

XVI legislatura

**I lavori della  
2<sup>a</sup> Commissione (Giustizia)  
nella XV Legislatura**

maggio 2008  
n. 5



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni  
istituzionali sulla giustizia e sulla  
cultura



# Servizio Studi

Direttore Daniele Ravenna

## Segreteria

tel. 6706\_2451

### Uffici ricerche e incarichi

#### Settori economico e finanziario

Capo ufficio: -----

M. Magrini \_3789

#### Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco \_2104

#### Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: -----

#### Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi \_3476

#### Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci \_2988

#### Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: -----

A. Sansò \_3435

S. Biancolatte \_3659

S. Marci \_3788

#### Politica estera e di difesa

Capo ufficio: -----

A. Mattiello \_2180

#### Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli \_2114

#### Legislazione comparata

Capo ufficio: V. Strinati \_\_3442

### Documentazione

#### Documentazione economica

Emanuela Catalucci \_2581

Silvia Ferrari \_2103

Simone Bonanni \_2932

Luciana Stendardi \_2928

Michela Mercuri \_3481

Domenico Argondizzo \_2904

#### Documentazione giuridica

Vladimiro Satta \_2057

Letizia Formosa \_2135

Anna Henrici \_3696

Gianluca Polverari \_3567

Chiara Micelli \_3521

Antonello Piscitelli \_4942

---

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

**I lavori della  
2<sup>a</sup> Commissione (Giustizia)  
nella XV Legislatura**

maggio 2008  
n. 5

a cura di: Stefano Marci

Classificazione Teseo: Ordinamento giudiziario. Processo penale. Diritto penale.  
Riciclaggio finanziario. Reati di terrorismo ed eversione. Ordinamento penitenziario.  
Processo civile. Bilanci di enti e società. Fallimento. Liberi professionisti. Diritto di  
famiglia e successorio. Unione europea. Diritto commerciale.



## INDICE

1. ORDINAMENTO GIUDIZIARIO .....	9
1.1. I provvedimenti adottati .....	9
1.2. Pronunce della Corte costituzionale assegnate alla 2 <sup>a</sup> Commissione ai sensi dell'art. 139 Reg. Sen.....	17
2. PROCEDURA PENALE .....	21
2.1. I provvedimenti adottati .....	21
2.1.1. Le intercettazioni telefoniche .....	21
2.1.2. Altri provvedimenti adottati .....	27
2.2. Pronunce della Corte costituzionale assegnate alla 2 <sup>a</sup> Commissione ai sensi dell'art. 139 Reg. Sen.....	28
2.3. Disegni di legge il cui <i>iter</i> non è giunto a conclusione .....	34
3. DIRITTO PENALE .....	37
3.1. I provvedimenti adottati .....	37
3.2. Pronunce della Corte costituzionale assegnate alla 2 <sup>a</sup> Commissione ai sensi dell'art. 139 Reg. Sen.....	44
3.3. Disegni di legge il cui <i>iter</i> non è giunto a conclusione .....	46
4. DISPOSIZIONI IN MATERIA DI SEQUESTRI E CONFISCHE .....	49
5. MISURE DI CONTRASTO AL RICICLAGGIO E AL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO INTERNAZIONALE .....	55
5.1. La direttiva 2005/60/CE .....	55
5.2. Il decreto legislativo 109/2007 .....	57
5.3. Il decreto legislativo 231/2007 .....	59
6. AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA .....	63
6.1. I provvedimenti adottati .....	63
6.1.1. L'indulto .....	63
6.1.2. Altri provvedimenti .....	64
6.2. Pronunce della Corte costituzionale assegnate alla 2 <sup>a</sup> Commissione ai sensi dell'art. 139 Reg. Sen.....	65
6.3. Disegni di legge il cui <i>iter</i> non è giunto a conclusione .....	69
7. DIRITTO PROCESSUALE CIVILE .....	71
7.1. I provvedimenti adottati .....	71
7.1.1. La " <i>class action</i> " .....	71
7.1.2. Gli sfratti.....	73
7.1.3. Altri provvedimenti .....	74

7.2. Pronunce della Corte costituzionale assegnate alla 2 <sup>a</sup> Commissione ai sensi dell'art. 139 Reg. Sen.....	76
7.3. Disegni di legge il cui <i>iter</i> non è giunto a conclusione.....	79
8. DIRITTO SOCIETARIO.....	81
8.1. La disciplina dei conti annuali e consolidati di alcuni tipi di società.....	81
8.2. Le fusioni transfrontaliere.....	86
8.3. Provvedimenti in materia di diritto societario esaminati dalla 6 <sup>a</sup> Commissione permanente (Finanze e tesoro).....	88
8.4. Provvedimenti europei in attesa di recepimento.....	88
8.5. Disegni di legge il cui <i>iter</i> non è giunto a conclusione.....	90
9. DIRITTO FALLIMENTARE.....	91
9.1. La riforma delle procedure concorsuali nel corso della XIV legislatura.....	91
9.1.1. Le innovazioni apportate dal “decreto-legge competitività” in materia di procedure concorsuali.....	91
9.1.2. La delega.....	93
9.2. Gli interventi nella XV legislatura.....	95
10. LE PROFESSIONI.....	97
10.1. I provvedimenti adottati.....	97
10.2. Disegni di legge il cui <i>iter</i> non è giunto a conclusione.....	98
11. ALTRI PROVVEDIMENTI DI INTERESSE PER LA 2 <sup>a</sup> COMMISSIONE.....	101
12. ALTRE SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE ASSEGNATE ALLA 2 <sup>a</sup> COMMISSIONE AI SENSI DELL'ART. 139 REG. SEN.....	105
12.1. Spese processuali.....	105
12.2. Diritto internazionale privato.....	106
12.3. Diritto di famiglia.....	106
12.4. Convenzione europea dei diritti dell'uomo.....	107
12.5. Titolo V della Costituzione.....	108
13. ALTRI DISEGNI DI LEGGE IL CUI <i>ITER</i> NON È GIUNTO A CONCLUSIONE... ..	109
13.1. Cognome della moglie e dei figli.....	109
13.2. Luogo elettivo di nascita.....	110
13.3. Coppie di fatto.....	111
13.4. Tutela temporanea della salute dei soggetti impossibilitati a provvedervi personalmente.....	112
13.5. Altri disegni di legge.....	113

14. PROCEDURE DI COLLEGAMENTO CON L'UNIONE EUROPEA .....	115
14.1. Atti comunitari.....	115
14.1.1. Le disposizioni del regolamento del Senato .....	115
14.1.2. Gli atti comunitari assegnati nella XV legislatura.....	115
14.2. Sentenze della Corte di giustizia .....	116
14.2.1. Le disposizioni del regolamento del Senato .....	116
14.2.2. Le sentenze assegnate nella XV legislatura.....	117
14.3. Risoluzioni del Parlamento europeo.....	117
14.3.1. Le disposizioni del regolamento del Senato .....	117
14.3.2. Le risoluzioni del Parlamento europeo assegnate nella XV legislatura.....	117

## 1. ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

### 1.1. I provvedimenti adottati

Nel corso della XV legislatura è proseguito il processo di riforma complessiva dell'ordinamento giudiziario intrapreso nella legislatura precedente.

Si ricorda che tale processo aveva condotto all'adozione della legge 12 luglio 2005, n. 150, recante "*Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario di cui al R.D. 30 gennaio 1941, n. 12, per il decentramento del Ministero della giustizia, per la modifica della disciplina concernente il Consiglio di presidenza, della Corte dei conti e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, nonché per l'emanazione di un testo unico*" (c.d. legge Castelli).

Sulla base di tale legge erano poi stati adottati, sul finire della XIV legislatura, i seguenti decreti legislativi:

- decreto legislativo 16 gennaio 2006, n. 20, recante "*Disciplina transitoria del conferimento degli incarichi direttivi giudicanti e requirenti di legittimità, nonché di primo e secondo grado, a norma dell'articolo 2, comma 10, della legge 25 luglio 2005, n. 150*";

- decreto legislativo 23 gennaio 2006, n. 24, recante "*Modifica all'organico dei magistrati addetti alla Corte di cassazione, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera e), della legge 25 luglio 2005, n. 150*";

- decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25, recante "*Istituzione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e nuova disciplina dei consigli giudiziari, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera c), della legge 25 luglio 2005, n. 150*";

- decreto legislativo 30 gennaio 2006, n. 26, recante "*Istituzione della Scuola superiore della magistratura, nonché disposizioni in tema di tirocinio e formazione degli uditori giudiziari, aggiornamento professionale e formazione dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge 25 luglio 2005, n. 150*";

- decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 35, recante "*Pubblicità degli incarichi extragiudiziari conferiti ai magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera g) e 2, comma 8, della legge 25 luglio 2005, n. 150*";

- decreto legislativo 7 febbraio 2006, n. 62, recante "*Modifica della disciplina concernente l'elezione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti e del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, a norma dell'articolo 2, comma 17, della legge 25 luglio 2005, n. 150*";

- decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, recante "*Disposizioni in materia di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera d), della legge 25 luglio 2005, n. 150*";

- decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, recante "*Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della legge 25 luglio 2005, n. 150*";

- decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, recante "*Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge 25 luglio 2005, n. 150*".

A XV legislatura iniziata, è stato poi adottato il decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240, recante "*Individuazione delle competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari nonché decentramento su base regionale di talune competenze del Ministero della giustizia, a norma degli articoli 1, comma 1, lettera a), e 2, comma 1, lettere s) e t) e 12, della legge 25 luglio 2005, n. 150*", il cui schema era stato esaminato dalle Commissioni parlamentari nel corso della XIV legislatura.

Il primo provvedimento esaminato in materia di ordinamento giudiziario dalla 2<sup>a</sup> Commissione nel corso della XV legislatura è stata la **legge 24 ottobre 2006, n. 269**<sup>1</sup>, la quale, in particolare:

(1) ha sospeso fino al 31 luglio 2007 l'efficacia delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, recante la nuova disciplina dell'accesso in magistratura e della progressione economica e di funzioni dei magistrati;

(2) ha apportato alcune modifiche al decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, relativo alla riorganizzazione delle procure della Repubblica, con l'intento di mantenere "*in capo al Procuratore della Repubblica la titolarità esclusiva dell'azione penale stemperando tuttavia l'eccessivo vincolo gerarchico contenuto nella riforma precedentemente approvata*"<sup>2</sup>. In particolare, mentre nel testo originario si prevedeva che il Procuratore "delegasse" i procedimenti o il compimento di atti ai suoi sostituti, il nuovo testo parla di "assegnazione". La modifica è dovuta al fatto che, rispetto all'assegnazione, la delega comporterebbe maggiori poteri del delegante, che rimane formalmente titolare dei poteri delegati e dei quali potrebbe dunque sempre riappropriarsi<sup>3</sup>. Sono state inoltre eliminate la trasmissione di eventuali provvedimenti di revoca dell'assegnazione al Procuratore generale presso la Corte di cassazione (soggetto dotato del potere di iniziativa dell'azione disciplinare) ed il loro inserimento nei fascicoli personali dei soggetti interessati;

(3) ha apportato alcune modifiche al decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, relativo alla responsabilità disciplinare dei magistrati. In particolare, sono state eliminate o modificate una serie di condotte costituenti illecito disciplinare.

---

<sup>1</sup> "*Sospensione dell'efficacia nonché modifiche di disposizioni in tema di ordinamento giudiziario*" (A.S. 635, presentato dal Ministro della giustizia di concerto col Ministro dell'economia e delle finanze, indi A.C. 1780).

<sup>2</sup> In questo senso si esprime la relazione della II Commissione permanente della Camera dei deputati in merito all'A.C. 1780-A.

<sup>3</sup> Secondo la relazione di cui alla nota precedente, "*... si instaura un rapporto meno vincolante tra procuratore e magistrato assegnatario, pur mantenendosi per il resto inalterate le rimanenti previsioni, tra le quali quella riguardante la facoltà per il procuratore della Repubblica, con l'atto di assegnazione per la trattazione del procedimento, di stabilire i criteri ai quali il magistrato deve attenersi nell'esercizio della relativa attività e di revocare l'assegnazione nel caso in cui il magistrato non si attenga ai principi stabiliti dal procuratore oppure insorga un contrasto tra i due magistrati circa le modalità di esercizio*".

Secondo la relazione, ciò era dettato dalla volontà di tipizzare gli illeciti in maniera più precisa e di sopprimere o specificare puntualmente quelle disposizioni che potevano apparire compressive della dignità dei magistrati e della libertà, costituzionalmente garantita anche a loro, di espressione del pensiero. E' stata inoltre inserita la previsione che l'illecito disciplinare non è configurabile quando il fatto è di scarsa rilevanza. Sono state infine apportate una serie di modifiche di carattere procedurale (ad esempio, è stato introdotto un meccanismo di filtro che consente al Procuratore generale di esaminare e di archiviare *de plano* esposti manifestamente infondati o concernenti questioni a prima vista non suscettibili di sanzione disciplinare).

Successivamente, la **legge 30 luglio 2007, n. 111**<sup>4</sup> (c.d. legge Mastella) ha apportato numerose modifiche ad alcuni altri decreti legislativi adottati sulla base delle deleghe contenute nella suddetta legge 150/2005.

In primo luogo, è stato modificato profondamente il già citato decreto legislativo 160/2006, relativo all'accesso in magistratura e alla progressione in carriera dei magistrati, l'efficacia delle cui disposizioni era stata sospesa fino al 31 luglio 2007, dalla predetta legge 269/2006.

Per quanto riguarda l'**accesso in magistratura**, è stata confermata l'eliminazione della c.d. preselezione informatica, già disposta dalla legge Castelli. Pertanto, il concorso si articolerà esclusivamente in una prova scritta e in una prova orale. Il concorso continua ad essere generalista: al futuro magistrato è dunque sempre richiesta una conoscenza almeno sufficiente di tutte le branche del diritto (art. 1 del decreto legislativo 160/2006).

E' stata inoltre confermata la legge Castelli nel punto in cui configurava il concorso quale concorso di secondo grado (e dunque riservato a soggetti che vantano titoli ulteriori rispetto alla laurea in giurisprudenza). Sono dunque ammessi al concorso: a) i magistrati amministrativi e contabili; b) i procuratori dello Stato; c) i dirigenti della pubblica amministrazione e i funzionari di livello alto; d) gli appartenenti al personale universitario di ruolo docente di materie giuridiche; e) gli avvocati iscritti all'albo; f) chi abbia svolto le funzioni di magistrato onorario per almeno sei anni; g) chi abbia conseguito il diploma presso le scuole di specializzazione per le professioni legali; h) chi abbia conseguito il dottorato di ricerca in materie giuridiche; i) chi abbia conseguito il diploma di specializzazione in una disciplina giuridica, al termine di un corso di studi della durata non inferiore a due anni presso le scuole di specializzazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1982, n. 162 (art. 2 del decreto legislativo 160/2006).

---

<sup>4</sup> "Modifiche alle norme sull'ordinamento giudiziario" (A.S. 1447, presentato dal Ministro della giustizia di concerto col Ministro della difesa e col Ministro dell'economia e delle finanze, indi A.C. 2900).

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 2, comma 5, del decreto legislativo 160/2006, ai concorsi per l'accesso in magistratura indetti fino al quinto anno successivo alla data di acquisto di efficacia del primo dei decreti legislativi emanati nell'esercizio della delega di cui all'art. 1, comma 1, lettera a), della legge 150/2005, sono ammessi, oltre a coloro che sono in possesso dei requisiti suelencati per l'ammissione al concorso, anche coloro che hanno conseguito la laurea in giurisprudenza a seguito di corso universitario di durata non inferiore a quattro anni, essendosi iscritti al relativo corso di laurea anteriormente all'anno accademico 1998-1999 (e che non presentino ulteriori requisiti). Si veda, a tal proposito, il bando di concorso per 500 posti di magistrato ordinario, di cui al D.M. 27 febbraio 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 23 del 21 marzo 2008<sup>5</sup>.

Per quanto riguarda la **progressione in carriera**, è previsto che tutti i magistrati siano sottoposti a valutazione di professionalità ogni quadriennio, a decorrere dalla data di nomina e fino al superamento della settima valutazione (che è quella che consente di accedere alle funzioni di primo presidente della Corte di cassazione e di procuratore generale presso la stessa corte). La valutazione consiste in un giudizio espresso dal C.S.M. con provvedimento motivato e trasmesso al Ministro della giustizia che adotta il relativo decreto. La valutazione di professionalità ha ad oggetto la capacità, la laboriosità, la diligenza e l'impegno. Di ciascuno di tali parametri, l'art. 11, comma 2, del decreto legislativo 160/2006 fornisce una definizione dettagliata.

Il C.S.M. procede alla valutazione sulla base del parere espresso dal consiglio giudiziario e della relativa documentazione, nonché sulla base dei risultati delle ispezioni ordinarie. Possono anche essere assunti ulteriori elementi di conoscenza.

Gli elementi in base ai quali devono essere espresse le valutazioni dei consigli giudiziari, i parametri per consentire l'omogeneità delle valutazioni, la documentazione che i capi degli uffici devono trasmettere ai consigli giudiziari entro il mese di febbraio di ciascun anno sono disciplinati, ai sensi dell'art. 11, comma 3, da una circolare del C.S.M. (v. circolare n. 20691 dell'8 ottobre 2007).

Si segnala inoltre che, nella seduta del 10 aprile 2008, il C.S.M., d'intesa con il Ministro della giustizia, ha approvato i parametri per il conferimento degli incarichi direttivi.

Al fine di consentire l'accesso in Cassazione di magistrati "giovani", particolarmente meritevoli, è stato previsto che il 10 per cento dei posti vacanti presso la Suprema Corte sia coperto mediante una procedura valutativa riservata ai magistrati che abbiano conseguito la seconda o la terza valutazione di professionalità (in luogo della quarta valutazione, come avviene normalmente) e che siano in possesso di titoli professionali e scientifici adeguati (art. 12, comma 14, del decreto legislativo 160/2006).

---

<sup>5</sup> Il 7 maggio 2008, il C.S.M. ha deliberato di invitare il Ministro della giustizia a bandire un ulteriore concorso per magistrato ordinario, indicando in 350 il numero dei posti.

Per quanto riguarda la **prima assegnazione**, i magistrati ordinari al termine del tirocinio, e fino al conseguimento della prima valutazione di professionalità, non possono essere destinati a svolgere le funzioni requirenti, giudicanti monocratiche penali o di giudice per le indagini preliminari o di giudice per l'udienza preliminare. Ciò in considerazione della particolare delicatezza di tali funzioni, per l'esercizio delle quali è stato ritenuto necessario avere svolto in concreto la funzione giurisdizionale (art. 13, comma 2, del decreto legislativo 160/2006).

Con riferimento al **passaggio da funzione giudicante a quella requirente e viceversa**, esso non è più consentito all'interno dello stesso distretto di Corte d'appello, né all'interno di altri distretti della stessa regione (salvo il caso di passaggio da funzioni requirenti a funzioni esclusivamente civili o del lavoro o viceversa). In altri termini, il magistrato che voglia cambiare funzioni dovrà, in linea di massima, cambiare regione<sup>6</sup> (art. 13 del decreto legislativo 160/2006).

Inoltre, il passaggio di funzioni non può avvenire più di quattro volte nell'arco dell'intera carriera; può essere richiesto dall'interessato solo dopo aver svolto almeno cinque anni di servizio continuativo nella funzione esercitata ed è disposto a seguito di procedura concorsuale, previa partecipazione ad un corso di qualificazione professionale, e subordinatamente ad un giudizio di idoneità allo svolgimento delle diverse funzioni, espresso dal C.S.M. previo parere del consiglio giudiziario.

Sono previsti **limiti di età per il conferimento di funzioni direttive e semidirettive** (artt. 34-*bis* e 35 del decreto legislativo 160/2006). Tali incarichi possono essere conferiti esclusivamente ai magistrati che, al momento della data della vacanza del posto messo a concorso, assicurino almeno quattro anni di servizio prima della data di collocamento a riposo (v. anche *infra* il paragrafo sulla sentenza della Corte costituzionale n. 245/2007). Non sono previsti limiti d'età per le funzioni direttive superiori e apicali di legittimità.

