddetto piano, avente durata triennale, coordina e programmi la gestione unitaria degli interventi necessari sul piano delle risorse tecnologiche, delle dotazioni infrastrutturali e delle esigenze formative, al fine di realizzarne gli interventi innovativi di natura tecnologica connessi alla digitalizzazione del processo.

La RT con riferimento alla fattibilità e ai profili attuativi del Piano per la transizione digitale dell'amministrazione della giustizia previsto dalla proposta in esame, nell'ambito delle risorse finanziarie che si renderanno disponibili su base pluriennale, fornisce una dettagliata panoramica delle attività e delle risorse messe in campo in tema di digitalizzazione della giustizia.

Nel documento della DGSIA del 1° febbraio 2021 denominato: “*Ricognizione della digitalizzazione del processo civile e penale e della transizione digitale del ministero della giustizia*” vengono riportate una serie di informazioni rilevanti in riferimento all'evoluzione dell'informatizzazione e digitalizzazione dell'amministrazione giudiziaria fino ai tempi recenti della fase emergenziale dovuta al Covid-19.

A tale proposito, ritiene importante sottolineare che la strategia digitale del Ministero della Giustizia, nel periodo 2014-2020, si colloca all'interno del quadro programmatico e normativo dell'Unione Europea e dell'Italia, quadro di riferimento di base costituito da “EUROPA 2020”.

Su queste basi, per la realizzazione della piattaforma abilitante Giustizia Digitale, il Ministero della Giustizia è impegnato da diversi anni in una incisiva azione complessiva di informatizzazione del processo civile e del processo penale, al fine di conseguire un miglioramento dell'organizzazione dei servizi di cancelleria, di realizzare considerevoli risparmi di spesa e di raggiungere una maggiore trasparenza delle informazioni relative alle cause e alle sentenze per l'avvocatura e i cittadini.

Rileva che con la legge di bilancio per il 2017, L. n. 232/2016, è stato istituito il Fondo per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese per il periodo 2017-2032 per l'innovazione in vari settori tra i quali spicca l'informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria, cui vengono destinati €1.246.603.932,00 nel periodo 2017-2032, poi rifinanziato con le leggi di bilancio per gli anni 2018, 2019, 2020 e 2021.

Con particolare attenzione all'ambito penale, va menzionata l'adozione del portale delle notizie di reato (Portale NDR) e del portale del processo penale telematico (PPPT), il superamento della PEC si è intrapresa la strada della digitalizzazione come già accaduto per il civile. In tale cornice si collocano i recentemente sviluppi:

- di SPID (*per l'autenticazione telematica e per i servizi interconnessi delle PA*) anche nel settore giustizia;
- dei Pagamenti telematici (*PagoPA*), applicati al processo telematico e ai procedimenti digitali;
- per l'Avvio del fascicolo telematico del dipendente (*cd. progetto SUP - Sistema Unico Personale*), che implica non solo la dematerializzazione documentale dei relativi archivi (già avviata per il sistema delle pensioni), ma anche l'interoperabilità con altre amministrazioni (es. con Inps per le pratiche pensionistiche).

Per un'approfondita comprensione dello stato di sviluppo dell'informatica, certifica come negli ultimi dieci anni si siano susseguiti importanti investimenti nella digitalizzazione della giustizia.

Elemento determinante nella strategia per la digitalizzazione è stato quello dei fondi infrastrutturali fra i quali il Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese istituito con l'art. 1, comma 140, della legge di bilancio 2017, rifinanziato ai sensi dell'art. 1, comma 1072, della legge di bilancio 2018 e previsto

dall'art.1, comma 95, della legge di bilancio 2019, ha finanziato le principali linee progettuali.

Le risorse finanziarie di cui si è detto sopra sono state destinate all'attuazione di un piano complessivo che si concretizza nella realizzazione di 11 distinti progetti: 1) Processo civile telematico; 2) Processo penale telematico; 3) Big data; 4) *Datawarehouse*; 5) Sistemi amministrativi; 6) Sistema informatico penitenziario; 7) Giustizia minorile e di comunità; 8) Continuità operativa dei sistemi (sale server); 9) Continuità operativa dei sistemi (aumento banda); 10) Videoconferenze; 11) Sicurezza.

Di seguito vengono riportati in maniera sintetica i dati relativi ai progetti PCT e PPT:

- Processo civile telematico - CUP J59D17000610006

Costo totale previsto per il progetto € 42.095.281,00 (2017-2032).

Impegnato al 30/9/2020 € 28.497.927,00 (2017-2023).

I sistemi dell'area civile del Ministero della Giustizia coprono le esigenze di gestione informatizzata di tutte le procedure civili innanzi ai tribunali, le corti d'appello, la Corte di Cassazione, garantendo il funzionamento del cosiddetto "processo civile telematico" (nel seguito anche PCT).

La RT riferisce che l'obiettivo dichiarato è di completamento della diffusione del PCT a tutti gli uffici, quindi, di estenderlo agli uffici dei giudici di pace, che hanno già un registro informatico di cancelleria, evolvendo e ammodernando al contempo la propria architettura, anche al fine di renderla affidabile, performante e sicura.

A tal fine, segnala che già nel 2018 è stato sottoscritto un contratto quinquennale (con durata 2018-2023) per gli sviluppi del *software* del Ministero della Giustizia nell'ambito dell'area civile, nonché la manutenzione dei relativi sistemi software e dei servizi correlati, finanziato, in quota parte, con i fondi di cui all'art. 1 c.140 L.232/2016, per un importo di € 22.627.242, e che è in corso la procedura per l'affidamento di un nuovo contratto dell'importo di 60.000.000,00 di euro.

- Processo penale telematico - CUP J51C17000050001

Costo totale previsto per il progetto € 225.037.273 (2017-2032). Impegnato al 30/9/2020 € 140.077.155 (2017-2025).

Il Processo Penale Telematico (PPT) costituisce una evoluzione significativa del sistema informatico del settore penale, ad oggi in uso presso gli uffici, proponendo così il sostanziale superamento del disallineamento tecnologico fino ad oggi esistente rispetto ai sistemi in uso per il settore civile e più in generale rispetto al Processo Civile Telematico (PCT).

Per la realizzazione di quanto sopra è stata espletata una gara e sottoscritto un contratto quinquennale, per lo sviluppo del sistema informativo penale unitario telematico, la manutenzione degli attuali sistemi dell'area penale del Ministero della giustizia.

Se già dal 2016 in poi erano state compiute scelte significative in termini di diffusione di sistemi unici nazionali (unico sistema per la cognizione penale, unico sistema per i minorenni, unico gestore documentale, unico sistema di esecuzione e sorveglianza per il primo e secondo grado ed anche per gli uffici per i minorenni), va sottolineato che dal

2019, con la possibilità di utilizzare i fondi infrastrutturali, si è potuto iniziare ad investire non solo nella progettazione del processo penale telematico, e soprattutto è stato possibile, -anche grazie al supporto della CRUI (nell'ambito del progetto di ricerca applicata ai sistemi informativi di giustizia), progettare una nuova architettura dei sistemi giustizia (a titolo esemplificativo si indica: documentale unico, sviluppo a microservizi, punti di accesso differenziati in ragione della tipologia di utenti, *identity management access* unificato, upload dei documenti) basata anche su scelte infrastrutturali innovative ed in linea con le indicazioni del piano triennale dell'informatica (con la realizzazione del private virtual cloud).

Dal 2016 il Ministero della Giustizia è stato destinatario di notevoli risorse per la digitalizzazione stanziata nelle leggi di bilancio. Le stesse ammontano ad oggi ad € 1.744.380.331. I progetti a valere sul *Recovery Fund* si pongono come complementari alle iniziative in corso.