Infine, è stato previsto che il **periodo massimo di permanenza presso lo stesso ufficio** (art. 19 del decreto legislativo 160/2006) sia stabilito dal C.S.M. con proprio regolamento tra un minimo di 5 ed un massimo di 10 anni, a seconda delle differenti funzioni (tale regolamento è stato approvato dal C.S.M. in data 17 marzo 2008 e reca il numero di protocollo P6748/2008).

La legge 111/2007 ha inoltre apportato modifiche al decreto legislativo 30 gennaio 2006, n. 26, il quale aveva istituito la Scuola superiore della magistratura, nonché al decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25, in materia di Consiglio direttivo della Corte di cassazione e di consigli giudiziari.

---

<sup>6</sup> Per quanto riguarda in particolare la Provincia autonoma di Bolzano, si veda *infra* il paragrafo dedicato al decreto c.d. milleproroghe.

Per quanto riguarda la **Scuola superiore della magistratura**, pur mantenendo in vita tre sedi, come originariamente previsto<sup>7</sup>, la legge 111/2007 ha eliminato la ripartizione tra sede per i distretti del Nord, sede per i distretti del Centro e sede per i distretti del Sud del Paese. Pertanto il testo attuale non stabilisce una ripartizione di competenza tra le tre Scuole. Dalle finalità della Scuola, tra le altre cose, è stato eliminato il riferimento alla organizzazione e alla gestione del tirocinio dei magistrati, sostituite da una collaborazione alle attività connesse con lo svolgimento del tirocinio dei magistrati ordinari nell'ambito delle direttive formulate dal C.S.M. e tenendo conto delle proposte dei consigli giudiziari.

E' stato chiarito che, nell'elaborare il programma annuale di attività didattica della Scuola, il comitato direttivo deve tenere conto delle linee programmatiche proposte annualmente dal C.S.M. e dal Ministro della giustizia.

I contatti con il C.S.M. sono stati inoltre rafforzati anche dalla previsione dell'invio a quest'ultimo di una relazione annuale.

La legge 111/2007 ha inoltre apportato alcune modifiche agli organi della Scuola, sopprimendo le due articolazioni originariamente previste - una per il tirocinio e l'altra per l'aggiornamento professionale - e i relativi comitati di gestione e introducendo la figura del segretario generale.

Anche per quanto riguarda il **tirocinio dei magistrati ordinari**, riportato all'attuale durata di 18 mesi (la riforma Castelli prevedeva invece la durata di 24 mesi), sono rafforzati i poteri del C.S.M., ad esempio in tema di individuazione delle materie oggetto dei corsi di approfondimento presso la Scuola, individuazione dei magistrati affidatari e formulazione del giudizio di idoneità al conferimento delle funzioni giudiziarie.

Per quanto concerne il **Consiglio direttivo della Corte di cassazione**, la legge 111/2007 ha apportato alcune modifiche al decreto legislativo 25/2006, rafforzando numericamente la componente togata, modificandone le modalità di elezione e riducendo le competenze del Consiglio.

Analoghe modifiche sono state apportate ai **consigli giudiziari**.

Infine, l'art. 7 della legge 111/2007 ha delegato il Governo ad adottare entro due anni dalla data di entrata in vigore della legge stessa (e dunque entro il 31 luglio 2009), uno o più decreti legislativi compilativi nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) procedere al coordinamento delle norme che costituiscono l'ordinamento giudiziario sulla base delle disposizioni contenute nella presente legge;
- b) operare l'abrogazione espressa delle disposizioni ritenute non più vigenti.

---

<sup>7</sup> Le sedi della scuola, inizialmente individuate in Bergamo, Latina e Catanzaro, sono state successivamente individuate, con D.M. 30 novembre 2006, in Bergamo, Firenze e Benevento.

Nelle more dell'approvazione delle modifiche all'ordinamento giudiziario, il **decreto-legge 30 marzo 2007, n. 36**<sup>8</sup> ha rinviato fino all'aprile 2008 le elezioni del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e quelle per il rinnovo dei consigli giudiziari, disponendo che i componenti dei consigli giudiziari in carica alla data della sua entrata in vigore continuassero a svolgere le proprie funzioni fino alla proclamazione dei nuovi eletti. L'emanazione del decreto-legge in questione era determinata dall'assenza di una apposita disciplina relativa alle modalità di svolgimento delle operazioni elettorali dei consigli giudiziari - in rapporto alle modifiche previste dal suddetto decreto legislativo 25/2006 - nonché alle modalità di elezione dei componenti del Consiglio direttivo della Corte di cassazione.

Al fine di sopperire a tale mancanza, il Governo presentava, in data 2 maggio 2007, un disegno di legge recante "*Disciplina delle operazioni elettorali relative al Consiglio direttivo presso la Corte di cassazione e ai Consigli giudiziari presso le Corti d'appello*" (**A.S. 1513**). L'esame di tale disegno di legge non ha mai avuto inizio. Tuttavia, da ultimo, il Governo ha presentato alle Camere uno schema di decreto legislativo recante "*Norme di coordinamento delle disposizioni in materia di elezione del consiglio direttivo della corte di cassazione e dei consigli giudiziari*" (divenuto il **decreto legislativo 28 febbraio 2008, n. 35**). Il decreto in questione, adottato sulla base della già menzionata delega di cui all'art. 7 della legge 111/2007, riproduce il contenuto del suddetto A.S. 1513, rivisto alla luce delle modifiche che la predetta legge 111/2007 ha apportato al decreto legislativo 25/2006.

Gli interventi normativi in materia di ordinamento giudiziario non si sono limitati alla legge Mastella.

L'**art. 2, commi 603-611, della legge finanziaria per il 2008**<sup>9</sup> ha ridisegnato, con decorrenza dal 1 luglio 2008, la **geografia della giustizia militare**. Esso ha soppresso numerosi uffici di primo e secondo grado. Degli attuali 9 tribunali militari (e relative procure), ne rimarranno in vita solo 3: Verona, Roma e Napoli. Per quanto riguarda il secondo grado di giudizio, sono state soppresse le sezioni distaccate della corte militare d'appello a Verona e Napoli.

Il ruolo organico della magistratura militare è stato ridotto da 103 a 58 unità (alle quali si devono aggiungere i 3 magistrati militari fuori ruolo alla data del 28 settembre 2007, che rimangono in soprannumero riassorbibile nel ruolo della magistratura militare). I magistrati militari in esubero transiteranno nel ruolo della magistratura organica (che è stato conseguentemente aumentato da 10.109 a 10.151 unità).

---

<sup>8</sup> "*Disposizioni urgenti in materia di Consigli giudiziari*", convertito dalla legge 23 maggio 2007, n. 66 (A.S. 1449, presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro della giustizia, indi A.C. 2567).

<sup>9</sup> Legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Il numero dei componenti del Consiglio della magistratura militare è stato ridotto da 9 a 7 membri.

L'art. 5, comma 3, della suddetta legge 111/2007 aveva previsto che il 28 gennaio 2008 sarebbero diventate operative le disposizioni del decreto legislativo 160/2006 in materia di temporaneità degli **incarichi direttivi e semidirettivi** e che, decorsa tale data, coloro che avessero superato il termine massimo per il conferimento delle funzioni decadessero automaticamente.

Tuttavia, in considerazione dell'alto numero di posizioni interessate dalla riforma (334, secondo quanto dichiarato dal Governo) e della complessità delle procedure per l'attribuzione degli incarichi a nuovi soggetti, il C.S.M. non sarebbe stato in grado di provvedere al rinnovo di tutti gli incarichi entro il 28 gennaio 2008.

Per tale motivo, il Governo ha emanato il **decreto-legge 25 gennaio 2008, n. 3**<sup>10</sup>, con lo scopo di risolvere i problemi organizzativi derivanti dalla decadenza del titolare dell'ufficio giudiziario (o della sezione) quando il C.S.M. non avesse ancora provveduto alla nomina del nuovo titolare dell'ufficio. Tale decreto prevedeva che, in caso di mancanza del titolare, i magistrati già in servizio presso il medesimo ufficio giudiziario e decaduti ai sensi del suddetto art. 5, comma 3, della legge 111/2007, reggessero il tribunale, la corte d'appello, le sezioni di tribunale o quelle di corte d'appello, ovvero la procura generale della Repubblica o la procura della Repubblica, per il periodo massimo di sei mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto-legge stesso.

Il contenuto del decreto-legge 3/2008 è stato successivamente riprodotto nell'art. 16-ter, comma 1, del **decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248**<sup>11</sup> (c.d. decreto milleproroghe). Conseguentemente, il decreto-legge 3/2008 non è stato convertito.

Il comma 2 del suddetto art. 16-ter del decreto "milleproroghe" ha inoltre abrogato l'art. 13, comma 7, del già citato decreto legislativo 160/2006, come modificato dall'art. 2, comma 4, della legge 111/2007. La disposizione abrogata conteneva la disciplina speciale applicabile ai **magistrati in servizio nella provincia autonoma di Bolzano** per quanto concerne il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa.

Ed infatti, come già è stato sottolineato, il comma 3 del medesimo art. 13 prevede che, in via generale, il passaggio da funzioni giudicanti a funzioni requirenti, e viceversa, non è consentito all'interno dello stesso distretto (né all'interno di altri distretti della stessa regione, né con riferimento al capoluogo

---

<sup>10</sup> "Misure urgenti in materia di reggenza di uffici giudiziari" (A.C. 3378, presentato dal presidente del consiglio dei ministri e, *ad interim*, ministro della giustizia).

<sup>11</sup> "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria", convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31 (A.C. 3324, presentato dal presidente del consiglio dei ministri e dal ministro per i rapporti con il parlamento e le riforme istituzionali, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze, indi A.S. 2013).

del distretto di corte di appello determinato ai sensi dell'art. 11 c.p.p. in relazione al distretto nel quale il magistrato presta servizio all'atto del mutamento di funzioni). In altri termini, il magistrato che voglia cambiare funzioni deve, salve le eccezioni di cui al comma 4, cambiare regione.

Il comma 7, invece, stabiliva che le disposizioni di cui al comma 3 si applicassero ai magistrati in servizio nella provincia autonoma di Bolzano relativamente al solo circondario.

Tuttavia, considerato che l'intero territorio della provincia autonoma di Bolzano ricade nel circondario del Tribunale di Bolzano, l'imposizione del cambio di circondario comportava la necessità di trasferimento a Trento o fuori regione ed il rischio di carenze nell'organico dei magistrati della provincia autonoma di Bolzano. Ciò in quanto i trasferimenti verso l'Alto Adige (e dunque le sostituzioni di coloro i quali, volendo mutare funzioni, devono lasciare il territorio della provincia di Bolzano) sono resi particolarmente difficili in virtù del fatto che i magistrati di quella provincia devono essere perfettamente bilingui e che anche i posti nella magistratura sono soggetti alla proporzionale etnica.

Si ricorda, infine, che l'art. 14 del "milleproroghe" ha prorogato nelle funzioni, fino alla riforma organica della magistratura onoraria e comunque non oltre il 31 dicembre 2009, i **giudici onorari, i viceprocuratori onorari e i giudici onorari presso i tribunali per i minorenni**, il cui mandato sarebbe dovuto scadere entro il 31 dicembre 2007 e per i quali non era consentita un'ulteriore conferma secondo quanto previsto dall'art. 42-*quinquies*, primo comma, dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12<sup>12</sup>.

## **1.2. Pronunce della Corte costituzionale assegnate alla 2<sup>a</sup> Commissione ai sensi dell'art. 139 Reg. Sen.**

Con **sentenza del 20 giugno 2007 n. 245**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 45, della legge 150/2005 e dell'art. 3 del decreto legislativo 16 gennaio 2006, n. 20 ("*Disciplina transitoria del conferimento degli incarichi direttivi giudicanti e requirenti di legittimità, nonché di primo e secondo grado, a norma dell'articolo 2, comma 10, della legge 25 luglio 2005, n. 150*"), nella parte in cui non prevedevano che alle procedure di selezione per il conferimento degli incarichi direttivi di uffici giudiziari di primo e di secondo grado potessero partecipare i magistrati che, per avere esercitato il diritto al prolungamento del servizio oltre la data di ordinario collocamento a riposo, previsto dalle norme vigenti, assicurassero comunque la permanenza nell'incarico per almeno quattro anni.

---

<sup>12</sup> Si segnala che il C.S.M. ha fornito chiarimenti in ordine all'applicabilità del provvedimento in questione, in quanto la proroga nell'incarico dei giudici onorari minorili è intervenuta quando si era già proceduto alla nomina dei sostituti, con conseguente esubero rispetto alla pianta organica.

Si ricorda infatti, che l'art. 2, comma 45, della legge Castelli prevedeva che nelle more dell'attuazione della delega prevista dal precedente comma 10, non potessero essere conferiti incarichi direttivi giudicanti e requirenti di primo grado e di secondo grado a magistrati che, per avere compiuto 66 anni, avessero meno di quattro anni di servizio prima della data di ordinario collocamento a riposo (stabilita in 70 anni dall'art. 5 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511<sup>13</sup>). Tale disposizione, che si applicava anche alle procedure per il conferimento degli incarichi direttivi in corso alla data di entrata in vigore della legge Castelli, veniva poi riprodotta nel suddetto art. 3 del decreto legislativo 20/2006, adottato sulla base della delega di cui al già ricordato art. 2, comma 10, della legge Castelli. Anche il decreto legislativo 20/2006 aveva natura transitoria e ha cessato i suoi effetti con l'entrata in vigore del decreto legislativo 160/2006, come modificato dalla legge 111/2007.

Secondo la Corte, la disciplina *de qua*, giustificata dall'esigenza di garantire che gli aspiranti assicurino almeno un quadriennio di presenza ai vertici dell'ufficio giudiziario, periodo calcolato con riferimento all'età ordinaria di pensionamento fissata in settanta anni, contrasta con altra norma di legge (art. 16, comma 1-*bis* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503<sup>14</sup>) che prevede per il magistrato la possibilità di posticipare il pensionamento fino al raggiungimento del settantacinquesimo anno di età. Tale possibilità non è soggetta a controlli o valutazioni da parte del C.S.M., così che risulta contraddittorio che, da un lato, si consenta al magistrato di decidere unilateralmente di restare in servizio ben oltre i settanta anni e, dall'altro, gli si impedisca di partecipare a concorsi per incarico direttivo avendo come parametro proprio tale tetto, ormai privo di significato.

Successivamente, la legge 111/2007 ha modificato la disposizione "a regime" (art. 35 del decreto legislativo 160/2006), relativa al conferimento delle funzioni direttive, stabilendo, in linea con la suddetta decisione della Corte, che le funzioni direttive (ad esclusione di quelle superiori ed apicali di legittimità, per le quali non è previsto limite d'età) possono essere conferite esclusivamente ai magistrati che, al momento della data della vacanza del posto messo a concorso, assicurano almeno quattro anni di servizio prima della data di collocamento a riposo prevista, non dall'art. 5 del regio decreto-legge 511/1946, bensì dall'art. 16 comma 1-*bis* del suddetto decreto-legge 503/1992 e hanno esercitato la relativa facoltà.

In materia di ordinamento giudiziario, si ricorda inoltre che, con ordinanza del 5 ottobre 2006, la sezione disciplinare del C.S.M. aveva sollevato – in riferimento agli artt. 101, 104, primo comma, 107, secondo comma, e 111 della Costituzione – questione di legittimità costituzionale del combinato disposto

---

<sup>13</sup> "Guarentigie della magistratura".

<sup>14</sup> "Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della L. 23 ottobre 1992, n. 421".

degli artt. 17 e 19 del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109 ("*Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f, della legge 25 luglio 2005, n. 150*"), e dell'art. 2, comma 7, lettera e), numeri 9 e 10, e lettera f), numeri 3 e 4, della legge 150/2005, nella parte in cui prevedevano la facoltà del Ministro della giustizia di partecipare all'udienza disciplinare che si svolge dinanzi alla competente sezione del C.S.M.. Successivamente al deposito dell'ordinanza di rimessione, alcune tra le disposizioni oggetto di censura sono state sostituite dall'art. 1, comma 3, lettera i), numeri 1 e 2, e lettera m), della già ricordata legge 269/2006. In particolare, sono state espunte dagli artt. 17, commi 5 e 7, e 19, comma 1, del decreto legislativo 109/2006, le previsioni riguardanti proprio la facoltà del Ministro della giustizia di partecipare all'udienza disciplinare, le modalità di tale partecipazione e i connessi poteri processuali.

Pertanto, con ordinanza 356/2007, la Corte costituzionale ha restituito gli atti al giudice *a quo* per un nuovo esame della rilevanza della questione alla luce dello *ius superveniens*.



## 2. PROCEDURA PENALE

### 2.1. I provvedimenti adottati

#### 2.1.1. Le intercettazioni telefoniche

L'attività della 2<sup>a</sup> Commissione in materia di procedura penale si è incentrata prevalentemente sulla tematica delle **intercettazioni telefoniche**, delle quali la Commissione si è occupata a più riprese.

In data 4 luglio 2006, la Commissione ha deliberato, ai sensi dell'art. 48 del Regolamento del Senato, **un'indagine conoscitiva sul fenomeno delle intercettazioni telefoniche**, avente ad oggetto i seguenti profili:

- le procedure e le modalità con cui venivano e vengono disposte ed eseguite le intercettazioni (non solo telefoniche) a fini di giustizia;
- la congruità o l'eccesso delle fattispecie di reato per cui esse vengono autorizzate;
- i rischi per la riservatezza e la tutela della *privacy*;
- le fughe di notizie;
- le violazioni eventualmente imputabili ai pubblici ufficiali o agli avvocati;
- i comportamenti e le responsabilità degli operatori telefonici e la collaborazione in *outsourcing* delle società private;
- il ruolo, i diritti e le responsabilità dei mass-media;
- i costi delle variegate tipologie di intercettazione;
- la comparazione con esperienze straniere;
- l'influenza delle disfunzioni, delle carenze e delle inefficienze del sistema legale delle intercettazioni su quello *lato sensu* abusivo.

Nel corso dell'indagine conoscitiva sono stati auditi numerosi esperti del settore, tra i quali il Garante per la protezione dei dati personali, dirigenti del Ministero della giustizia, rappresentanti della stampa, dirigenti di pubblica sicurezza, rappresentanti delle società di gestione della telefonia, ecc..

L'indagine conoscitiva è terminata con l'approvazione, in data 29 novembre 2006, di un documento conclusivo (Doc. XVII n. 2), che ha evidenziato le seguenti possibili strategie:

1) rafforzamento dei poteri del Garante per la protezione dei dati personali. Per quanto riguarda i poteri nei confronti delle società di gestione della telefonia, dovrebbe essere considerato l'affiancamento, al potere di blocco delle attività di trattamento dei dati sensibili, di una potestà più articolata e graduata in materia cautelare-sanzionatoria. Inoltre, dovrebbe essere considerata la possibilità di intervenire più concretamente nei confronti delle disfunzioni ed inefficienze rilevate nelle attività di uffici e strutture di per sé sottratti al suo controllo e alla

sua verifica, come gli uffici di polizia giudiziaria o della procura dedicati e riservati alle attività di intercettazione.

2) Costituzione di una *task force* tecnica, particolarmente preparata ed efficiente per tutte le fasi e gli interventi necessari, dal momento della prevenzione a quello del controllo, da quello della verifica della corrispondenza alle esigenze normative a quello dell'accertamento delle violazioni consumate.

3) Rivitalizzazione delle attività della commissione interministeriale-osservatorio, creata alla fine degli anni novanta, in materia di sicurezza delle reti e sulle intercettazioni telefoniche, composta da rappresentanti del Ministero della giustizia e di quello delle telecomunicazioni, con la previsione di far giungere la relazione annuale all'esame del Parlamento.

4) Adozione di misure volte, da una parte, a limitare i rischi di fughe di dati e, dall'altra, a restringere le possibilità di accesso ai dati riservati (concentrazione dei centri d'ascolto presso le sole procure distrettuali; rafforzamento delle misure di sicurezza passive e attive presso detti centri; riduzione e accurata selezione degli addetti dei centri; adozione di rigide misure di sicurezza tanto per la sala d'ascolto che per la sala *server*; fortissima riduzione del numero di coloro che sono abilitati ad accedere al sistema informativo per l'ottenimento dei dati sensibili).