	Linee di progetto	Importo	Fonte di finanziamento	Periodo di finanziamento	Somme già impegnate
1	Processo civile telematico	68.770.041	Legge bilancio 2017 (232/2016)	2017-2032	28.497.927
2	Processo penale telematico	225.037.273	Legge bilancio 2017 (232/2016)	2017-2032	140.493.953
3	Big data	16.679.161	Legge bilancio 2017 (232/2016)	2017-2032	6.472.656
4	<i>Datawarehouse</i>	28.130.760	Legge bilancio 2017 (232/2016)	2017-2032	0
5	Sistemi amministrativi	40.176.740	Legge bilancio 2017 (232/2016)	2017-2032	32.049.458
6	Sistema informativo penitenziario	40.215.025	Legge bilancio 2017 (232/2016)	2017-2032	13.598.943
7	Sistema informativo Giustizia minorile e di comunità	8.711.931	Legge bilancio 2017 (232/2016)	2017-2032	0
8	Continuità operativa dei sistemi - Sale server	212.828.000	Legge bilancio 2017 (232/2016)	2017-2032	97.290.849
9	Continuità operativa dei sistemi - Aumento di banda	565.600.000	Legge bilancio 2017 (232/2016)	2017-2032	204.607.205
10	Videoconferenza amministrativa	34.080.000	Legge bilancio 2017 (232/2016)	2017-2032	0
11	Sicurezza informatica	6.375.000	Legge bilancio 2018 (205/2017)	2017-2032	0
12	Polo unico di conservazione per la Giustizia	31.844.240	Legge bilancio 2018 (205/2017)	2018-2033	0
13	Multivideoconferenza giudiziaria penale	26.000.000	Legge bilancio 2018 (205/2017)	2018-2033	0
14	Cancelleria del processo telematico	7.200.000	Legge bilancio 2018 (205/2017)	2018-2033	0
15	Archivio riservato delle intercettazioni	106.321.160	Legge bilancio 2018 (205/2017)	2018-2033	5.702.585

16	Adeguamento tecnologico infrastruttura informatica - storage e server	116.420.000	Legge bilancio 2019 (145/2018) e Legge di bilancio 2020 (160/2019)	2019-2033	0
17	Adeguamento tecnologico infrastruttura informatica - rete e cablaggi	37.281.000	Legge bilancio 2019 (145/2018)	2019-2033	0
18	Sicurezza infrastruttura strategica	93.230.000	Legge bilancio 2019 (145/2018)	2019-2033	8.474.255
19	Intelligenza artificiale	21.250.000	Legge bilancio 2019 (145/2018)	2019-2033	0
20	Impiantistica sale server	27.800.000	Legge bilancio 2020 (160/2019) e Legge bilancio 2021 (178/2020)	2020-2029	0
21	Impianti e servizi wifi sedi ministeriali e degli Uffici giudiziari	30.430.000	Legge bilancio 2021 (178/2020)	2021-2033	0
TOTALE		1.744.380.331			537.187.831

Infine, segnala che le risorse che saranno rese disponibili dal PNRR consentiranno di dare ulteriore impulso, complementarità e potenziamento ai progetti strategici di digitalizzazione già avviati in una prospettiva di medio e lungo periodo.

Per quanto concerne le spese relative ai progetti di digitalizzazione, si segnalano, infatti, gli interventi programmati nella M1C1 - Investimento 1.6. - Trasformazione digitale delle amministrazioni centrali e specificatamente quelli relativi alla digitalizzazione degli archivi (importo di spesa comunicato euro 83.476.440,91) e allo sviluppo del *Data Lake* (importo di spesa comunicato € 50.000.000,00) per un totale di spesa comunicato di euro 133.476.440,91.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, prendendo atto del carattere programmatico delle disposizioni e nel presupposto che il Piano previsto dalla norma sia comunque attuato nel quadro delle sole risorse finanziarie disponibili e di quelle che verranno stanziare, come confermato dalla RT, non ci sono particolari osservazioni.

Ad ogni modo, si rileva che nell'ambito dei finanziamenti e progetti di intervento che sarebbero già finanziati dalla legislazione vigente nel settore informatico e della digitalizzazione dei processi, non v'è traccia di linee di finanziamento già previste per la formazione e l'aggiornamento nel settore informatico e digitale del personale dell'Amministrazione giudiziaria, del personale di magistratura e degli appartenenti all'avvocatura e di tutti i soggetti coinvolti nel sistema giustizia. Come, peraltro, indicato dalla norma tra gli obiettivi e finalizzazioni del Piano triennale.