5) Esame dei disegni di legge già presentati in materia di intercettazioni (si veda *infra* il paragrafo dedicato ai disegni di legge il cui *iter* non è giunto a conclusione), con particolare riferimento al momento del deposito dei verbali e degli atti delle intercettazioni. Il documento conclusivo sottolineava due aspetti di primaria rilevanza. In primo luogo, la necessità di imporre che al momento del deposito il magistrato effettui una scelta processuale tra le intercettazioni da utilizzare e quelle che utili processualmente non ritiene, con la conseguente distruzione di queste ultime: "*vanno approfonditi gli strumenti e i modi per rendere effettiva e rispettata una decisione normativa in tal senso, anche perchè una analoga norma tuttora vigente viene ampiamente e costantemente disattesa*". In secondo luogo, previsione di limiti più rigidi per le motivazioni dei provvedimenti con cui viene autorizzata una intercettazione e soprattutto la proroga della medesima.

6) Adeguamento del codice deontologico dei giornalisti in materia di diffusione di notizie riguardanti persone che nulla hanno a che fare con il processo penale e riforma delle procedure disciplinari riguardanti i giornalisti.

7) Adeguamento normativo in materia di tecnologie che creano difficoltà o impossibilità nel controllo.

8) Imposizione alle società di gestione dell'obbligo di collaborare e di consentire agli organismi pubblici di poter effettuare qualsiasi controllo; riflessione sull'opportunità di imporre per legge che le prestazioni obbligatorie avvengano senza corrispettivo specifico ovvero che avvengano in cambio di rimborsi forfetari, facendosi rientrare il tutto tra le condizioni-clausole della concessione-autorizzazione.

9) Al fine di giungere all'abbassamento dei costi, necessità di una adeguata preparazione ed attività manageriale delle strutture ministeriali e dei vertici degli uffici giudiziari coinvolti.

Mentre la Commissione era impegnata nello svolgimento della suddetta indagine, il Governo adottava il **decreto-legge 22 settembre 2006, n. 259**<sup>15</sup>. Tale decreto, profondamente modificato in sede di conversione, ha introdotto una disciplina processuale specifica in materia di **intercettazioni illegali**, ossia delle intercettazioni compiute senza autorizzazione dell'autorità giudiziaria.

Ai sensi dei nuovi commi da 2 a 6 dell'art. 240 c.p.p., il pubblico ministero deve disporre l'immediata secretazione e la custodia in luogo protetto di:

- documenti, supporti, atti concernenti dati e contenuti di conversazioni o comunicazioni, relativi a traffico telefonico e telematico, illegalmente formati o acquisiti;

- documenti formati attraverso la raccolta illegale di informazioni.

Di tutti tali documenti è vietato effettuare copia in qualunque forma e in qualunque fase del procedimento ed il loro contenuto non può essere utilizzato. Entro quarantotto ore dalla loro acquisizione, il pubblico ministero deve chiedere al giudice per le indagini preliminari di disporre la distruzione. Il giudice fissa un'apposita udienza, dando avviso a tutte le parti interessate. Al termine dell'udienza, qualora il giudice ritenga che i documenti in questione siano illegali, ne dispone la distruzione immediata e vi dà esecuzione subito dopo alla presenza del pubblico ministero e dei difensori delle parti.

Delle operazioni di distruzione deve essere redatto verbale, nel quale si dà atto dell'avvenuta intercettazione o detenzione o acquisizione illecita dei documenti, dei supporti e degli atti, nonché delle modalità e dei mezzi usati oltre che dei soggetti interessati, senza alcun riferimento al contenuto degli stessi documenti, supporti e atti.

Si ricorda che la legittimità dei nuovi commi dell'art. 240 c.p.p. è attualmente al vaglio della Corte costituzionale<sup>16</sup>.

Ai sensi del nuovo comma 1-*bis* dell'art. 512 c.p.p. (articolo collocato nel capo relativo all'istruzione dibattimentale), dei verbali relativi all'acquisizione e alla distruzione dei suddetti atti è sempre consentita la lettura.

Il provvedimento in questione ha operato anche sul piano sanzionatorio.

---

<sup>15</sup> "Disposizioni urgenti per il riordino della normativa in tema di intercettazioni telefoniche", convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2006, n. 281 (A.S. 1013, presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto col Ministro dell'interno e col Ministro della giustizia, indi A.C. 1838).

<sup>16</sup> Si vedano le ordinanze 508/2007 (emessa il 30 marzo 2007 dal G.I.P. del Tribunale di Milano, in Gazzetta Ufficiale n. 27 dell'11 luglio 2007), 50/2008 (emessa dal G.U.P. del Tribunale di Vibo Valentia, in Gazzetta Ufficiale n. 11 del 5 marzo 2008) e 84/2008 (emessa dal G.I.P. del Tribunale di Milano, in Gazzetta Ufficiale 2 aprile 2008).

In primo luogo, è stata prevista una sanzione penale (reclusione da sei mesi a quattro anni, che diventa reclusione da un anno a cinque anni nel caso di fatto commesso da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio) per chi detenga consapevolmente gli atti, i supporti o i documenti di cui sia stata disposta la distruzione.

In secondo luogo, è stata introdotta una sanzione civile nei confronti di chi pubblichi gli atti o i documenti illegalmente formati o acquisiti, del direttore responsabile e dell'editore, in solido tra loro.

L'**art. 2, commi 82 e 83**, della **legge finanziaria per il 2008**<sup>17</sup>, ha previsto che il Ministero della giustizia avviasse entro il 31 gennaio 2008 la realizzazione di un **sistema unico nazionale, articolato su base distrettuale di corte d'appello, delle intercettazioni telefoniche, ambientali e altre forme di comunicazione informatica o telematica** disposte o autorizzate dall'autorità giudiziaria, anche attraverso la razionalizzazione delle attività attualmente svolte dagli uffici dell'amministrazione della giustizia.

Contestualmente si dovrà procedere all'adozione dei provvedimenti *ex art.* 96 del Codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259, ossia:

- del repertorio contenente le modalità ed i tempi di effettuazione delle prestazioni a fini di giustizia effettuate dagli operatori a fronte di richieste di intercettazioni e di informazioni provenienti dall'autorità giudiziaria, nonché gli obblighi specifici degli operatori (decreto del Ministro delle comunicazioni, di concerto con i Ministri della giustizia e dell'interno);

- del decreto che stabilisce il ristoro dei costi sostenuti dagli operatori e le modalità di pagamento, in forma di canone annuo determinato anche in considerazione del numero e della tipologia delle prestazioni complessivamente effettuate nell'anno precedente (decreto del Ministro della giustizia di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle comunicazioni).

Il Ministero della giustizia, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, dovrà altresì procedere al monitoraggio dei costi complessivi delle attività di intercettazione disposte dall'autorità giudiziaria.

L'**art. 34 del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (c.d. decreto milleproroghe)**<sup>18</sup> ha prorogato di un anno (dal 31 dicembre 2007 al 31 dicembre 2008) – a meno che non intervenga prima l'attuazione della direttiva 2006/24/CE (sulla quale si veda *infra*) – la sospensione dell'applicazione di tutte le

---

<sup>17</sup> Legge 24 dicembre 2007 n. 244, recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*".

<sup>18</sup> "*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria*", convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31 (A.C. 3324, presentato dal presidente del consiglio dei ministri e dal ministro per i rapporti con il parlamento e le riforme istituzionali, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze, indi A.S. 2013).

disposizioni, di carattere primario, secondario o amministrativo, che prescrivono o consentono la cancellazione dei dati di traffico telefonico o telematico. A tal fine, il decreto-legge in esame ha modificato l'art. 6, comma 1, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144<sup>19</sup> (c.d. decreto Pisanu), in materia di contrasto al terrorismo internazionale.

L'art. 6 del decreto-legge 144/2005 – come modificato dalla legge di conversione – ha infatti introdotto disposizioni in materia di traffico telefonico e telematico. In particolare, il comma 1 stabiliva originariamente che fino al 31 dicembre 2007 la disciplina legislativa e regolamentare che prevede la cancellazione dei dati di traffico telefonico e telematico, anche se non soggetti a fatturazione (schede prepagate), dovesse restare sospesa.

Restavano così sospesi i termini ordinari per la conservazione dei dati stabiliti dall'art. 132 del c.d. Codice della *privacy*, ai sensi del quale (comma 1) i dati telefonici devono essere conservati per 2 anni e i dati telematici per 6 mesi (nel rispetto di garanzie previste ai commi 5 e 6 dell'art. 132). Se la repressione penale concerne delitti in danno di sistemi informatici o telematici o delitti particolarmente gravi (per i quali il codice di procedura penale consente una particolare durata delle indagini preliminari – *ex art. 407, comma 2, lett. a) c.p.p.*), i termini di 2 anni e di 6 mesi sono raddoppiati (comma 2).

Il decreto milleproroghe ha dunque ulteriormente prorogato tale conservazione straordinaria dei dati con finalità antiterrorismo fino al 31 dicembre 2008, salvo che il legislatore provveda prima di tale termine tale termine a dare attuazione alla direttiva n. 2006/24/CE relativa alla conservazione di dati nella fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico.

Per effetto della sospensione dei termini, i fornitori delle reti di comunicazioni o di un servizio di comunicazione elettronica accessibile al pubblico (*internet providers*) dovranno conservare oltre i termini ordinari i dati che consentono di risalire alle utenze collegate, con esclusione dei dati relativi ai contenuti delle comunicazioni.

Tali dati, conservati oltre i termini ordinari, potranno essere utilizzati esclusivamente per le finalità di indagine antiterrorismo, fatto tuttavia salvo l'esercizio dell'azione penale per i delitti comunque perseguibili.

La già ricordata **direttiva 2006/24/CE** mira per l'appunto ad armonizzare le disposizioni nazionali degli Stati membri riguardo l'obbligo, da parte dei fornitori di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico e di reti pubbliche di comunicazione, di conservare alcuni dati da questi generati o trattati, al fine di renderli disponibili in caso di indagine, accertamento e perseguimento di reati gravi, quali definiti dalle norme nazionali di ciascuno Stato.

---

<sup>19</sup> "*Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale*", convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155.

In deroga alle disposizioni della direttiva 2002/58/CE<sup>20</sup>, relative alla riservatezza dei dati, la direttiva 2006/24/CE reca infatti l'obbligo di conservare alcuni dati, di cui specifica espressamente la tipologia. Tali dati sono quelli che consentono di determinare:

- la fonte e la destinazione di una comunicazione (sia per la telefonia fissa o mobile che per la telefonia via Internet e la posta elettronica);
- la data e la durata della comunicazione;
- il tipo di comunicazione (servizio telefonico o servizio Internet utilizzato);
- il tipo di attrezzatura utilizzata;
- l'ubicazione delle apparecchiature (in caso di apparecchiature di comunicazione mobile).

Sono inclusi inoltre i dati generati da tentativi di chiamata non riusciti, ossia chiamate collegate con successo ma che non hanno ricevuto risposta.

Non potranno invece essere conservati i dati relativi ai contenuti delle comunicazioni stesse.

Gli Stati membri dovranno inoltre garantire che l'accesso a tali dati sia consentito alle sole autorità nazionali competenti in casi specifici e in conformità con le rispettive norme nazionali.

La direttiva stabilisce inoltre che i suddetti dati debbano essere conservati per un periodo non inferiore a sei mesi e non superiore ai due anni dalla data di comunicazione. Tale termine massimo può essere prorogato qualora uno Stato membro debba fronteggiare particolari circostanze che giustifichino l'adozione delle necessarie misure di proroga.

Il termine per il recepimento della direttiva era fissato al 15 settembre 2007, con possibilità di proroga fino al 15 marzo 2009, per quanto concerne la conservazione dei dati riguardanti l'accesso a Internet, la telefonia via Internet e la posta elettronica.

In attuazione della direttiva suddetta, il Consiglio dei ministri, sulla base della delega contenuta nella legge comunitaria 2006, ha adottato lo schema di decreto legislativo recante "*Attuazione della direttiva 2006/24/CE relativa alla conservazione di dati generali o trattati nell'ambito della fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico o di reti pubbliche di comunicazione e che modifica la direttiva 2002/58/CE*" (**A.G. n. 227**). Tale schema di decreto modifica il Codice della *privacy* per renderlo conforme alla direttiva, eliminando l'obbligo dei fornitori di conservare i dati del traffico telefonico fino a 48 mesi per le finalità di accertamento e repressione di delitti di

---

<sup>20</sup> Relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche. Tale direttiva sancisce l'obbligo della cancellazione dei dati sul traffico quando questi ultimi non sono più utili ai fini della comunicazione. Tuttavia, all'art. 15, prevede la possibilità, da parte degli Stati membri di derogare a tale disposizione per permettere indagini criminali o per motivi di sicurezza nazionale. Tale misura può essere adottata solo quando costituisce una "misura necessaria, opportuna e proporzionata all'interno di una società democratica".

particolare gravità. Pertanto il termine massimo di conservazione dei dati sarebbe di 24 mesi.

Lo schema è stato assegnato in sede consultiva alla 2ª Commissione permanente, che non lo ha esaminato. Al termine della XV legislatura, il decreto legislativo non era stato ancora emanato<sup>21</sup>.

Si ricorda che dalla banca dati delle infrazioni comunitarie del Ministero delle politiche comunitarie, Eur-infra, risultano due procedure di infrazione riguardanti materie connesse alle intercettazioni telefoniche, in particolare, o di comunicazioni, in generale.

La procedura 2006/4404 riguarda l'asserita violazione della normativa europea in materia di affidamenti di appalti pubblici aventi ad oggetto forniture e servizi collegati alle attività di intercettazione telefonica e ambientale.

La procedura 2007/1126 ha ad oggetto la mancata attuazione della suddetta direttiva 2006/24/CE riguardante la conservazione dei dati generati o trattati nell'ambito della fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico o di reti pubbliche di comunicazione.

## 2.1.2. Altri provvedimenti adottati

Al di là della materia delle intercettazioni telefoniche, può ricordarsi la **legge 3 agosto 2007, n. 124**, che ha riformato i servizi segreti e modificato le disposizioni del codice di procedura penale in materia di **segreto di Stato**. Preliminarmente, si segnala che il relativo disegno di legge è stato assegnato in sede referente alla sola 1ª Commissione (Affari costituzionali) ed è stato dunque esaminato dalla 2ª Commissione (Giustizia) in sede consultiva<sup>22</sup>.

Per quanto riguarda specificamente la materia del segreto di Stato, la legge in esame ha sostituito l'art. 202 c.p.p. relativo al segreto di Stato opposto dai pubblici ufficiali, dai pubblici impiegati e dagli incaricati di pubblico servizio nel corso di un procedimento penale. Nel caso di opposizione del segreto di Stato da parte del testimone, nelle more della decisione di conferma o meno di esso da parte del Presidente del Consiglio, il comma 2 dell'art. 202 c.p.p., come sostituito dal provvedimento in esame, stabilisce che l'autorità giudiziaria deve sospendere ogni iniziativa volta ad acquisire elementi relativi all'oggetto del segreto. E' stato dimezzato - da 60 a 30 giorni - il termine a disposizione del Presidente del Consiglio dei ministri per confermare il segreto. Inoltre, recependo un principio affermato dalla giurisprudenza costituzionale, l'opposizione del segreto, motivatamente confermata dal Presidente del Consiglio, impedisce al giudice di acquisire ed utilizzare gli elementi di conoscenza e di prova coperti dal segreto,

---

<sup>21</sup> Al momento in cui il presente dossier è andato in stampa, l'esame finale del decreto legislativo in questione si trovava all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri n. 3 del 21 maggio 2008.

<sup>22</sup> A.C. 445 (Ascierto) e abb., indi A.S. 1335 e abb..

ma non preclude all' autorità giudiziaria di procedere in base a elementi autonomi e indipendenti dagli atti, documenti e cose coperte dal segreto. E' stato esplicitato che l' autorità giudiziaria di fronte al provvedimento di conferma dell' opposizione del segreto di Stato può sollevare conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato. L' eventuale risoluzione del conflitto in favore dell' autorità giudiziaria preclude l' opposizione del segreto nel corso del procedimento per il medesimo oggetto. Viceversa, qualora il conflitto sia risolto nel senso della sussistenza del segreto di Stato, l' autorità giudiziaria non può né acquisire né utilizzare, direttamente o indirettamente, atti o documenti sui quali è stato opposto il segreto di Stato. Il testo ha introdotto un rilevante elemento di novità sancendo il principio secondo cui in nessun caso il segreto di Stato è opponibile alla Corte costituzionale: la Corte ha dunque pieno accesso a tutta la documentazione coperta dal segreto. Essa deve peraltro dettare disposizioni interne volte a garantire la segretezza degli atti.

Il provvedimento in esame ha inoltre modificato l' art. 204 (Esclusione del segreto), primo comma, primo periodo, c.p.p. che prevedeva che non potessero essere oggetto del segreto previsto dagli artt. 201, 202 e 203 c.p.p. fatti, notizie o documenti concernenti reati diretti all' eversione dell' ordinamento costituzionale. La preclusione dell' opposizione del segreto di Stato è stata estesa anche alle seguenti ulteriori ipotesi: reati di strage previsti dagli artt. 285 e 422 c.p.; associazione di tipo mafioso di cui all' art. 416-*bis* c.p.; scambio elettorale politico-mafioso di cui all' art. 416-*ter* c.p..

E' stata infine introdotta una norma di carattere generale che prevede la possibilità di eccepire nel processo penale il segreto di Stato da parte di soggetti diversi dai testimoni (indagati, imputati, parti che sono esaminate ma non in qualità di testimoni, parti civili, ecc.).

Si segnala infine il **decreto legislativo 9 novembre 2007 n. 204**, con il quale è stata data attuazione alla direttiva europea 2004/80/CE relativa all' indennizzo delle **vittime di reato**. Il relativo schema è stato esaminato dalla 2<sup>a</sup> Commissione in sede consultiva su atti del Governo (A.G. n. 130).

## **2.2. Pronunce della Corte costituzionale assegnate alla 2<sup>a</sup> Commissione ai sensi dell' art. 139 Reg. Sen.**

Numerose sono state le pronunce della Corte costituzionale in materia di procedura penale che sono state assegnate alla Commissione ai sensi dell' art. 139 del Regolamento del Senato.

Per quanto riguarda specificamente la materia delle **intercettazioni telefoniche**, si ricorda che con **sentenza del 19 novembre 2007 n. 390**, la Corte costituzionale ha dichiarato l' illegittimità costituzionale dell' art. 6, commi 2, 5 e 6, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (*"Disposizioni per l' attuazione dell' articolo*

68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato", la c.d. **legge Boato**), nella parte in cui stabilisce che la disciplina ivi prevista si applichi anche nei casi in cui le intercettazioni debbano essere utilizzate nei confronti di soggetti diversi dal membro del Parlamento, le cui conversazioni o comunicazioni sono state intercettate.

L'art. 6 attiene ai casi in cui le comunicazioni di un parlamentare vengano intercettate fortuitamente, nell'ambito di operazioni che hanno come destinatarie terze persone. In tale evenienza, il giudice per le indagini preliminari, se ravvisa la necessità di far uso del materiale probatorio (comma 2), deve richiedere la relativa autorizzazione alla Camera cui il parlamentare appartiene o apparteneva al momento dell'intercettazione. Qualora l'assenso sia negato, la documentazione delle intercettazioni va distrutta immediatamente, e comunque non oltre i dieci giorni dalla comunicazione del diniego (comma 5). Inoltre, i verbali e le registrazioni delle comunicazioni acquisiti in violazione dello stesso art. 6 sono dichiarati inutilizzabili dal giudice, in ogni stato e grado del processo (comma 6).

La Corte ha affermato che dall'ambito della garanzia prevista dall'art. 68, terzo comma, Cost. non esulano le intercettazioni "indirette" (ossia le captazioni delle conversazioni del membro del Parlamento effettuate ponendo sotto controllo le utenze dei suoi interlocutori abituali), ma, più propriamente, le intercettazioni "casuali" o "fortuite", rispetto alle quali – proprio per il carattere imprevisto dell'interlocuzione del parlamentare – l'autorità giudiziaria non potrebbe, neanche volendo, munirsi preventivamente del *placet* della Camera di appartenenza. La previsione dell'art. 68, terzo comma, Cost. risulta interamente soddisfatta, a livello di legge ordinaria, dall'art. 4 della legge 140/2003, le cui statuizioni debbono necessariamente interpretarsi in coerenza con quelle del precetto costituzionale che esso mira ad attuare. La disciplina dell'autorizzazione preventiva, dettata dall'art. 4, deve ritenersi destinata, cioè, a trovare applicazione tutte le volte in cui il parlamentare sia individuato in anticipo quale destinatario dell'attività di captazione, ancorché questa abbia luogo monitorando utenze di diversi soggetti.

Per contro, l'autorizzazione successiva prevista dall'art. 6 della legge 140/2003 – ove configurata come strumento di controllo parlamentare sulle violazioni surrettizie della norma costituzionale – non solo non sarebbe indispensabile per realizzare i fini dell'art. 68, terzo comma, Cost., ma verrebbe a spostare in sede parlamentare – in una situazione nella quale risulterebbe eventualmente attivabile anche il rimedio del conflitto di attribuzioni – un sindacato che trova la sua sede naturale nell'ambito dei rimedi interni al processo. Con il rischio che un siffatto meccanismo possa porsi addirittura in contrasto con la stessa norma costituzionale, attribuendo, di fatto, all'Assemblea parlamentare – nel caso di concessione dell'autorizzazione – la facoltà di "sanare", rendendoli utilizzabili, mezzi di prova acquisiti *contra constitutionem*.

Escluso dunque che la disciplina censurata potesse considerarsi "costituzionalmente imposta" dall'art. 68, terzo comma, Cost., la Corte si è domandata se la stessa potesse ritenersi comunque "costituzionalmente

consentita” e cioè se il legislatore ordinario sia abilitato a prevedere – in un’ottica di prevenzione di ipotizzabili condizionamenti sullo svolgimento del mandato elettivo – forme speciali di tutela della riservatezza del parlamentare, rispetto ad un mezzo di ricerca della prova particolarmente invasivo, come le intercettazioni. Secondo la Corte, le disposizioni impugnate erano incompatibili con il fondamentale principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione. Dette disposizioni accordavano, infatti, al parlamentare una garanzia ulteriore rispetto alla griglia dell’art. 68 Cost., che – per l’ampiezza della sua previsione e delle sue conseguenze – finiva per travolgere ogni interesse contrario: giacché si eliminava, ad ogni effetto, dal panorama processuale una prova legittimamente formata, anche quando coinvolgesse terzi che solo occasionalmente hanno interloquuto con il parlamentare.

La Corte ha dunque ravvisato una disparità di trattamento non soltanto tra il titolare del mandato elettivo e i terzi, ma tra gli stessi terzi. Le intercettazioni eseguite nel corso di un procedimento penale, infatti, possono contenere elementi utili, o addirittura decisivi, sia per le tesi dell’accusa che per quelle della difesa. Ne deriva che, *coeteris paribus*, la posizione del comune cittadino, cui quegli elementi nuocciano o giovino, veniva a risultare differenziata – eventualmente, sino al punto da determinare il passaggio da una pronuncia di condanna ad una assolutoria (e viceversa); ovvero, quanto al danneggiato dal reato, il passaggio dal riconoscimento al diniego della pretesa risarcitoria – in ragione della circostanza, puramente casuale, che il soggetto sottoposto ad intercettazione avesse avuto, come interlocutore, un membro del Parlamento.

Al tempo stesso, impedendo di utilizzare le intercettazioni in questione anche nei confronti di soggetti non parlamentari, le disposizioni in parola finivano, di fatto – senza alcuna base di legittimazione costituzionale – per configurare una immunità a vantaggio di soggetti che non avrebbero comunque avuto ragione di usufruirne, in quanto non chiamati ad esercitare alcun mandato elettivo.

In sostanza, ciò che rendeva contrastante il complesso di norme in esame non soltanto con il parametro dell’eguaglianza, ma anche con quello della razionalità intrinseca della scelta legislativa, è il fatto che – per neutralizzare gli effetti della diffusione delle conversazioni del parlamentare, casualmente intercettate – fosse stato delineato un meccanismo integralmente e irrimediabilmente demolitorio, omettendo qualsiasi apprezzamento della posizione dei terzi, anch’essi coinvolti in quelle conversazioni.

In pari data, con l’ordinanza del 19 novembre 2007, n. 389, la Corte costituzionale ha chiarito che la disciplina delle intercettazioni recata dalla suddetta legge Boato non può essere applicata alle intercettazioni di persone ancora prive dello status di parlamentare.

Ma le sentenze della Corte costituzionale in materia di processo penale non hanno riguardato solo il settore delle intercettazioni.

Con **sentenza dell'8 novembre 2006 n. 381**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 197-*bis*, commi 1, 3 e 6, c.p.p., nella parte in cui prevedono l'assistenza di un difensore e l'applicazione della disposizione di cui all'art. 192, comma 3, dello stesso codice di rito anche per le dichiarazioni rese da persone, indicate al comma 1 dello stesso art. 197-*bis* c.p.p. (persone imputate o giudicate in un procedimento connesso o per reato collegato), nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di assoluzione "per non aver commesso il fatto" divenuta irrevocabile.

L'assoggettamento delle dichiarazioni della persona – che, già coimputata o imputata di reato connesso o collegato, sia stata assolta “per non aver commesso il fatto” – alla regola legale di valutazione enunciata nell'art. 192, comma 3, c.p.p. (ai sensi del quale le dichiarazioni devono essere valutate unitamente agli altri elementi di prova che ne confermano l'attendibilità) vale a rendere perenne una compromissione del valore probatorio delle relative dichiarazioni testimoniali, la quale si appalesa in sé priva di qualsiasi giustificazione sul piano razionale: e ciò perché, nei confronti di tale persona, l'ordinamento ha già acclarato, in via definitiva, l'inesistenza di qualunque correlazione con il fatto oggetto della verifica processuale, significativa agli effetti della responsabilità penale.

La circostanza che nei confronti del soggetto, originariamente coimputato o imputato di reato connesso o collegato, sia intervenuta sentenza irrevocabile di assoluzione “per non aver commesso il fatto” – attestando in modo incontrovertibile la sicura estraneità di quel soggetto rispetto alla regiudicanda – elide ogni possibile “stato di relazione” con la vicenda processuale, nel cui ambito è resa la testimonianza. Se, infatti, l'effetto preclusivo del giudicato assolutorio produce la conseguenza di dissolvere, *pro futuro*, qualsiasi nesso giuridicamente rilevante tra la persona ed il fatto oggetto della originaria imputazione – tale essendo lo stesso etimo che contraddistingue la *absolutio* dalla istanza punitiva – è postulato indefettibile di tale *restituito in integrum* per l'innocente, riconosciuto formalmente tale, anche il totale ripristino della sua terzietà rispetto a quel fatto.

Tale aprioristica valutazione negativa del contributo probatorio offerto da un soggetto ormai immune – in forza del giudicato assolutorio – da ogni interesse all'esito del giudizio appare, per un verso, irragionevole e, per altro verso, in contrasto con il principio di eguaglianza.

Infine, in due occasioni la Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità di disposizioni contenute nella legge 20 febbraio 2006, n. 46, recante "*Modifiche al c.p.p. in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento*" (la c.d. **legge Pecorella**). Si ricorda che tale provvedimento ha modificato gli artt. 443 e 593 c.p.p., stabilendo l'inappellabilità, tanto da parte dell'accusa che della difesa, delle sentenze di proscioglimento, se non sulla base di prove scoperte o sopravvenute dopo il giudizio di primo grado, qualora il giudice ne ravvisi in via

preliminare la potenziale rilevanza, disponendo la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale.

Si ricorda altresì che il testo della legge in questione, come approvato dal Senato il 12 gennaio 2006, era stato rinviato alle Camere dal Presidente della Repubblica, con messaggio del 20 gennaio 2006. Tra le altre cose, il Capo dello Stato aveva sottolineato che la soppressione dell'appello delle sentenze di proscioglimento, *"a causa della disorganicità della riforma, fa sì che la stessa posizione delle parti nel processo venga ad assumere una condizione di disparità che supera quella compatibile con la diversità delle funzioni svolte dalle parti stesse nel processo. La asimmetria tra accusa e difesa costituzionalmente compatibili non devono mai travalicare i limiti fissati dal secondo comma dell'articolo 111 della Costituzione, a norma del quale: "Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizione di parità, davanti a giudice terzo e imparziale". Infine, non lo si dimentichi, è parte del processo anche la vittima del reato costituitasi parte civile, che vede compromessa dalla legge approvata la possibilità di far valere la sua pretesa risarcitoria all'interno del processo penale. Un'ulteriore incongruenza della nuova legge sta nel fatto che il pubblico ministero totalmente soccombente non può proporre appello, mentre ciò gli è consentito quando la sua soccombenza sia solo parziale, avendo ottenuto una condanna diversa da quella richiesta"*.

Con **sentenza del 24 gennaio 2007, n. 26**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge Pecorella nella parte in cui esclude, salvo specifiche eccezioni, che il pubblico ministero possa appellare contro le sentenze di proscioglimento, fatta eccezione per le ipotesi previste dall'art. 603, comma 2, del medesimo codice, se la nuova prova è decisiva. Essa ha inoltre dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della medesima legge, nella parte in cui prevede che l'appello proposto contro una sentenza di proscioglimento dal pubblico ministero prima della data di entrata in vigore della legge è dichiarato inammissibile.

La Corte ha ribadito la propria giurisprudenza secondo la quale, nella cornice dei valori costituzionali, la parità delle parti non corrisponde necessariamente ad una eguale distribuzione di poteri e facoltà fra i protagonisti del processo. In particolare, per quanto attiene alla disciplina delle impugnazioni – ferma restando la possibilità per il legislatore di una generale revisione del ruolo e della struttura dell'istituto dell'appello – non contraddice, comunque, il principio di parità l'eventuale differente modulazione dell'appello medesimo per l'imputato e per il pubblico ministero, purché essa avvenga nel rispetto del canone della ragionevolezza, con i corollari di adeguatezza e proporzionalità, che si sono a più riprese ricordati. Nel caso di specie, per contro, la menomazione recata dalla disciplina impugnata ai poteri della parte pubblica, nel confronto con quelli speculari dell'imputato, eccede il limite di tollerabilità costituzionale, in quanto non sorretta da una *ratio* adeguata in rapporto al carattere radicale, generale e "unilaterale" della menomazione stessa: oltre a risultare intrinsecamente

contraddittoria rispetto al mantenimento del potere di appello del pubblico ministero contro le sentenze di condanna.

Con **sentenza del 20 luglio 2007 n. 320**, la Corte è nuovamente intervenuta sulla legge 46/2006, dichiarando l'illegittimità costituzionale:

- dell'art. 2, nella parte in cui esclude che il pubblico ministero possa appellare contro le sentenze di proscioglimento emesse a seguito di giudizio abbreviato, nonchè

- dell'art. 10, comma 2, nella parte in cui prevede che l'appello proposto dal pubblico ministero, prima dell'entrata in vigore della medesima legge, contro una sentenza di proscioglimento emessa a seguito di giudizio abbreviato, è dichiarato inammissibile.

La Corte ha affermato che le considerazioni, sulla cui scorta essa aveva reiteratamente affermato la legittimità dell'originario limite all'appello della parte pubblica nel giudizio abbreviato, di cui al comma 3 dell'art. 443 c.p.p., non possono valere con riguardo alla suddetta preclusione. Infatti, la asimmetria conseguente all'inappellabilità, da parte del pubblico ministero, delle sentenze di condanna che non modificano il titolo del reato, è stata ritenuta "incensurabile sul piano della ragionevolezza in quanto proporzionata al fine preminente della speditezza del processo", sotteso al giudizio abbreviato: e ciò perché si tratta di sentenze che – sia pure con una difformità di ordine «quantitativo» rispetto alle richieste dell'accusa – implicano comunque la realizzazione della pretesa punitiva azionata. Analoga valutazione non può essere operata rispetto alla radicale ablazione del potere di appellare le sentenze di proscioglimento, che quella pretesa punitiva disattendono viceversa *in toto*. Ma, anche a voler prescindere dalle indicazioni ricavabili dalla pregressa giurisprudenza costituzionale, deve comunque escludersi che la suddetta ablazione possa venir giustificata dall'obiettivo di assicurare una maggiore celerità nella definizione dei processi svoltisi in primo grado con il rito abbreviato.

A ciò va aggiunto che la disposizione denunciata ha determinato anche una intrinseca incoerenza nella disciplina delle impugnazioni del pubblico ministero, simile a quella indotta – con riferimento al rito ordinario – dall'art. 1 della stessa legge 46/2006 e già censurata dalla sentenza 26/2007. A seguito della modifica normativa in esame, infatti, il pubblico ministero resta privo del potere di proporre appello avverso le sentenze di proscioglimento, che disattendono completamente le istanze dell'accusa; mentre mantiene il potere di appellare le sentenze di condanna che mutino il titolo del reato, le quali invece recepiscono, sia pure parzialmente, le predette istanze, affermando la responsabilità dell'imputato.

### 2.3. Disegni di legge il cui *iter* non è giunto a conclusione

La 2<sup>a</sup> Commissione ha esaminato in sede referente, senza concluderne l'esame, una serie di disegni di legge in materia di **intercettazioni telefoniche**.

L'**A.S. 1512**, dal titolo "*Disposizioni in materia di intercettazioni telefoniche e ambientali e di pubblicità degli atti di indagine*", è stato trasmesso in data 19 aprile 2007 dalla Camera dei deputati, che lo aveva approvato il precedente 17 aprile. Esso trae origine dal disegno di legge governativo (A.C. 1638), al quale, nel corso dell'esame in prima lettura presso la Camera dei deputati, erano stati abbinati numerosi disegni di legge di iniziativa parlamentare.

Il disegno di legge in questione si caratterizzava per tre aspetti principali: un generale irrigidimento delle sanzioni e delle pene previste in caso di violazione del segreto; una revisione del regime della segretezza; un intervento ad ampio raggio sul sistema delle intercettazioni legali, attraverso interventi puntuali sul codice di procedura penale. Esso prendeva in considerazione, seppure in modo non organico, anche il tema delle intercettazioni indirette e quello delle intercettazioni illegali.

Congiuntamente al disegno di legge in questione, la 2<sup>a</sup> Commissione ha esaminato i seguenti disegni di legge di iniziativa parlamentare:

- l'**A.S. 95**, dal titolo "*Nuove disposizioni in materia di intercettazioni telefoniche e pubblicazione di atti del procedimento penale*" (Valentino);

- l'**A.S. 366**, dal titolo "*Informativa al Parlamento in materia di intercettazioni delle comunicazioni*" (Cossiga);

- l'**A.S. 510**, dal titolo "*Modifiche al codice di procedura penale in materia di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni e introduzione dell'art. 617-septies del codice penale concernente la rivelazione del contenuto di conversazioni e comunicazioni intercettate nel procedimento penale*" (Calvi);

- l'**A.S. 664**, dal titolo "*Disposizioni in materia di intercettazioni telefoniche ed ambientali e di pubblicità degli atti del fascicolo del pubblico ministero e del difensore*" (Castelli).

Per quanto riguarda profili della procedura penale diversi dalle intercettazioni telefoniche, la Commissione ha esaminato altri due disegni di legge.

L'**A.S. 1220**, di iniziativa governativa, apportava modifiche all'art. 129 delle norme di attuazione del codice di procedura penale, finalizzate a dare seguito all'intesa tecnica tra l'Italia e la Santa Sede in materia di comunicazioni relative a **procedimenti penali nei confronti di ecclesiastici**. Tale disegno di legge è stato assegnato alle commissioni riunite 2<sup>a</sup> (Giustizia) e 3<sup>a</sup> (Affari esteri, emigrazione) in sede referente. L'esame in commissione non è giunto a termine.

L'**A.S. 1271**, anch'esso di iniziativa governativa, era volto a dare attuazione nell'ordinamento alla decisione quadro n. 2002/465/GAI del Consiglio dell'Unione europea, del 13 giugno 2002, e a garantire il rispetto degli obblighi derivanti dalle disposizioni in materia di **squadre investigative comuni**

contenute in accordi e convenzioni internazionali, in vigore per lo Stato italiano. Il disegno di legge in questione è stato approvato dal Senato in data 15 maggio 2007 e trasmesso alla Camera dei deputati, che non ne ha concluso l'esame in commissione (A.C. 2665).

Si segnalano, infine, due disegni di legge il cui esame in commissione non ha avuto inizio.

**L'A.S. 1797** "*Disposizioni in materia di revisione del processo a seguito di sentenza della Corte europea dei diritti dell' uomo*" (Governo) prevedeva l'introduzione dell'istituto della revisione della sentenza, quale straordinario mezzo di impugnazione da esperire allorquando una pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo abbia constatato l'iniquità del processo celebrato in Italia, per la violazione di taluna delle disposizioni di cui all'art. 6, paragrafo 3, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

**L'A.S. 1849**, recante "*Modifiche al codice di procedura penale in materia di accertamenti tecnici idonei ad incidere sulla libertà personale*", è stato approvato dalla Camera dei deputati il 10 ottobre 2007. Esso intendeva colmare il vuoto normativo creatosi, in materia di **accertamenti coattivi a fini di perizia**, a seguito della sentenza del 9 luglio 1996, n. 238, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità del secondo comma dell'art. 224 c.p.p., nella parte in cui esso consente che il giudice, nell'ambito delle operazioni peritali, disponga misure che comunque incidano sulla libertà personale dell'indagato o dell'imputato o di terzi, al di fuori di quelle specificamente previste nei "casi" e nei "modi" dalla legge.



### 3. DIRITTO PENALE

#### 3.1. I provvedimenti adottati

Con il **decreto-legge 8 febbraio 2007, n. 8**, recante "*Misure urgenti per la prevenzione e la repressione di fenomeni di violenza connessi a competizioni calcistiche*"<sup>23</sup>, si è inteso offrire più efficaci strumenti normativi per prevenire e contrastare i gravi **fenomeni di violenza che si verificano nel corso dello svolgimento di competizioni sportive**, con particolare riferimento al gioco del calcio.

Al Senato, il disegno di legge di conversione è stato assegnato, in sede referente, alle Commissioni riunite 1<sup>a</sup> (Affari costituzionali) e 2<sup>a</sup> (Giustizia).

Per quanto di specifico interesse per la Commissione giustizia, il suddetto decreto, come modificato dalle Camere, ha tra l'altro:

- introdotto sanzioni amministrative per: a) le società organizzatrici di competizioni nazionali calcistiche che pongano in vendita o cedano alla società cui appartiene la squadra ospitata biglietti riservati ai sostenitori di quest'ultima; b) chi venda o ceda allo stesso soggetto più di quattro biglietti; c) il personale addetto alla vendita ed al controllo dei biglietti che ometta di osservare gli obblighi di identificazione degli acquirenti e degli spettatori; d) le società sportive che abbiano incaricato dei compiti di controllare i biglietti, instradare gli spettatori e assicurare il rispetto del regolamento d'uso dell'impianto soggetti privi dei requisiti morali previsti dalla legge; e) le società sportive che abbiano corrisposto sovvenzioni, contributi e facilitazioni di qualsiasi natura a soggetti diffidati ovvero a soggetti che siano stati comunque condannati, anche con sentenza non definitiva, per reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive; f) le società organizzatrici di competizioni riguardanti il gioco del calcio, responsabili della emissione, distribuzione, vendita e cessione dei biglietti che abbiano emesso, venduto o distribuito biglietto ai soggetti di cui alla lettera e);

- esteso il divieto d'accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive (il c.d. DASPO, anche noto come "diffida") a chi è stato denunciato o condannato, anche con sentenza non definitiva, nel corso degli ultimi cinque anni per il reato di possesso di artifici pirotecnici in occasione di manifestazioni sportive, di cui all'art. 6-ter della legge 13 dicembre 1989, n. 401<sup>24</sup>, nonché a chi, sulla base di elementi oggettivi, risulta aver tenuto una condotta finalizzata alla

---

<sup>23</sup> Convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2007, n. 41 (A.S. 1314, presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Ministro per le politiche giovanili e le attività sportive, dal Ministro dell'interno e dal Ministro della giustizia, di concerto col Ministro delle infrastrutture e col Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, indi A.C. 2340).