Commi 20-21

(Comitato tecnico-scientifico per la digitalizzazione del processo)

Le disposizioni consentono al Ministro della giustizia di costituire e disciplinare un Comitato tecnico-scientifico per la digitalizzazione del processo, quale organismo di consulenza e supporto nelle decisioni tecniche connesse alla digitalizzazione del processo.

Il comma 21 stabilisce che il Comitato di cui al comma 20 è presieduto dal Ministro della giustizia o da un suo delegato. Ai componenti del Comitato non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati.

La RT segnala che la partecipazione al Comitato tecnico-scientifico per la digitalizzazione del processo non comporta per i componenti l'attribuzione di compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese ed altri emolumenti comunque denominati, pertanto, non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Per quanto sopra premesso evidenzia che alle disposizioni indicate potrà esserne assicurata la realizzazione nell'ambito delle risorse umane, strumentali finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, sebbene il dispositivo in esame prevede l'attivazione del Comitato tecnico scientifico presso il Ministero della giustizia come mera possibilità per l'Amministrazione, stabilendosi comunque che la partecipazione dei componenti non determinerà l'attribuzione di emolumenti e rimborsi spese e che, pertanto, la sua istituzione non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, andrebbe confermato che anche le attività istruttorie e di supporto amministrativo all'attività del Comitato possano essere realizzate dall'Amministrazione centrale del ministero della giustizia, nell'ambito delle sole risorse disponibili a legislazione vigente.

Ad ogni modo, si ribadisce che la certificazione di invarianza d'oneri e la sostenibilità a legislazione vigente di nuovi adempimenti e attività dovrebbe perlomeno accompagnarsi alla esposizione di elementi documentativi idonei a provarne la piena fondatezza.

Commi 22-24

(Disposizioni finanziarie)

Il comma 22 reca la clausola di invarianza finanziaria, ivi prevedendosi che dall'attuazione della legge, e dei relativi decreti legislativi, non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, salvo quanto previsto per l'attuazione delle disposizioni in materia di giustizia riparativa e di ufficio del processo. Si precisa inoltre che le amministrazioni provvedano agli adempimenti connessi all'attuazione delle disposizioni in esame e dei decreti legislativi emanati in attuazione della delega ivi prevista nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente.

Il comma 23 prevede che i decreti legislativi di attuazione delle deleghe conferite dalla presente legge sono corredati di relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria dei medesimi ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura.

Il comma 24 stabilisce che in conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al loro interno, i medesimi decreti legislativi sono emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

La RT ribadisce sul comma 22 che la disposizione evidenzia che l'espletamento dell'insieme delle attività derivanti dall'attuazione del presente provvedimento, potrà essere sostenuto nell'ambito delle sole dotazioni umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, salvo quanto previsto dalle disposizioni di cui al comma 19 dell'articolo 1; ai fini dell'attuazione delle disposizioni in materia di giustizia riparativa; ai fini dei commi 27 e 28 dell'articolo 1 per l'attuazione delle disposizioni in materia di ufficio per il processo penale.

Conferma che al comma 24, si prevede che ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nell'ipotesi che dai successivi decreti legislativi emessi in esecuzione della delega di cui al presente provvedimento (comma 23) derivino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione tra le disposizioni in essi previste, la loro attuazione sarà disposta solo successivamente o contestualmente ai provvedimenti di stanziamento delle risorse finanziarie occorrenti.

Al riguardo, per i profili di quantificazione e copertura, alla luce delle sensibili innovazioni apportate al procedimento penale dagli articoli 1 e 2 del provvedimento in esame, pur considerando le esplicite esclusioni dalla certificazione di neutralità riportate dalla RT (dotate di autonoma copertura finanziaria), per cui si prevede che all'attuazione delle disposizioni, si potrà comunque provvedere nell'ambito delle sole dotazioni umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, va nuovamente ribadito che la mera apposizione di clausole di neutralità non costituisce mai di per sé garanzia circa l'assenza di nuovi o maggiori oneri di spesa, se non in presenza della illustrazione dei dati ed elementi idonei a comprovarne la sostenibilità, come rilevato anche dall'Organo di controllo¹⁴.