<sup>24</sup> "*Interventi nel settore del giuoco o delle scommesse clandestine e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive*".

partecipazione attiva ad episodi di violenza in occasione o a causa di manifestazioni sportive o tale da porre in pericolo la sicurezza pubblica in occasione o a causa delle manifestazioni stesse;

- previsto la possibilità di disporre il DASPO anche nei confronti di soggetti minorenni;

- introdotto una durata minima per il DASPO (un anno) e aumentato la durata massima (da tre a cinque anni);

- aumentato la pena prevista per chi violi il DASPO e l'obbligo di presentazione presso un determinato ufficio o comando di polizia, nel corso della giornata in cui si svolgono le manifestazioni per le quali opera il divieto;

- sanzionato penalmente la violazione del divieto di introdurre o esporre, negli impianti sportivi, striscioni e cartelli che, comunque, incitino alla violenza o che contengano ingiurie o minacce;

- modificato i reati di lancio di materiale pericoloso, scavalcamiento ed invasione di campo in occasione di manifestazioni sportive, nonché di possesso di artifici pirotecnici in occasione di manifestazioni sportive, ampliando l'ambito di applicazione delle fattispecie, aumentando le pene e stabilendo che la condotta non rileva solo quando sia posta in essere nei luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive, ovvero in quelli interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle manifestazioni medesime, ma anche nelle immediate adiacenze degli stessi. Inoltre, si considerano commessi nei luoghi suddetti i fatti ivi verificatisi nelle ventiquattro ore precedenti o successive allo svolgimento della manifestazione sportiva, a condizione che i fatti avvengano in relazione alla manifestazione sportiva stessa;

- inserito una nuova aggravante del reato di danneggiamento, quando il fatto sia commesso sopra attrezzature e impianti sportivi al fine di impedire o interrompere lo svolgimento di manifestazioni sportive;

- apportato alcune modifiche alla disciplina dell'arresto in flagranza durante o in occasione di manifestazioni sportive: l'arresto viene consentito anche nel caso di possesso di artifici pirotecnici di cui all'art. 6-ter della legge 401/1989; è stato chiarito che l'arresto può essere disposto nel caso di violazione del DASPO, anche nel caso in cui a tale divieto non si accompagni l'obbligo di presentarsi personalmente al comando di polizia; è consentito l'arresto nel caso di violazione del DASPO disposto dal giudice con la sentenza di condanna; è stato modificato l'istituto della c.d. flagranza differita, eliminando la possibilità di verificare la commissione del fatto contestato alla luce di non meglio identificati "elementi oggettivi" (con la conseguenza che ora si può procedere esclusivamente sulla base di filmati e fotografie) ed estendendo il termine di durata della flagranza da 36 a 48 ore; le misure coercitive quali la custodia cautelare in carcere e gli arresti domiciliari possono essere disposte, nel caso di violazione del divieto di accedere ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive disposto dal giudice con la sentenza di condanna, in deroga ai limiti minimi di pena previsti in generale per l'applicazione delle misure cautelari dagli artt. 274, comma 1, lettera c), e 280 c.p.p.; l'efficacia delle disposizioni in materia di flagranza differita e sottrazione

alla disciplina generale delle misure cautelari è stata prorogata fino al 30 giugno 2010;

- previsto l'applicazione di misure di prevenzione nei confronti delle persone indiziate di avere agevolato gruppi o persone che hanno preso parte attiva, in più occasioni alle manifestazioni di violenza di cui all'art. 6 della suddetta legge 401/1989;

- introdotto nel codice penale il nuovo art. 583-*ter*, ai sensi del quale nell'ipotesi di lesioni personali cagionate a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive, le lesioni gravi sono punite con la reclusione da 4 a 10 anni; quelle gravissime, con la reclusione da 8 a 16 anni;

- introdotto una nuova circostanza aggravante ad effetto speciale per il caso in cui la violenza o la minaccia a pubblico ufficiale sia commessa mediante il lancio o l'utilizzo di corpi contundenti o altri oggetti atti a offendere, compresi gli artifici pirotecnici, in modo da creare pericolo alle persone.

Si ricorda che l'**A.S. n. 1452**, recante "*Misure urgenti in materia di prevenzione e repressione dei fenomeni di violenza*" (Bianco e altri), presentato il 3 aprile 2007, era diretto ad apportare talune modifiche alle disposizioni normative introdotte con il suddetto decreto-legge 8/2007, prima che la sua legge di conversione (41/2007) e, quindi, le relative modifiche, entrassero in vigore (cosa che sarebbe accaduta il successivo 6 aprile 2007).

In particolare, nell'intento di rimuovere ogni possibile disparità di trattamento nel caso di lesioni personali aggravate ai danni di pubblici ufficiali impegnati in servizi di ordine pubblico, si prevedeva la sostituzione dell'art. 583-*quater* c.p. - che sarebbe stato introdotto nel codice penale al momento dell'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge 8/2007 - relativo alle lesioni personali gravi o gravissime a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive, con un diverso articolo che prevedeva la medesima pena per le lesioni cagionate a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico (indipendentemente dalla circostanza che tale comportamento illecito sia tenuto in occasione di manifestazioni sportive).

La proposta di legge in esame è stata approvata in sede deliberante dalle Commissioni riunite 1<sup>a</sup> (Affari costituzionali) e 2<sup>a</sup> (Giustizia) del Senato nella seduta del 4 aprile 2007.

Alla Camera dei deputati, il relativo A.C. 2490-*bis* (risultante dallo stralcio dell'art. 2 del testo approvato al Senato, relativo all'adeguamento degli impianti sportivi) è stato assegnato alla II Commissione permanente (Giustizia) in sede referente, che non ne ha concluso l'esame.

La Commissione ha esaminato in sede consultiva su atti del Governo lo schema di decreto legislativo recante "*Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1236/2005, concernente il commercio di determinate merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte, la tortura o altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti*" (A.G. n. 24), poi emanato come **decreto legislativo 12 gennaio 2007, n. 11**.

Il **decreto legislativo 25 luglio 2007, n. 151**, recante "*Disposizioni sanzionatorie per la violazione delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1/2005 sulla protezione degli animali durante il trasporto e le operazioni correlate*", esaminato in sede consultiva su atti del Governo dalla 2<sup>a</sup> Commissione, ha introdotto sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti di soggetti (a seconda dei casi allevatori, trasportatori, conducenti, organizzatori, operatori di centri di raccolta, ecc.) che, tra l'altro:

- violino le norme concernenti l'autorizzazione al trasporto di animali, le norme concernenti il certificato di idoneità del conduttore o del guardiano e le altre disposizioni in materia di documentazione ovvero che

- effettuino o facciano effettuare un trasporto o con un veicolo non munito di certificato di omologazione conforme alla legge o utilizzando contenitori non muniti di certificato di omologazione ovvero con certificato scaduto di validità, sospeso o revocato ovvero che

- violino le disposizioni sul benessere degli animali (ad esempio, mancanza dei necessari requisiti del mezzo di trasporto, mancata osservanza delle pratiche di trasporto, utilizzo della violenza nei confronti degli animali o sofferenze inutili e lesioni).

La **legge 3 agosto 2007, n. 124**, che ha riformato i servizi segreti e modificato le disposizioni del codice di procedura penale in materia di segreto di Stato<sup>25</sup>, ha introdotto una disciplina organica speciale, finalizzata a tutelare penalmente il personale dei servizi di *intelligence* che, nel perseguimento delle finalità istituzionali, si trovi costretto a violare la legge penale.

L'art. 17, facendo comunque salvo quanto disposto dall'art. 51 c.p. (che esclude la punibilità per fatto commesso nell'esercizio di un diritto o nell'adempimento di un dovere imposto da una norma giuridica o da un ordine legittimo della pubblica autorità), introduce – in presenza di specifici presupposti – una **speciale causa di giustificazione del personale degli organismi informativi**: tale esimente opera nei casi in cui soggetti appartenenti ai servizi pongano in essere condotte - astrattamente previste dalla legge come reato - autorizzate e indispensabili agli obiettivi istituzionali dei servizi. Analoghe garanzie sono apprestate per i soggetti estranei ai servizi il cui intervento nell'azione risulti indispensabile, e che agiscano in concorso con uno o più dipendenti dei servizi di sicurezza. Sono esclusi dalla scriminante speciale in discorso i delitti diretti a mettere in pericolo o ledere la vita, l'integrità fisica, la personalità individuale, la libertà personale, la libertà morale, la salute o l'incolumità delle persone.. Sono, inoltre, escluse diverse altre figure di reato elencate dallo stesso art. 17.

---

<sup>25</sup> A.C. 445 (Ascierto) e abb., indi A.S. 1335 e abb..

La **legge 25 febbraio 2008, n. 34 (legge comunitaria per il 2007)**<sup>26</sup> ha delegato il Governo a dare attuazione, *inter alia*, alla decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la **corruzione nel settore privato**. La decisione quadro in questione ha come principale obiettivo quello di garantire che sia la corruzione attiva sia quella passiva nel settore privato siano considerate illeciti penali in tutti gli Stati membri, che anche le persone giuridiche possano essere considerate colpevoli di tali reati e che le sanzioni siano effettive, proporzionate e dissuasive.

In particolare, essa impone agli Stati membri di procedere alla introduzione nei propri ordinamenti di sanzioni penali che colpiscono le seguenti condotte intenzionali poste in essere nello svolgimento di attività professionali svolte nell'ambito di entità a scopo di lucro e senza scopo di lucro:

- promettere, offrire o concedere, direttamente o tramite un intermediario, un indebito vantaggio di qualsiasi natura ad una persona, per essa stessa o per un terzo, che svolge funzioni direttive o lavorative di qualsiasi tipo per conto di un'entità del settore privato, affinché essa compia o ometta di compiere un atto in violazione di un dovere;

- sollecitare o ricevere, direttamente o tramite un intermediario, un indebito vantaggio di qualsiasi natura, oppure accettare la promessa di tale vantaggio, per sé o per un terzo, nello svolgimento di funzioni direttive o lavorative di qualsiasi tipo per conto di un'entità del settore privato, per compiere o per omettere un atto, in violazione di un dovere;

- istigare qualcuno a porre in essere le condotte di cui ai primi due punti;

- agevolare la posizione in essere delle condotte di cui ai primi due punti.

La decisione stabilisce che le suddette sanzioni penali devono attenersi ai seguenti principi:

- esse devono essere effettive, proporzionate e dissuasive;

- le suddette condotte devono essere passibili di pene privative della libertà di durata massima compresa almeno tra uno e tre anni;

- la persona fisica collegata a una determinata attività commerciale che abbia ricevuto una condanna per le condotte suddette deve essere temporaneamente interdetta, se del caso e perlomeno qualora occupasse una posizione dirigenziale in una società nell'ambito dell'azienda interessata, dall'esercizio di detta specifica attività commerciale o altra comparabile, in una posizione e in una capacità simili, se i fatti accertati danno motivo di ritenere che vi sia un chiaro rischio di abuso di posizione o abuso d'ufficio per corruzione attiva o passiva.

Gli Stati membri non devono limitarsi a prevedere la sanzionabilità delle persone fisiche ma anche delle persone giuridiche private, quando i suddetti illeciti sono commessi a loro beneficio:

- da qualsiasi persona che agisca individualmente o in quanto parte di un organo della persona giuridica, la quale occupi una posizione dirigente in seno alla persona giuridica, basata a) sul potere di rappresentanza di detta persona giuridica, o b) sul

---

<sup>26</sup> A.S. 1448 (presentato dal Ministro per le politiche europee, di concerto col Ministro degli affari esteri, col Ministro della giustizia, col Ministro dell'economia e delle finanze, col Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, col Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, col Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, col Ministro dello sviluppo economico, col Ministro dei trasporti e col Ministro dell'interno), indi A.C. 3062.

potere di prendere decisioni per conto della persona giuridica, o c) sull'esercizio del controllo in seno a tale persona giuridica, oppure

- da una persona soggetta all'autorità della persona giuridica che abbia commesso una delle suddette condotte a favore della persona giuridica stessa, a causa della carenza di sorveglianza o controllo da parte di un soggetto che occupi una posizione direttiva, come definita al punto precedente.

Infine, la **legge 18 marzo 2008, n. 48**, recante "*Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, fatta a Budapest il 23 novembre 2001, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno*"<sup>27</sup>, ha apportato al codice penale le modifiche necessarie a dare attuazione alla Convenzione suddetta.

La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica è il primo accordo internazionale riguardante i crimini commessi attraverso internet o altre reti informatiche. La accezione di reati informatici assunta dalla Convenzione è più ampia della classica area dei reati cibernetici, in quanto estende la sua portata a tutti i reati in qualunque modo commessi attraverso un sistema informatico e a quelli di cui si debbano o possano raccogliere prove in forma elettronica. Come si può leggere nel suo Preambolo, la Convenzione si propone di perseguire una politica comune fra gli Stati membri, attraverso l'adozione di una legislazione appropriata, che consenta di combattere il crimine informatico in maniera coordinata. La Convenzione è il risultato di un lavoro condotto per quattro anni da un Comitato di esperti del Consiglio d'Europa costituito *ad hoc*, al quale hanno dato il proprio contributo anche alcuni Paesi non appartenenti a tale istituzione quali gli Stati Uniti, il Canada e il Giappone. Gli obiettivi fondamentali della Convenzione possono essere così sintetizzati: 1) armonizzare gli elementi fondamentali delle fattispecie di reato del diritto penale dei singoli ordinamenti interni e tutte le altre disposizioni riguardanti la criminalità informatica; 2) dotare le leggi e le procedure penali dei Paesi parte della Convenzione degli strumenti necessari allo svolgimento delle indagini e al perseguimento dei crimini correlati all'area informatica; 3) costruire un efficace regime di cooperazione internazionale.

In particolare, la legge in esame:

- ha inserito, tra i delitti contro la fede pubblica, un nuovo art. 495-*bis* c.p. che sanziona con la reclusione fino a un anno chiunque dichiari o attesti falsamente al soggetto che presta servizi di certificazione delle firme elettroniche l'identità, lo stato o altre qualità della propria o dell'altrui persona;

- ha sostituito l'art. 615-*quinquies* c.p., relativo alla diffusione di virus informatici. Essa, mantenendo invariata la sanzione penale (reclusione fino a 2 anni e multa fino a 10.329 euro), ha chiarito la necessità del dolo specifico, richiedendo che la condotta sia posta in essere allo scopo di danneggiare

---

<sup>27</sup> A.C. 2807 (presentato dal ministro degli affari esteri, dal ministro della giustizia, dal ministro delle comunicazioni e dal ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, di concerto con il ministro dell'interno, con il ministro della difesa e con il ministro dell'economia e delle finanze), indi A.S. 2012.

illecitamente un sistema informatico o telematico, le informazioni, i dati o i programmi in esso contenuti o ad esso pertinenti ovvero di favorire l'interruzione, totale o parziale, o l'alterazione del suo funzionamento; ha ampliato la definizione di virus, il quale può consistere non solo in programmi informatici, ma anche genericamente in apparecchiature e dispositivi; ha aggiunto alle condotte originarie (diffusione, comunicazione e consegna del programma) le condotte di colui che si procura, riproduce, importa o comunque mette a disposizione il programma;

- ha circoscritto l'oggetto dell'art. 635-*bis* c.p. al danneggiamento di informazioni, dati e programmi informatici, mentre il danneggiamento di sistemi informatici o telematici è stato estrapolato per formare l'oggetto dei nuovi artt. 635-*quater* e 635-*quinquies* c.p.;

- ha inoltre introdotto l'art. 635-*ter* il quale prevede una tutela più forte (rispetto a quanto stabilito in via generale dall'art. 635-*bis*) per il caso in cui il danneggiamento riguardi informazioni, dati o programmi informatici utilizzati dallo Stato o da altro ente pubblico o ad essi pertinenti o comunque di pubblica utilità. Conseguentemente ha abrogato il secondo ed il terzo comma dell'art. 420 c.p.;

- ha introdotto nel codice penale l'art. 640-*quinquies* relativo alla frode informatica del soggetto che presta servizi di certificazione di firma elettronica. La nuova fattispecie prevede la reclusione fino a 3 anni o la multa da 51 fino a 1.032 euro per il soggetto che presta servizi di certificazione di firma elettronica il quale, al fine di procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto ovvero di arrecare ad altri danno, viola gli obblighi previsti dalla legge per il rilascio di un certificato qualificato;

- ha inserito nel decreto legislativo 231/2001 l'art. 24-*bis*, volto a sanzionare la persona giuridica in relazione alla commissione di attentati ad impianti di pubblica utilità, delitti informatici e trattamento illecito di dati;

- ha specificato che l'autorità giudiziaria può: disporre rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici e ogni altra operazione tecnica anche in relazione a sistemi informatici o telematici; disporre la perquisizione di questi ultimi;

- ha disciplinato il sequestro di dati informatici presso fornitori di servizi informatici, telematici e di telecomunicazioni;

- ha attribuito all'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente le funzioni di pubblico ministero nelle indagini preliminari e nei procedimenti di primo grado nel caso di delitti, consumati o tentati, di cui agli artt. 600-*bis*, 600-*ter*, 600-*quater*, 600-*quater*.1, 600-*quinquies*, 615-*ter*, 615-*quater*, 615-*quinquies*, 617-*bis*, 617-*ter*, 617-*quater*, 617-*quinquies*, 617-*sexies*, 635-*bis*, 635-*ter*, 635-*quater*, 640-*ter* e 640-*quinquies* c.p..

### **3.2. Pronunce della Corte costituzionale assegnate alla 2<sup>a</sup> Commissione ai sensi dell'art. 139 Reg. Sen.**

Con sentenza del 23 ottobre 2006 n. 393 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 ("*Modifiche al codice penale e alla L. 26/7/1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione*", c.d. **legge ex-Cirielli**), nella parte in cui escludeva l'applicabilità dei nuovi e più brevi termini di prescrizione da essa stabiliti ai processi pendenti in primo grado per i quali vi fosse stata la dichiarazione di apertura del dibattimento.

Si ricorda che la legge ex-Cirielli reca un complesso di disposizioni di diversa natura ispirate, fra l'altro, a finalità di inasprimento della repressione penale per reati di rilevante allarme sociale.

In particolare, essa:

- ha modificato in senso restrittivo l'art. 62-*bis* c.p. in materia di circostanze attenuanti generiche, limitandone l'applicabilità ai recidivi per reati di rilevante gravità;
- ha previsto l'aggravamento delle pene comminate per le fattispecie previste dall'art. 416-*bis* c.p. in materia di associazione di tipo mafioso;
- ha inasprito le pene per il reato di usura;
- ha aggravato gli effetti della recidiva di cui all'art. 99 c.p.;

La legge in questione recava, inoltre, interventi di segno diverso quali la riformulazione dell'art. 157 c.p. in materia di prescrizione, di cui sono stati ridotti sostanzialmente i termini, nonché degli artt. 159, 160 e 161 in materia di sospensione e interruzione della prescrizione stessa.

La legge, infine, modificava una serie di disposizioni di cui alla legge 26 luglio 1975, n. 354 (l'ordinamento penitenziario), in particolare prevedendo la possibilità di espriarsi nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora, ovvero in luogo di cura, assistenza o accoglienza, la pena della reclusione non superiore a quattro anni quando sia inflitta a persone in stato di disagio dovuto a motivi di salute o di età, ovvero che abbiano gravi necessità di carattere familiare, ovvero che siano minori di anni 21 con comprovate esigenze di salute, di studio, di lavoro e di famiglia; lo stesso beneficio è invece applicabile in presenza della condanna per qualunque reato, eccettuate alcune fattispecie nominativamente indicate, quando trattasi di persone che al momento dell'inizio dell'esecuzione della pena abbia compiuto i 70 anni di età.

Il ragionamento della Corte muove dall'assunto, consolidato nella giurisprudenza costituzionale e di legittimità, che tra le "disposizioni più favorevoli al reo", di cui all'art. 2 c.p., rientrino anche le norme sulla prescrizione del reato, poiché la formulazione del codice penale si riferisce a tutte quelle norme che apportino modifiche *in melius* alla disciplina di una fattispecie criminosa. Tale conclusione è coerente, del resto, con la natura sostanziale della prescrizione.

La seconda premessa, altrettanto consolidata, è costituita dall'affermazione per cui la retroattività della *lex mitior* non è garantita dall'art. 25 Cost., in quanto la

disposizione si limita a statuire il divieto di applicazione retroattiva della norma incriminatrice, come di quella comunque più sfavorevole al reo. Conseguentemente, eventuali deroghe al principio di retroattività della *lex mitior* possono essere disposte dalla legge ordinaria, in presenza di una sufficiente ragione giustificativa, e salvo il sindacato alla luce dell'art. 3 Cost..

Secondo la Corte, la protezione che il principio di retroattività della legge più favorevole riceve nel diritto interno, internazionale pattizio, e comunitario è sintomatica del livello di rilevanza dell'interesse sottostante. Ne consegue che il valore tutelato dal principio in parola può essere sacrificato da una legge ordinaria solo in favore di interessi di analogo rilievo, e che lo scrutinio di costituzionalità *ex art. 3 Cost.*, avente ad oggetto la deroga alla retroattività della norma penale più favorevole, “deve superare un vaglio positivo di ragionevolezza, non essendo a tal fine sufficiente che la norma derogatoria non sia manifestamente irragionevole”.

Nella disposizione transitoria della legge 251/2005, l'individuazione, ad opera del legislatore, del momento di apertura del dibattito quale discrimine temporale per l'applicazione delle nuove norme sulla prescrizione è stata ritenuta non ragionevole. Infatti, l'apertura del dibattito non è in alcun modo idonea a correlarsi significativamente ad un istituto di carattere generale come la prescrizione, e al complesso delle ragioni che ne costituiscono il fondamento, tanto più che tale incumbente non è nemmeno previsto in tutti i riti, né esso è incluso tra gli eventi ai quali il legislatore attribuisce rilevanza ai fini dell'interruzione della prescrizione.

Con la **sentenza dell'8 novembre 2006, n. 394**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 100, comma 3, D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (*"Approvazione del T.U. delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati"*), come sostituito dall'art. 1, comma 1, let. a), legge 2 marzo 2004, n. 61 (*"Norme in materia di reati elettorali"*), nonché dell'art. 90, comma 3, D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (*"T.U. delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle Amministrazioni Comunali"*), come sostituito dall'art. 1, comma 2, lettera a), numero 1, della suddetta legge 61/2004.

La Corte ha giudicato fondate, in riferimento all'art. 3 Cost., le questioni di legittimità costituzionale delle norme impugnate: infatti, il trattamento sanzionatorio disposto per le falsità relative alla autenticazione delle sottoscrizioni di liste di elettori o di candidati e per la falsa formazione di liste di elettori o di candidati risultava irragionevolmente più favorevole di quello previsto, in termini generali, dalle norme del codice penale in tema di falso (che sono richiamate dalla legge speciale per la descrizione delle condotte incriminate); né il “salto sanzionatorio” tra le fattispecie speciali e quella generale poteva trovare una giustificazione con riferimento al “bene finale”. Infatti, il bene finale tutelato dalle norme impugnate è “di rango particolarmente elevato, anche sul piano della rilevanza costituzionale, in quanto intimamente

connesso al principio democratico della rappresentatività popolare: trattandosi di assicurare il regolare svolgimento delle operazioni elettorali ed il libero ed efficace esercizio del diritto di voto”.

### 3.3. Disegni di legge il cui iter non è giunto a conclusione

I disegni di legge **A.S. 1216** (*"Introduzione degli articoli 613-bis e 613-ter del codice penale in materia di tortura"*, approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati), **A.S. 324** (*"Introduzione dell'articolo 593-bis del codice penale concernente il reato di tortura"*, Biondi), **A.S. 789** (*"Introduzione nel codice penale del reato di tortura e modifiche al codice di procedura penale"*, Bulgarelli), **A.S. 895** (*"Introduzione del reato di tortura"*, Pianetta) e **A.S. 954** (*"Introduzione dell' articolo 593-bis del codice penale concernente il reato di tortura e altre norme in materia di tortura"*, Iovene) erano diretti ad introdurre nel codice penale e a disciplinare la fattispecie del **delitto di tortura**.

La 2<sup>a</sup> Commissione ha concluso l'esame in sede referente il 4 luglio 2007.

L'**A.S. 217**, *"Modifica all' articolo 17 della legge 7 marzo 1996, n. 108, recante disposizioni in materia di usura"* (Burani Procaccini), al fine di ovviare a qualsiasi dubbio interpretativo e di ridurre i tempi ed i costi del procedimento diretto alla riabilitazione, integrava l'art. 17 della legge sull'**usura** con un comma che prevedeva la possibilità di ottenere la riabilitazione, con unica istanza, anche per più protesti, quantomeno se compresi in uno spazio temporale non superiore al triennio. Esso è stato esaminato congiuntamente all'**A.S. 1811**, recante *"Disposizioni in materia di usura"* (originariamente presentato dai Sen. Centaro e Caruso. Tutti gli altri membri della Commissione hanno aggiunto la firma), il quale, in particolare, introduceva l'istituto del concordato del soggetto insolvente non esercente attività d'impresa, con l'intenzione di venire incontro al problema del sovraindebitamento delle famiglie e dei privati che rappresentano il nuovo campo di azione dell'attività usuraria.

L'esame in commissione era ancora in corso al momento dello scioglimento delle Camere.

Si ricordano, infine, alcuni disegni di legge di ratifica, esecuzione o adesione a trattati internazionali che sono stati assegnati alle commissioni riunite 2<sup>a</sup> (Giustizia) e 3<sup>a</sup> (Affari esteri, emigrazione) del Senato in sede referente, ma il cui esame non ha mai avuto inizio.

L'**A.S. 1798** recava la *"Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale per la repressione degli atti di **terrorismo nucleare**, adottata dalle Nazioni Unite a New York il 14 settembre 2005, nonché norme di adeguamento dell' ordinamento interno"*, mentre l'**A.S. 1799** recava la *"Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d' Europa per la **prevenzione del terrorismo**,*

*fatta a Varsavia, il 16 maggio 2005, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno".*

*L'A.S. 1877 recava "Adesione della Repubblica italiana al Trattato concluso il 27 maggio 2005 tra il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica d' Austria, relativo all' approfondimento della cooperazione transfrontaliera, in particolare allo scopo di contrastare il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e la migrazione illegale (Trattato di Prüm). **Istituzione della banca dati nazionale del DNA e del laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA. Delega al Governo per l' istituzione dei ruoli tecnici del Corpo di polizia penitenziaria"**.*

*Infine, l'A.S. 2010 prevedeva la "Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la **corruzione**, adottata dall' Assemblea generale con la risoluzione n. 58/4 del 31 ottobre 2003 ed aperta alla firma a Merida dal 9 all' 11 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno".*

Approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura il 21 febbraio 2008, esso è stato assegnato in sede referente alle commissioni riunite 2<sup>a</sup> (Giustizia) e 3<sup>a</sup> (Affari esteri, emigrazione) del Senato, che non ne hanno iniziato l'esame.

Si segnala che, in tema di corruzione, il Governo aveva inoltre presentato alla Camera dei deputati: l'A.C. 3286, recante "Ratifica ed esecuzione della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999, nonché norme di adeguamento dell' ordinamento interno", nonché l'A.C. 3262, "Ratifica ed esecuzione della Convenzione civile sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 4 novembre 1999". Anche l'esame di tali disegni di legge non ha mai avuto inizio.



#### 4. DISPOSIZIONI IN MATERIA DI SEQUESTRI E CONFISCHE

Le leggi finanziarie per il 2007 e per il 2008 contengono alcune disposizioni in materia di sequestro e confisca.

**Per quanto riguarda la legge finanziaria per il 2007**, si veda in particolare, l'**art. 1, commi 220 e 221**.

Il **comma 220** concerne la disciplina di una particolare ipotesi di confisca obbligatoria, la c.d. confisca dei valori ingiustificati, di cui all'art. 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306<sup>28</sup>.

Il suddetto art. 12-*sexies* (comma 1) prevede la confisca obbligatoria del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non possa giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulti essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica, in caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta a norma dell'art. 444 c.p.p. (c.d. patteggiamento) per alcuni reati di particolare gravità: associazione di tipo mafioso (art. 416-*bis* c.p.), riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù (art. 600 c.p.), tratta di persone (art. 601 c.p.), acquisto e alienazione di schiavi (art. 602 c.p.), associazione a delinquere volta alla commissione dei citati reati di cui agli artt. 600, 601 e 602 c.p. (art. 416, sesto comma, c.p.), estorsione (art. 629 c.p.), sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione (art. 630 c.p.), usura (art. 644 c.p.), ricettazione, riciclaggio, associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope, nonché produzione e traffico illecito di tali sostanze (artt. 73 e 74 del D.P.R. 309/90). L'elencazione di reati contenuta al primo comma della disposizione è arricchita, ai sensi del secondo comma, dal reato di contrabbando (art. 295, comma 2, T.U. approvato con D.P.R. 43/73), nonché dai reati commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-*bis* c.p., ovvero per agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo.

La disposizione in questione, novellando il comma 1 del citato art. 12-*sexies* ha integrato l'elenco dei reati alla cui condanna o patteggiamento consegue la confisca obbligatoria dei valori ingiustificati, comprendendovi la maggior parte dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione. Tra questi non è, però, compreso l'abuso d'ufficio (art. 323 c.p.).

Conseguentemente, i delitti contro la p.a. alla cui condanna o patteggiamento consegue la confisca obbligatoria *ex* art. 12-*sexies* decreto-legge. 306/1992 sono i seguenti: art. 314 c.p. (Peculato); art. 316 c.p. (Peculato mediante profitto dell'errore altrui); art. 316-*bis* c.p. (Malversazione a danno dello Stato); art. 316-*ter* c.p. (Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato); art. 317 c.p.

---

<sup>28</sup> "Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa", convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356.

(Concussione); art. 318 c.p. (Corruzione per un atto d'ufficio); art. 319 c.p. (Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio); art. 319-*ter* c.p. (Corruzione in atti giudiziari); art. 320 c.p. (Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio); art. 322 c.p. (Istigazione alla corruzione); art. 322-*bis* c.p. (Peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri); art. 325 c.p. (Utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragioni d'ufficio).

Inoltre, è stato aggiunto allo stesso art. 12-*sexies* un comma 2-*bis* secondo il quale in caso di confisca di beni per uno dei delitti sopraelencati si applicano le disposizioni degli artt. 2-*nonies*, 2-*decies* e 2-*undecies* della legge 31 maggio 1965, n. 575<sup>29</sup>.

L'art. 2-*nonies* della legge 575/1965, disciplina l'amministrazione dei beni confiscati. L'amministratore, scelto dal giudice tra i soggetti di cui all'art. 2-*sexies* (avvocati, dottori commercialisti e ragionieri o soggetti che - pur privi di tali qualifiche professionale - abbiano comunque comprovata competenza nell'amministrazione di beni del genere di quelli oggetto di confisca) svolge le proprie funzioni di gestione sotto il controllo del competente ufficio del territorio del Ministero delle Finanze.

L'art. 2-*decies* disciplina il procedimento di adozione del provvedimento che imprime la destinazione di beni immobili e beni aziendali confiscati.

L'art. 2-*undecies* disciplina la destinazione dei beni confiscati. Le somme di denaro confiscate, le somme ricavate dalla vendita di beni mobili non costituiti in azienda e le somme derivanti dal recupero dei crediti personali vengono in linea di massima, versate all'ufficio del registro. I beni immobili sono mantenuti al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile o trasferiti al patrimonio del comune ove l'immobile è sito. I beni aziendali, in presenza di specifici presupposti, sono mantenuti al patrimonio dello Stato e destinati all'affitto, alla vendita o alla liquidazione.

Peraltro, il **comma 221** è intervenuto sul suddetto art. 2-*undecies* della legge 575/1965, sostituendone il comma 5.

Nel testo previgente, tale norma stabiliva che i proventi derivanti dall'affitto, dalla vendita o dalla liquidazione dei beni aziendali confiscati fossero versati all'ufficio del registro.

Il comma 221:

- ha ampliato l'oggetto della disposizione, affiancando ai proventi derivanti dall'affitto, dalla vendita o dalla liquidazione dei beni aziendali confiscati, le somme ricavate ai sensi del comma 1, lettere b) e c), ossia le somme ricavate dalla vendita dei beni mobili non costituiti in azienda e quelle derivanti dal recupero dei crediti personali;

- ha vincolato le somme così individuate al finanziamento degli interventi per l'edilizia scolastica e per l'informatizzazione del processo, in equal misura.

---

<sup>29</sup> "Disposizioni contro la mafia".

Per quanto riguarda invece la **legge finanziaria per il 2008**, si possono ricordare le seguenti disposizioni.

**L'art. 1, comma 143**, stabilisce che nei casi relativi ai reati in materia di imposte sui redditi e IVA (di cui agli artt. 2, 3, 4, 5, 8, 10-*bis*, 10-*ter*, 10-*quater* e 11 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74<sup>30</sup>) è sempre ordinata, ai sensi dell'art. 322-*ter* c.p., la confisca dei beni che ne costituiscono il profitto o il prezzo, salvo che appartengano a persona estranea al reato, ovvero, quando essa non è possibile, la confisca di beni di cui il reo ha la disponibilità per un valore corrispondente a tale prezzo (confisca cosiddetta per equivalente).

**L'art. 1, comma 257**, è volto a consentire l'ammissione alla disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi anche alle imprese confiscate ai sensi della già ricordata legge 575/1965.

Ai sensi dell'**art. 2, commi 612-614**, le somme di denaro sequestrate nel corso di procedimenti penali, per le quali non sia stata disposta la confisca e delle quali nessuno abbia chiesto la restituzione, sono devolute allo Stato e destinate all'avvio e alla diffusione del processo telematico.

Infine, **l'art. 3, comma 75**, contiene una disposizione di carattere specifico ai sensi della quale la somma di 94,237 milioni di euro, versata all'entrata del bilancio dello Stato nel 2007, a seguito dalla confisca dei profitti derivanti da attività illecite nel settore bancario - di cui alla sentenza n. 1545/07 del Tribunale di Milano, emessa il 28 giugno 2007 - deve essere iscritta nel Fondo per interventi strutturali di politica economica per essere riversata all'entrata del bilancio dello Stato nell'anno 2008.

Si segnala, infine, la **legge 25 febbraio 2008, n. 34 (legge comunitaria per il 2007)**<sup>31</sup>, che ha delegato il Governo a dare attuazione, *inter alia*, alle due seguenti decisioni quadro del Consiglio dell'Unione europea:

a) decisione quadro 2003/577/GAI del 22 luglio 2003, che regola l'esecuzione sul territorio di uno Stato membro dell'Unione europea dei provvedimenti emessi dall'autorità giudiziaria di un altro Stato membro, che dispongono il blocco o sequestro di beni per finalità probatorie ovvero per la loro successiva confisca;

b) decisione quadro 2005/212/GAI del 24 febbraio 2005, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato.

La **decisione quadro 2003/577/GAI** è stata adottata dal Consiglio in attuazione delle misure contenute nel Programma per l'attuazione del principio del reciproco

---

<sup>30</sup> "Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della L. 25 giugno 1999, n. 205".

<sup>31</sup> A.S. 1448 (presentato dal Ministro per le politiche europee, di concerto col Ministro degli affari esteri, col Ministro della giustizia, col Ministro dell'economia e delle finanze, col Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, col Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, col Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, col Ministro dello sviluppo economico, col Ministro dei trasporti e col Ministro dell'interno), indi A.C. 3062.

riconoscimento Ai sensi dell'art. 3, comma 1, la decisione quadro si applica ai provvedimenti di blocco o di sequestro emessi: a) a fini probatori, oppure b) per la successiva confisca dei beni.

Analogamente a quanto accade in materia di mandato d'arresto europeo, l'art. 3, comma 2, elenca una serie di reati che, se sono punibili nello Stato di emissione con una pena privativa della libertà di almeno tre anni, non richiedono il controllo della doppia incriminabilità<sup>32</sup>. Per i reati non compresi in tale elencazione, lo Stato di esecuzione può subordinare il riconoscimento e l'esecuzione del provvedimento di blocco o di sequestro alla condizione che i fatti per i quali esso è stato emesso costituiscano un reato ai sensi della legge di tale Stato indipendentemente dagli elementi costitutivi o dalla qualifica dello stesso ai sensi della legge dello Stato di emissione.

Il provvedimento di blocco o di sequestro è trasmesso dall'autorità giudiziaria che l'ha adottato direttamente all'autorità giudiziaria competente per la sua esecuzione con qualsiasi mezzo atto a produrre una traccia scritta in condizioni che consentano allo Stato di esecuzione di stabilirne l'autenticità.

Le autorità giudiziarie competenti dello Stato di esecuzione riconoscono il provvedimento senza che siano necessarie altre formalità e adottano senza indugio le misure necessarie alla sua esecuzione immediata alla stessa stregua di un provvedimento di blocco o di sequestro emanato da un'autorità dello Stato membro di esecuzione, a meno che tale autorità non decida di addurre:

- uno dei motivi di non riconoscimento o di non esecuzione previsti all'art. 7 (mancanza o irregolarità del certificato che deve accompagnare la trasmissione del provvedimento; esistenza di immunità o privilegi a norma del diritto dello Stato di esecuzione che rendono impossibile l'esecuzione dello stesso; rischio di violazione del principio del *ne bis in idem*; se, al di fuori dei reati elencati all'art. 3, comma 2, il fatto che è alla base del provvedimento non costituisce un reato ai sensi della legge di esecuzione) o

- uno dei motivi di rinvio previsti all'art. 8 (l'esecuzione del provvedimento potrebbe pregiudicare un'indagine penale in corso; i beni o la prova interessati hanno già formato oggetto di un provvedimento analogo, fino alla revoca di tale provvedimento).

Ai sensi dell'art. 14, paragrafo 1, della decisione quadro, gli Stati membri erano tenuti ad adottare le misure necessarie per conformarsi entro il 2 agosto 2005.

---

<sup>32</sup> Si tratta dei medesimi reati per i quali si può procedere a consegna in base al mandato d'arresto europeo, indipendentemente dalla doppia incriminazione: partecipazione a un'organizzazione criminale, terrorismo, tratta di esseri umani, sfruttamento sessuale dei bambini e pornografia infantile, traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope, traffico illecito di armi, munizioni ed esplosivi, corruzione, frode, compresa la frode che lede gli interessi finanziari delle Comunità europee ai sensi della convenzione del 26 luglio 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, riciclaggio di proventi di reato, falsificazione e contraffazione di monete, tra cui l'euro, criminalità informatica, criminalità ambientale, compreso il traffico illecito di specie animali protette e il traffico illecito di specie e di essenze vegetali protette, favoreggiamento dell'ingresso e del soggiorno illegali, omicidio volontario, lesioni personali gravi, traffico illecito di organi e tessuti umani, rapimento, sequestro e presa di ostaggi, razzismo e xenofobia, furti organizzati o con l'uso di armi, traffico illecito di beni culturali, compresi gli oggetti d'antiquariato e le opere d'arte, truffa, racket e estorsioni, contraffazione e pirateria in materia di prodotti, falsificazione di atti amministrativi e traffico di documenti falsi, falsificazione di mezzi di pagamento, traffico illecito di sostanze ormonali ed altri fattori di crescita, traffico illecito di materie nucleari e radioattive, traffico di veicoli rubati, stupro, incendio volontario, reati che rientrano nella competenza giurisdizionale della Corte penale internazionale, dirottamento di aereo/nave, sabotaggio.

La **decisione quadro 2005/212/GAI** è invece un provvedimento di armonizzazione, finalizzato all'introduzione negli ordinamenti giuridici degli Stati membri di standard comuni in materia di confisca. Ciò in quanto le profonde differenze di disciplina tra i vari Stati ha finora reso alquanto complessa la cooperazione giudiziaria in questa materia. Ciò è evidenziato nel primo considerando alla decisione quadro: "La motivazione fondamentale della criminalità organizzata transfrontaliera è il profitto economico. Un'efficace azione di prevenzione e lotta contro la criminalità organizzata deve pertanto concentrarsi sul rintracciamento, il congelamento, il sequestro e la confisca dei proventi di reato. Questo è tuttavia ostacolato tra l'altro dalle differenze tra le legislazioni in materia degli Stati membri".

La cooperazione transfrontaliera in materia di confisca non ha raggiunto il livello di efficacia sperato, in quanto vi sono ancora vari Stati membri che non possono confiscare i proventi di tutti i reati punibili con una pena privativa della libertà superiore a un anno. Ciò ha condotto all'adozione della decisione quadro in esame, il cui obiettivo è quello di assicurare che tutti gli Stati membri dispongano di norme efficaci che disciplinino la confisca dei proventi di reato, anche per quanto riguarda l'onere della prova relativamente all'origine dei beni detenuti da una persona condannata per un reato connesso con la criminalità organizzata.