¹⁴ Sul punto, è infatti si segnala l'intervento della Corte dei conti in merito alla necessità che tali clausole debbano essere sempre accompagnate da dati sempre completi ed analitici a illustrazione e documentazione degli effetti delle nuove norme. Ciò costituendo non solo la condizione essenziale al fine di certificare l'effettività della invarianza d'oneri, ma anche un adempimento necessario ad evitare una pericolosa inversione tra norma di legge e disposizioni amministrative di attuazione. In altri termini, nelle considerazioni formulate sulla laconicità dei contenuti dimostrativi delle clausole di neutralità contenuti nelle RT degli ultimi anni, la Corte ha rilevato che ciò si rende in definitiva indispensabile ad evitare il rischio di una palese elusione non solo dei vari contenuti previsti dalla legge di contabilità in tema di contenuti della RT, ma anche dell'aggiramento nei fatti dell'obbligo di copertura finanziaria delle nuove norme: in tal modo, rinviandosi nei fatti ad un momento successivo alla loro entrata in vigore, la verifica parlamentare degli effetti finanziari delle nuove disposizioni, che è invece consentita solo nei casi eccezionali previsti dall'articolo 17, comma 2, della legge di contabilità. Cfr. Corte dei conti, Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, settembre – dicembre 2019, depositata il 25 marzo 2020.

Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

- Set 2021 [Nota di lettura n. 235](#)
Schema di decreto legislativo concernente disposizioni per agevolare l'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati (**Atto del Governo n. 275**)
- " [Nota di lettura n. 238](#)
Attuazione della direttiva (UE) 2019/713 relativa alla lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti e che sostituisce la decisione quadro 2001/413/GAI (**Atto del Governo n. 271**)
- " [Nota di lettura n. 239](#)
Attuazione della direttiva (UE) 2019/1161 che modifica la direttiva 2009/33/CE relativa alla promozione di veicoli puliti ea basso consumo energetico nel trasporto su strada (**Atto del Governo n. 278**)
- " [Nota di lettura n. 240](#)
Attuazione della direttiva (UE) 2019/789 che stabilisce norme relative all'esercizio del diritto d'autore e dei diritti connessi applicabili a talune trasmissioni online degli organismi di diffusione radiotelevisiva e ritrasmissioni di programmi televisivi e radiofonici e che modifica la direttiva 93/83/CEE (**Atto del Governo n. 279**)
- " [Nota di lettura n. 234](#)
Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/520 concernente l'interoperabilità dei sistemi di telepedaggio stradale e intesa ad agevolare lo scambio transfrontaliero di informazioni sul mancato pagamento dei pedaggi stradali nell'Unione (**Atto del Governo n. 268**)
- " [Nota di lettura n. 242](#)
Schema di decreto legislativo recante disposizioni per l'attuazione della direttiva (UE) 2019/633 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare, nonché dell'articolo 7 della legge 22 aprile 2021, n. 53, in materia di commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari (**Atto del Governo n. 280**)
- " [Nota di lettura n. 243](#)
Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2020/262 che stabilisce il regime generale delle accise (rifusione) (**Atto del Governo n. 276**)
- " [Nota di lettura n. 244](#)
Disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della direttiva (UE) 2016/343 sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali (**Atto del Governo n. 285**)
- " [Nota di lettura n. 245](#)
Disposizioni per l'attuazione della direttiva (UE) 2019/2162 relativa all'emissione di obbligazioni garantite e alla vigilanza pubblica delle obbligazioni garantite e che modifica la direttiva 2009/65/CE e la direttiva 2014/59/UE, e per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2019/2160 che modifica il regolamento (UE) n. 575/2013 per quanto riguarda le esposizioni sotto forma di obbligazioni garantite. Modifiche alla legge 30 aprile 1999, n. 130 (**Atto del Governo n. 274**)
- " [Nota di lettura n. 248](#)
Attuazione della direttiva (UE) 2018/1910 che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto concerne l'armonizzazione e la semplificazione di determinate norme nel sistema d'imposta sul valore aggiunto di imposizione degli scambi tra Stati membri (**Atto del Governo n. 283**)