Essa impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie per poter procedere alla confisca totale o parziale di strumenti o proventi di reati punibili con una pena privativa della libertà superiore ad un anno o di beni il cui valore corrisponda a tali proventi (art. 2).

Mentre l'art. 2 riguarda gli strumenti e i proventi di reato, l'art. 3 prevede invece i c.d. poteri estesi di confisca, ossia la confisca di beni detenuti dalla persona condannata e riconducibili ad attività criminose diverse da quelle per le quali è intervenuta la condanna. Ciascuno Stato membro è tenuto ad adottare le misure necessarie per poter procedere alla confisca totale o parziale dei beni detenuti da una persona condannata - non già per qualsiasi tipo di reato, bensì - per un reato: (a) commesso nel quadro di un'organizzazione criminale, qualora il reato concerna la falsificazione di monete in relazione all'introduzione dell'euro; il riciclaggio di denaro; la tratta degli esseri umani; il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali; lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile; il traffico illecito di stupefacenti, ovvero (b) contemplato dalla decisione quadro 2002/475/GAI del 13 giugno 2002 sulla lotta contro il terrorismo,

a condizione che, nei casi diversi dal riciclaggio di capitali, il reato sia punibile con pene detentive massime comprese almeno tra 5 e 10 anni, e, nel caso di riciclaggio di capitali, il reato sia punibile con pene detentive massime di almeno 4 anni, e sia di natura tale da produrre profitto economico. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie a consentire la confisca ai sensi dell'articolo in esame perlomeno: a) quando un giudice nazionale, sulla base di fatti circostanziati, è pienamente convinto che il bene in questione sia il provento di attività criminose della persona condannata, commesse durante un periodo anteriore alla condanna per uno dei reati suddetti ritenuta ragionevole dal giudice nelle circostanze della fattispecie; oppure b) quando un giudice nazionale, sulla base di fatti circostanziati, è pienamente convinto che il bene in questione sia il provento di analoghe attività criminose della persona condannata, commesse durante un periodo anteriore alla condanna per uno dei reati suddetti ritenuta ragionevole dal giudice nelle circostanze della fattispecie; oppure c) quando si stabilisce

che il valore del bene è sproporzionato al reddito legittimo della persona condannata e un giudice nazionale, sulla base di fatti circostanziati, è pienamente convinto che il bene in questione sia il provento di attività criminose della persona condannata stessa. Ciascuno Stato membro può altresì prendere in considerazione l'adozione delle misure necessarie per poter procedere, conformemente alle condizioni di cui sopra, alla confisca totale o parziale dei beni acquisiti da persone con le quali la persona in questione ha le relazioni più strette e dei beni trasferiti a una persona giuridica su cui la persona in questione, che agisce da sola o in collegamento con persone con le quali essa ha relazioni più strette, esercita un controllo. Questo si applica anche se la persona in questione riceve una parte rilevante del reddito della persona giuridica.

Ai sensi dell'art. 6, paragrafo 1, della decisione quadro, gli Stati membri erano tenuti ad adottare le misure necessarie per conformarvisi entro il 15 marzo 2007.

Come spesso accade, il ravvicinamento delle legislazioni costituisce anche il presupposto per la successiva applicazione del principio del mutuo riconoscimento dei provvedimenti giudiziari. La consapevolezza del fatto che gli ordinamenti di tutti gli Stati membri sono informati al rispetto di determinati standard comuni facilita la fiducia reciproca tra gli stessi e consente un'esportabilità dei provvedimenti nazionali. La **decisione quadro 2006/783/GAI** del 6 ottobre 2006 (che dovrà essere attuata entro il 24 novembre 2008) ha infatti disposto l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca. La stretta connessione tra i due provvedimenti è espressa dal decimo considerando alla decisione quadro 2005/212/GAI, che ricorda che: "la presente decisione quadro è legata alla proposta danese di decisione quadro relativa al reciproco riconoscimento nell'ambito dell'Unione europea delle decisioni di confisca dei proventi di reato e di ripartizione dei beni confiscati, che viene presentata contemporaneamente".

Al contrario di quanto si è visto con riferimento alle decisioni quadro 2003/577/GAI e 2005/212/GAI, il Parlamento non ha ancora delegato il Governo a dare attuazione alla decisione quadro 2006/783/GAI. Tale delega era contenuta nel disegno di legge comunitaria per il 2008, approvato dal Consiglio dei Ministri in data 25 gennaio 2008 e presentato alla Camera dei deputati il successivo 26 febbraio (A.C. 3434).

## **5. MISURE DI CONTRASTO AL RICICLAGGIO E AL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO INTERNAZIONALE**

### **5.1. La direttiva 2005/60/CE**

Nel corso della XV legislatura, è stata data attuazione alla **direttiva 2005/60/CE** del Parlamento europeo e del Consiglio, concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, nonché alla **direttiva 2006/70/CE** che ne reca misure di esecuzione.

La c.d. III direttiva 2005/60/CE, che abroga e sostituisce la precedente direttiva 91/308/CEE, mira ad estendere la vigilanza, prima diretta soltanto verso i soggetti che riciclano denaro, alla categoria più ampia dei soggetti che finanziano il terrorismo.

Ne consegue l'importanza di nuovi obblighi per l'identificazione - diversi e più complessi di quelli previsti dalla direttiva 91/308/CEE - che impongono anche l'adeguata verifica dell'identità del cliente e del titolare effettivo sulla base di documenti, dati o informazioni ottenuti da una fonte affidabile e indipendente unitamente a informazioni sullo scopo e sulla prevista natura del rapporto d'affari.

Gli obblighi di verifica possono essere calibrati in funzione del rischio associato al tipo di cliente, al rapporto d'affari, al prodotto, alla transazione effettuata.

L'obbligo di adeguata verifica della clientela è rafforzato sulla base della valutazione del rischio esistente nelle situazioni che, per la loro natura, possono presentare un rischio più elevato di riciclaggio o finanziamento del terrorismo (c.d. concetto di gradualità delle misure).

Sussiste inoltre, per gli enti creditizi e finanziari, la necessità di disporre di sistemi efficaci, anche elettronici, proporzionati alla dimensione e alla natura degli affari, per poter rispondere pienamente e rapidamente alle richieste di informazioni riguardanti gli eventuali rapporti di affari intrattenuti con determinate persone e al connesso obbligo di conservare i dati, i documenti e le informazioni per un determinato periodo decorrente dalla fine del rapporto di affari o, in taluni casi, dall'esecuzione dell'operazione.

Innovativa è anche l'attenzione che deve essere posta nell'adempimento degli obblighi di segnalazione con riguardo ad ogni attività sospettata di connessione con il riciclaggio o con il finanziamento del terrorismo. In particolare, dovranno essere monitorate le operazioni complesse o di importo insolitamente elevato, nonché tutti gli schemi insoliti di operazioni che non hanno un fine economico evidente o uno scopo chiaramente lecito.

Tra le misure di esecuzione, oltre alle verifiche della clientela e alla segnalazione di casi sospetti, sono previste procedure di controllo interno, di valutazione e gestione del rischio e di garanzia dell'osservanza di tutte le disposizioni da parte del personale dipendente dagli enti su cui ricadono gli obblighi di identificazione e di segnalazione. In tale ambito, il personale interessato deve essere posto a conoscenza delle disposizioni

adottate, anche attraverso l'obbligo di frequentare specifici programmi di formazione, onde essere in grado di riconoscere le attività che potrebbero essere connesse a tali reati.

Nella nuova disciplina, si rileva, quindi, la finalità di contrasto del finanziamento del terrorismo, evidenziandosi, a livello organizzativo, una più stretta interrelazione tra la fase di analisi dei rischi e la fase delle verifiche e dei controlli di esecuzione.

Con riguardo al contenuto puntuale della nuova direttiva, il Capo I riguarda l'oggetto, l'ambito di applicazione e le definizioni.

Il Capo II prevede gli obblighi di adeguata verifica della clientela, stabilendo doveri di verifica rafforzati ove si presentino situazioni di più elevato rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Il Capo III detta norme in tema di obblighi di segnalazione delle informazioni rilevanti, prevedendo che l'unità di informazione finanziaria (UIF) sia individuata quale autorità nazionale centrale per combattere efficacemente il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo.

Il Capo IV riguarda la tenuta delle registrazioni e il regime dei dati statistici, mentre il Capo V e il Capo VI attengono, rispettivamente, alle misure di esecuzione e alle misure di attuazione.

Il Capo VII detta le disposizioni finali, individuando nella data del 15 dicembre 2007 il termine finale di recepimento della direttiva imposto agli Stati membri dell'Unione europea.

Con la successiva direttiva 2006/70/CE della Commissione, del 4 agosto 2006<sup>33</sup>, sono state dettate misure di esecuzione dell'esposta direttiva 2005/60/CE, per quanto riguarda la definizione di "persone politicamente esposte" (art. 3 della direttiva 2005/60/CE) e i criteri tecnici per le procedure semplificate di adeguata verifica della clientela (art. 11 della direttiva 2005/60/CE), nonché per l'esenzione nel caso di un'attività finanziaria esercitata in modo occasionale o su scala molto limitata (art. 2 della direttiva 2005/60/CE).

L'art. 22 della legge 25 gennaio 2006, n. 29 (legge comunitaria 2005) aveva delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per le seguenti finalità:

a) dare organica attuazione nell'ordinamento interno alla direttiva 2005/60/CE;

b) prevedere modalità operative per eseguire le misure di congelamento di fondi e risorse economiche stabilite dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite, dai regolamenti (CE) n. 2580/2001 del Consiglio, del 27 dicembre 2001, e n. 881/2002 del Consiglio, del 27 maggio 2002, nonché dai regolamenti comunitari per il contrasto del finanziamento del terrorismo e dell'attività di paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale;

---

<sup>33</sup> Direttiva 4 agosto 2006, n. 2006/70/CE, Direttiva della Commissione recante misure di esecuzione della direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la definizione di <<persone politicamente esposte>> e i criteri tecnici per le procedure semplificate di adeguata verifica della clientela e per l'esenzione nel caso di un'attività finanziaria esercitata in modo occasionale o su scala molto limitata.

c) coordinare le disposizioni vigenti in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo.

Il comma 1 dell'art. 22 della citata legge 29/2006, dettava 23 principi direttivi che dovevano essere rispettati in sede di adozione dei decreti legislativi per l'esercizio della delega conferita al Governo ai fini del recepimento della direttiva 2005/60/CE, nonché per la previsione di modalità operative per eseguire le misure di congelamento di fondi e risorse economiche stabilite dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite, dai regolamenti (CE) n. 2580/2001 e n. 881/2002 nonché dai regolamenti comunitari emanati ai sensi degli articoli 60 e 301 del Trattato CE per il contrasto del finanziamento del terrorismo e dell'attività di paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale.

Al riguardo, si segnalano, in particolare, i criteri diretti:

- 1) ad estendere le misure di prevenzione contro il riciclaggio di denaro al contrasto del finanziamento del terrorismo;
  - 2) a prevedere idonee misure per attuare il congelamento dei fondi e delle risorse economiche, inclusa la possibilità di affidare ad un'autorità pubblica l'amministrazione di tali risorse economiche;
- ad individuare idonee sanzioni amministrative per le violazioni delle misure di congelamento.

Alla suddetta delega è stata data attuazione mediante l'adozione di due decreti legislativi.

## **5.2. Il decreto legislativo 109/2007**

Il primo provvedimento emanato è stato il **decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109**, recante "*Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE*".

Si segnala che, al Senato, il relativo schema di decreto (A.G. n. 64) era stato assegnato in sede consultiva alle Commissioni riunite 5<sup>a</sup> (Bilancio) e 6<sup>a</sup> (Finanze e tesoro), mentre la 2<sup>a</sup> Commissione l'ha esaminato, con esito favorevole, nella seduta della sottocommissione per i pareri n. 4 del 7 marzo 2007.

Il decreto legislativo 109/2007 ha introdotto nuove misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo internazionale e l'attività dei paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale,

In particolare, sono state dettate disposizioni in merito al Comitato di sicurezza finanziaria (CSF)<sup>34</sup>, già previsto dal decreto-legge 12 ottobre 2001, n. 369<sup>35</sup>, nell'ambito dell'azione contro il terrorismo internazionale.

Sono regolati gli effetti giuridici derivanti dall'adozione delle misure di congelamento dei fondi e delle risorse economiche adottate per il contrasto al terrorismo internazionale e viene precisato che i fondi sottoposti a congelamento non possono costituire oggetto di alcun atto di trasferimento, disposizione o utilizzo. Analoga disposizione è prevista per tutte le risorse economiche sottoposte a congelamento. Contro le decisioni del Comitato di sicurezza finanziaria, i soggetti interessati possono proporre ricorso giurisdizionale al Tribunale amministrativo regionale del Lazio entro sessanta giorni dall'avvenuta notifica della decisione.

Il decreto prevede l'obbligo, per le amministrazioni dello Stato e gli altri enti pubblici che curano la tenuta di pubblici registri, in possesso di informazioni relative alla risorse economiche congelate, di darne comunicazione all'Ufficio italiano dei cambi (UIC) ed al Nucleo speciale polizia valutaria della Guardia di finanza.

A tal fine, spetta al Comitato di sicurezza finanziaria, stabilire le intese con le amministrazioni e gli altri enti pubblici che curano la tenuta di pubblici registri

Viene posto a carico dei soggetti destinatari della normativa antiriciclaggio l'obbligo di comunicare all'Ufficio italiano dei cambi (UIC) e, nel caso di risorse economiche, anche al Nucleo speciale polizia Valutaria della Guardia di finanza, le misure applicate, mentre si stabilisce a carico dei medesimi soggetti l'obbligo di segnalazione di eventuali operazioni che possono essere riconducibili ad attività di finanziamento del terrorismo. A tal fine, spetta alla Banca d'Italia, sentito l'Ufficio italiano dei cambi e d'intesa con le autorità di vigilanza di settore nell'ambito delle rispettive competenze, emanare le necessarie istruzioni applicative per l'individuazione delle operazioni sospette. Il decreto definisce, inoltre, specificamente i compiti dell'Ufficio italiano dei cambi, del Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza e dell'Agenzia del demanio in relazione alle finalità antiterrorismo perseguite dal provvedimento, individuando in quest'ultima istituzione il soggetto competente alla custodia, conservazione e gestione delle risorse economiche oggetto di congelamento, anche attraverso la nomina di un custode o di un amministratore.

Viene, infine, introdotto un quadro sanzionatorio relativo alle violazioni delle disposizioni previste dal provvedimento.

---

<sup>34</sup> Il CSF, presieduto dal Direttore generale del Tesoro o da un suo delegato, è composto da rappresentanti del Ministero degli affari esteri, del Ministero dell'interno, del Ministero della giustizia, della Banca d'Italia, dell'Ufficio italiano dei cambi, della Consob, della Guardia di finanza, della Direzione investigativa antimafia, dell'Arma dei carabinieri e della Direzione nazionale antimafia.

<sup>35</sup> *"Misure urgenti per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale"*, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 dicembre 2001, n. 43.

### 5.3. Il decreto legislativo 231/2007

Successivamente, è stato emanato il **decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231**, "*Attuazione della direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione*". Tale decreto si è inserito nel più ampio contesto del contrasto al riciclaggio e al terrorismo internazionale, completandone l'aspetto relativo alla repressione e prevenzione delle attività finanziarie potenzialmente connesse.

La finalità del provvedimento consiste nel prevenire l'utilizzo del sistema finanziario e di quello economico per finalità di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo; a tal fine, vengono dettate misure volte a tutelare l'integrità di tali sistemi e la correttezza dei comportamenti (art. 2, comma 5).

Il relativo schema (A.G. 129) è stato assegnato alle Commissioni riunite 2<sup>a</sup> (Giustizia), 6<sup>a</sup> (Finanze e tesoro) in sede consultiva.

L'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 231/2007 stabilisce che – ai soli fini del medesimo decreto – costituiscono riciclaggio:

a) la conversione o il trasferimento di beni, effettuati essendo a conoscenza che essi provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni;

b) l'occultamento o la dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o dei diritti sugli stessi, effettuati essendo a conoscenza che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività;

c) l'acquisto, la detenzione o l'utilizzazione di beni essendo a conoscenza, al momento della loro ricezione, che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività;

d) la partecipazione ad uno degli atti di cui alle lettere precedenti, l'associazione per commettere tale atto, il tentativo di perpetrarlo, il fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno a commetterlo o il fatto di agevolare l'esecuzione.

Il riciclaggio è considerato tale anche se le attività che hanno generato i beni da riciclare si sono svolte nel territorio di un altro Stato comunitario o di un Paese terzo (art. 2, comma 2).

Sulla base di un rinvio recato dall'art. 2, comma 4, ai fini del decreto in esame, per "finanziamento del terrorismo" si intende: "qualsiasi attività diretta, con qualsiasi mezzo, alla raccolta, alla provvista, all'intermediazione, al deposito, alla custodia o all'erogazione di fondi o di risorse economiche, in qualunque modo realizzati, destinati ad essere, in tutto o in parte, utilizzati al fine di

compiere uno o più delitti con finalità di terrorismo o in ogni caso diretti a favorire il compimento di uno o più delitti con finalità di terrorismo previsti dal codice penale, e ciò indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi e delle risorse economiche per la commissione dei delitti anzidetti".

Le misure contenute nel decreto sono proporzionate al rischio di riciclaggio dei proventi derivanti da attività criminose o di finanziamento del terrorismo. Il criterio di proporzionalità va calibrato sulla base della tipologia di clientela, della tipologia di rapporto continuativo instauratosi tra il destinatario del decreto e il cliente, del contenuto della prestazione professionale, del tipo di prodotto o di transazione oggetto del rapporto con la clientela (art. 3, comma 3).

Il decreto individua (artt. da 10 a 14) quali destinatari degli obblighi in esso contenuti numerosi soggetti – persone fisiche e giuridiche – la cui attività è potenzialmente a rischio di riciclaggio o finanziamento del terrorismo.

Si ricordano – a titolo esemplificativo – gli intermediari finanziari (per esempio, banche, Poste italiane S.p.a., società di intermediazione mobiliare-SIM, società di gestione del risparmio-SGR, società di investimento a capitale variabile-SICAV), e gli altri soggetti esercenti attività finanziaria (come i promotori finanziari), i liberi professionisti, i revisori contabili, i gestori di case da gioco.

Le disposizioni del Titolo II, Capo I (artt. da 15 a 35) indicano i casi in cui devono essere applicati gli obblighi di adeguata verifica della clientela da parte degli intermediari finanziari, dei professionisti, dei revisori contabili e degli altri soggetti obbligati, precisando altresì (artt. 18 e 19) il contenuto e le modalità di adempimento di tali obblighi.

Tendenzialmente, tali obblighi dovranno essere osservati nei casi di nuovi rapporti continuativi, di conferimento di incarichi professionali, di esecuzione di prestazioni professionali occasionali che comportino la trasmissione o la movimentazione di mezzi di pagamento di importo pari o superiore a 15 mila euro (a prescindere dal fatto che si tratti di un'operazione unica o di più operazioni collegate<sup>36</sup>). Inoltre, i predetti obblighi operano anche nelle fattispecie di sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo (indipendentemente da qualsiasi deroga, esenzione o soglia applicabile), nonché di dubbi sulla veridicità o sull'adeguatezza dei dati identificativi precedentemente ottenuti.

---

<sup>36</sup> Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. *m*), del decreto legislativo 231/2007, per "operazione frazionata" si intende "un'operazione unitaria sotto il profilo economico, di valore pari o superiore ai limiti stabiliti dal presente decreto, posta in essere attraverso più operazioni, singolarmente inferiori ai predetti limiti, effettuate in momenti diversi ed in un circoscritto periodo di tempo fissato in sette giorni ferma restando la sussistenza dell'operazione frazionata quando ricorrano elementi per ritenerla tale"; ai sensi della lettera *n*), per "operazioni collegate" si intendono "operazioni che, pur non costituendo esecuzione di un medesimo contratto, sono tra loro connesse per il soggetto che le esegue, l'oggetto o per lo scopo cui sono dirette".

Si segnala come gli operatori che svolgono l'attività di gestione di case da gioco debbano procedere all'identificazione e alla verifica dell'identità di ogni cliente che compia operazioni di acquisto e di cambio di *fiches* o di altri mezzi di gioco per importo pari o superiore a 2000 euro (art. 24, comma 1).

Gli obblighi di adeguata verifica della clientela si considerano comunque assolti se le case da gioco pubbliche procedono alla registrazione, all'identificazione e alla verifica dell'identità dei clienti fin dal momento dell'ingresso o prima di esso, indipendentemente dall'importo dei gettoni da gioco acquistati e, a decorrere dal 30 aprile 2008, adottano le modalità idonee a ricollegare i dati identificativi alle operazioni di acquisto e di cambio dei gettoni che ciascun cliente compie per un importo pari o superiore a 2.000 euro (art. 24, comma 2).

L'art. 20 introduce il concetto di obbligo basato sul rischio, consistente nel calibrare gli obblighi di adeguata verifica della clientela in funzione del rischio associato al tipo di cliente, al rapporto continuativo, alla prestazione professionale, all'operazione, prodotto o transazione di cui trattasi.

Le disposizioni del Titolo II, Capo II (artt. da 36 a 40) definiscono – sempre in capo ai destinatari del decreto – i doveri di registrazione delle informazioni acquisite per assolvere gli obblighi di adeguata verifica della clientela; le disposizioni di cui al Titolo II, Capo III (artt. da 41 a 48) definiscono, invece, gli obblighi segnalazione all'Unità di informazione finanziaria (UIF) di operazioni sospette di riciclaggio o finanziamento del terrorismo.

Tra le misure concrete con cui adempiere agli obblighi suddetti (Titolo III: artt. da 49 a 51), si rileva (art. 49, comma 1) il divieto di trasferimento di denaro contante o libretti di deposito bancari o postali al portatore o di titoli al portatore in euro o in valuta estera, effettuato a qualsiasi titolo tra soggetti diversi, quando il valore dell'operazione, anche frazionata, sia complessivamente pari o superiore a 5.000 euro (rispetto al limite previgente di 12.500 euro). Tuttavia, tale trasferimento può essere eseguito per il tramite di banche, istituti di moneta elettronica e Poste Italiane S.p.a..

Si prevede altresì che i moduli di assegni bancari e postali siano rilasciati dalle banche e da Poste Italiane S.p.a. muniti della clausola di non trasferibilità. Il cliente può richiedere, per iscritto, il rilascio di moduli di assegni bancari e postali in forma libera (art. 49, comma 4); tuttavia, per ciascun modulo di assegno bancario o postale richiesto in forma libera ovvero per ciascun assegno circolare o vaglia postale o cambiario rilasciato in forma libera, il richiedente dovrà pagare, a titolo di imposta di bollo, la somma di 1,50 euro (art. 49, comma 10).

E' stabilito che il saldo dei libretti di deposito bancari o postali al portatore non possa essere pari o superiore a 5.000 euro (art. 49, comma 12). I libretti di deposito bancari o postali al portatore con saldo pari o superiore a 5.000 euro, esistenti alla data di entrata in vigore del presente decreto (29 dicembre 2007), devono essere estinti dal portatore; in alternativa, il loro saldo deve essere ridotto

a una somma non eccedente il predetto importo entro il 30 giugno 2009. Le banche e Poste Italiane S.p.a. sono tenute a dare ampia diffusione e informazione a tale disposizione (art. 49, comma 13).

Il provvedimento in esame opera altresì una rivisitazione del quadro sanzionatorio (Titolo V, Capo I e Capo II, rispettivamente dedicati alle sanzioni penali e amministrative: artt. da 55 a 60), attribuendo a varie condotte poste in essere in violazione delle norme del decreto la valenza di illecito amministrativo e comminando la relativa sanzione pecuniaria.

Inoltre, l'art. 63, comma 3, modifica il decreto legislativo 231/2001<sup>37</sup>, introducendo i reati di cui agli artt. 648, 648-bis e 648-ter c.p.<sup>38</sup> tra quelli per cui viene attivata la responsabilità amministrativa degli enti.

Da ultimo (art. 62), è stata disposta, con effetto dal 1° gennaio 2008, la soppressione dell'Ufficio italiano dei cambi (UIC) e il trasferimento alla Banca d'Italia delle competenze e dei poteri (comprese le prerogative da esercitarsi quale Unità di informazione finanziaria per l'Italia), con le relative risorse strumentali, umane e finanziarie.

Pertanto, l'attività di prevenzione e contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo internazionale verrà svolta, in piena autonomia e indipendenza, dall'Unità di informazione finanziaria istituita presso la Banca d'Italia.

Con Provvedimento della Banca d'Italia 21 dicembre 2007 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale 9 gennaio 2008, n. 7), è stato adottato il *Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Unità di informazione finanziaria (UIF), ai sensi dell'articolo 6, comma 2, d. lgs. 21 novembre 2007, n. 231*.

---

<sup>37</sup> "Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300".

<sup>38</sup> Rispettivamente: ricettazione; riciclaggio; impiego di denari, beni o utilità di provenienza illecita.

## 6. AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

### 6.1. I provvedimenti adottati

#### 6.1.1. L'indulto

Con **legge 31 luglio 2006, n. 241**<sup>39</sup> è stato concesso **indulto** per tutti i reati commessi fino a tutto il 2 maggio 2006, ad esclusione di quelli espressamente indicati all'art. 1, comma 2, della legge stessa. Il condono è stato concesso in misura non superiore a

- 3 anni per le pene detentive e
- 10.000 euro per quelle pecuniarie sole o congiunte a pene detentive.

Esso ha trovato applicazione anche nei casi di recidiva di cui ai capoversi dell'art. 99 c.p. e di delinquenti abituali o professionali o per tendenza.

L'indulto non ha riguardato i seguenti reati: art. 270, primo comma, c.p.: (associazioni sovversive, in particolare il primo comma è relativo alla promozione, costituzione, organizzazione o direzione delle associazioni in questione); art. 270-*bis* c.p. (associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico); art. 270-*quater* c.p. (arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale); art. 270-*quinqüies* c.p. (addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale); art. 280 c.p. (attentato per finalità terroristiche o di eversione); art. 280-*bis* c.p. (atto di terrorismo con ordigni micidiali o esplosivi); art. 285 c.p. (devastazione, saccheggio e strage); art. 289-*bis* c.p. (sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione); art. 306 c.p. (banda armata); art. 416, sesto comma, c.p. (associazione per delinquere finalizzata alla commissione dei delitti di cui agli artt. 600 - riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù -, 601 - tratta di persone - e 602 - acquisto e alienazione di schiavi - c.p.); art. 416-*bis* c.p. (associazione di tipo mafioso); art. 422 c.p. (strage); art. 600 c.p. (riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù); art. 600-*bis* c.p. (prostituzione minorile); art. 600-*ter* c.p. (pornografia minorile), anche nell'ipotesi prevista dall'art. 600-*quater*.1, ossia anche nel caso in cui il materiale pornografico prodotto sia rappresentato da immagini virtuali realizzate utilizzando immagini di minori degli anni diciotto o parti di esse; art. 600-*quater* c.p. (detenzione di materiale pornografico), anche nell'ipotesi prevista dal suddetto art. 600-*quater*.1 c.p., in tema di materiale virtuale, sempre che il delitto sia aggravato ai sensi del secondo comma del medesimo art. 600-*quater*, ossia nel caso di detenzione di ingente quantità di materiale; art. 600-*quinqüies* c.p. (iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile); art. 601 c.p. (tratta di persone); art. 602 c.p. (acquisto e alienazione di schiavi); art. 609-*bis* c.p. (violenza sessuale); art. 609-*quater* c.p. (atti sessuali con minorenne); art. 609-*quinqüies* c.p. (corruzione di minorenne); art. 609-*octies* c.p. (violenza sessuale di gruppo); art. 630 c.p. (sequestro di persona a scopo di estorsione), commi primo, secondo e terzo; art. 644 c.p. (usura); art. 648-*bis* c.p.

---

<sup>39</sup> "Concessione di indulto" (A.C. 525-*bis* (Buemi ed altri), indi A.S. 881).

(riciclaggio), limitatamente all'ipotesi che la sostituzione riguardi denaro, beni o altre utilità provenienti dal delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione o dai delitti concernenti la produzione o il traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope; delitti riguardanti la produzione, il traffico e la detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope, di cui all'art. 73 del D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, aggravati ai sensi dell'art. 80, comma 1, lett. a), e comma 2, del medesimo decreto e cioè nei casi in cui le sostanze stupefacenti e psicotrope siano consegnate o comunque destinate a persona di età minore e nel caso in cui il fatto riguarda quantità ingenti di sostanze stupefacenti o psicotrope (il comma 2 contiene anche una specifica aggravante per il caso in cui il fatto riguardi quantità ingenti di sostanze stupefacenti o psicotrope ed inoltre tali sostanze siano adulterate o commiste ad altre in modo che ne risulti accentuata la potenzialità lesiva); associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope di cui all'art. 74 del suddetto D.P.R. 309/1990, in tutte le ipotesi previste dai commi 1, 4 e 5 del medesimo art. 74; reati per i quali ricorre la circostanza aggravante di cui all'art. 1 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15, ossia reati commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico; reati per i quali ricorre la circostanza aggravante di cui all'art. 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, ossia reati commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-*bis* c.p., in materia di associazioni di tipo mafioso, ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo; reati per i quali ricorre la circostanza aggravante di cui all'art. 3 del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 305, ossia reati commessi per finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso, ovvero al fine di agevolare l'attività di organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi che hanno tra i loro scopi le medesime finalità.

### 6.1.2. Altri provvedimenti

Alcune disposizioni in materia di amministrazione penitenziaria hanno trovato collocazione nella **legge finanziaria per il 2008**<sup>40</sup>.

Al fine di fronteggiare l'emergenza penitenziaria con l'adeguamento infrastrutturale degli edifici esistenti, in via prioritaria, o la realizzazione di nuovi edifici, l'**art. 2, comma 278**, della legge suddetta ha autorizzato la spesa di 20 milioni di euro per l'anno 2008, di 20 milioni di euro per l'anno 2009 e di 30 milioni di euro per l'anno 2010 per l'avvio di un **programma straordinario di edilizia penitenziaria**, approvato con decreto interministeriale dal Ministro delle infrastrutture e dal Ministro della giustizia. Con il predetto decreto dovranno essere individuati gli interventi da realizzare in ciascun anno, avvalendosi dei competenti provveditorati interregionali alle opere pubbliche.

L'**art. 2, commi 283 e 284**, prevede invece che, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge finanziaria per il 2008, il Presidente del Consiglio dei ministri

---

<sup>40</sup> Legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*".

adotti un decreto con il quale sia disposto il trasferimento al Servizio sanitario nazionale di tutte le **funzioni sanitarie** svolte dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento della giustizia minorile del Ministero della giustizia, nonché il trasferimento delle relative risorse (risorse finanziarie, attrezzature, arredi e beni strumentali). Il D.P.C.M. di attuazione è stato adottato in data 1 aprile 2008.

Al fine di fronteggiare le carenze di **personale educativo** all'interno degli istituti penitenziari, l'**art. 3, comma 119**, ha infine autorizzato il Ministero della giustizia ad immettere in servizio fino a 22 unità di personale risultato idoneo in seguito allo svolgimento dei concorsi pubblici di educatore professionale, a tempo determinato, da destinare all'area penitenziaria della regione Piemonte.

Per quanto riguarda l'edilizia penitenziaria, si ricorda inoltre che nel corso della XV la 2<sup>a</sup> Commissione ha esaminato in sede consultiva due atti del Governo recanti la relazione concernente l'individuazione della destinazione delle disponibilità del Fondo per gli investimenti in materia di edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile del Ministero della giustizia, rispettivamente per l'anno 2006 (**A.G. n. 30**) e per l'anno 2007 (**A.G. n. 151**). Tali somme vengono impiegate per lavori di ristrutturazione parziale di carattere emergenziale, ai fini della sicurezza esterna e dei luoghi di lavoro e di custodia. Lo stanziamento per l'anno 2008 - che, si ricorda, non riguarda la sola edilizia penitenziaria, ma anche quella giudiziaria e minorile - è di euro 200.108.931.

## **6.2. Pronunce della Corte costituzionale assegnate alla 2<sup>a</sup> Commissione ai sensi dell'art. 139 Reg. Sen.**

Con **sentenza del 21 giugno 2006, n. 255**, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, legge 1 agosto 2003, n. 207 ("*Sospensione condizionata dell'esecuzione della pena detentiva nel limite massimo di 2 anni*"), nella parte in cui non prevede che il giudice di sorveglianza possa negare la sospensione condizionata dell'esecuzione della pena detentiva al condannato quando ritiene il beneficio non adeguato alle finalità previste dall'art. 27, comma terzo, Cost..

L'art. 1 della legge 207/2003, nella sua originaria formulazione, prevedeva, al comma 1, che "nei confronti del condannato che ha scontato almeno la metà della pena detentiva è sospesa per la parte residua la pena nel limite di due anni, salvo quanto previsto dai commi 2 e 3" e stabiliva, fra l'altro, al comma 3, che "la sospensione non si applica ... d) quando la persona condannata è stata ammessa alle misure alternative alla detenzione". La disposizione determinava una irragionevole disparità di trattamento fra il condannato il quale, perché "meritevole", fosse stato ammesso a misure alternative alla detenzione e il condannato il quale - o perché "immeritevole" o per il fatto di non versare nelle condizioni oggettive per avanzare la relativa richiesta - non fosse stato ammesso

al godimento di tali misure, dal momento che il primo non poteva godere del beneficio della sospensione condizionata della pena residua, mentre il secondo otteneva prima la sospensione della pena, e poi, se non avesse commesso entro cinque anni delitti non colposi con una condanna non inferiore a sei mesi di detenzione, l'estinzione della pena stessa. Sulla base di tale irragionevolezza, la Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, lettera d), "non potendo la circostanza dell'ammissione o meno a misure alternative alla detenzione costituire un discrimine per il godimento del beneficio della sospensione condizionata della pena (c.d. "indultino"), e ciò soprattutto ove si tenga presente che di quest'ultimo verrebbero a godere condannati ritenuti non meritevoli di misure alternative e non anche quelli che sono stati giudicati meritevoli di tali misure" (sentenza n. 278 del 2005). A seguito di questo intervento ablativo, la sospensione condizionata della parte finale della pena detentiva doveva essere concessa a tutti i condannati (purché rispondessero a determinati requisiti, quali il non essere recidivi o il non essere stati condannati per determinati reati) a prescindere da un giudizio di meritevolezza del beneficio da parte del magistrato di sorveglianza.

La generalizzata applicazione del trattamento di favore previsto dalla disposizione censurata, nell'assegnare un identico beneficio a condannati che presentino fra loro differenti stadi di percorso di risocializzazione, compromette, ad un tempo, non soltanto il principio di uguaglianza, finendo per omologare fra loro, senza alcuna plausibile *ratio*, situazioni diverse, ma anche la stessa funzione rieducativa della pena, posto che il riconoscimento di un beneficio penitenziario che non risulti correlato alla positiva evoluzione del trattamento, compromette inevitabilmente l'essenza stessa della progressività, che costituisce il tratto saliente dell'iter riabilitativo.

Con **sentenza 21 giugno 2006 n. 257**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 30-*quater* della legge 26 luglio 1975, n. 354 ("*Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*", il c.d. ordinamento penitenziario), introdotto dall'art. 7 della legge 5 dicembre 2005 n. 251 (c.d. ex-Cirielli), nella parte in cui non prevede che il beneficio del permesso premio possa essere concesso sulla base della normativa previgente nei confronti dei condannati che, prima della entrata in vigore della citata ex-Cirielli, abbiano raggiunto un grado di rieducazione adeguato al beneficio richiesto.

Secondo la Corte, con la disposizione in esame il legislatore ha chiaramente privilegiato – inasprando i presupposti per la concessione dei permessi premio ai recidivi – una scelta general-preventiva, obliterando *l'iter* di risocializzazione già concretamente perseguito. Accomunando fra loro le posizioni dei recidivi reiterati – senza alcuna valutazione della "qualità" dei comportamenti, del tipo di devianza, della lontananza nel tempo fra le condanne ed altri possibili parametri "individualizzanti" – l'opzione repressiva finisce per relegare nell'ombra il profilo rieducativi. Quest'ultimo viene anzi ad essere addirittura vanificato per

quanti abbiano già raggiunto un grado di risocializzazione adeguato al godimento del beneficio penitenziario, all'atto della entrata in vigore della nuova e più restrittiva normativa. Un percorso di emenda, quindi, che il legislatore ha bruscamente interrotto, al di fuori di qualsiasi concreta ponderazione dei valori coinvolti.

Con **sentenza del 23 ottobre 2006 n. 341**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, sesto comma, lettera a), dell'ordinamento penitenziario, ai sensi del quale i reclami dei detenuti e degli internati concernenti l'osservanza delle norme riguardanti l'attribuzione della qualifica lavorativa, la mercede e la remunerazione nonché lo svolgimento delle attività di tirocinio e di lavoro e le assicurazioni sociali sono decise dal magistrato di sorveglianza con ordinanza impugnabile soltanto per cassazione, secondo la procedura camerale di cui all'art. 14-*ter* del medesimo ordinamento penitenziario.

Secondo la Corte, la suddetta procedura camerale, tipica dei giudizi davanti al magistrato di sorveglianza, non assicura al detenuto una difesa nei suoi tratti essenziali equivalente a quella offerta dall'ordinamento a tutti i lavoratori, giacché è consentito un contraddittorio puramente cartolare, che esclude la diretta partecipazione del lavoratore-detenuto al processo. Per altro verso, la disposizione non assicura adeguata tutela al datore di lavoro, posto che all'amministrazione penitenziaria è consentita solo la presentazione di memorie, e che il terzo eventualmente interessato quale controparte del lavoratore (situazione che ricorre nel caso oggetto del giudizio principale) resta addirittura escluso dal contraddittorio, pur essendo destinato, in ogni caso, a rispondere, in via diretta o indiretta, della lesione dei diritti spettanti al detenuto lavoratore, se accertata da una decisione del magistrato di sorveglianza. Tale procedura comprime dunque in modo notevole le garanzie giurisdizionali essenziali riconosciute a tutti i cittadini. L'irragionevolezza di tale compressione viene in rilievo anche per l'assenza di esigenze specifiche di limitazione legate alla corretta esecuzione della pena. Eventuali problemi organizzativi derivanti da una maggiore garanzia del contraddittorio e della difesa in giudizio possono essere affrontati e risolti in modo razionale dall'amministrazione penitenziaria, senza che sia indispensabile attuare per legge il sacrificio di diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione. Il legislatore, nell'ambito della sua discrezionalità, può ben prevedere forme di svolgimento dei giudizi civili nascenti da prestazioni lavorative dei detenuti tali da essere compatibili con le esigenze dell'organizzazione penitenziaria e mantenere integro, nel contempo, il nucleo essenziale delle garanzie giurisdizionali delle parti.

Con **sentenza del 5 marzo 2007 n. 78**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 47, 48 e 50 dell'ordinamento penitenziario, ove interpretati nel senso che allo straniero extracomunitario, entrato illegalmente nel territorio dello Stato o privo del permesso di soggiorno, sia in ogni caso precluso l'accesso alle misure alternative da essi previste.

Le misure alternative alla detenzione mirano ad attuare i preminenti valori costituzionali della eguale dignità delle persone e della funzione rieducativa della pena, con la conseguenza che la loro applicazione non può essere esclusa a priori ed in ragione di una presunzione assoluta di inidoneità legata alla condizione di clandestinità o irregolarità della presenza del territorio nazionale del detenuto. Sono, pertanto, costituzionalmente illegittimi gli artt. 47, 48 e 50 dell'ordinamento penitenziario, ove interpretati nel senso che allo straniero extracomunitario, entrato illegalmente nel territorio dello Stato o privo del permesso di soggiorno, sia in ogni caso precluso l'accesso alle misure alternative da essi previste, atteso che tale interpretazione si risolve nella radicale esclusione delle misure alternative alla detenzione di un'intera categoria di soggetti, individuata sulla base di un indice – la qualità di cittadino extracomunitario presente irregolarmente sul territorio dello Stato – privo di univoco significato rispetto ai valori rilevanti ai fini considerati.

Con la **sentenza del 5 marzo 2007 n. 79**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 1 e 7-*bis* dell'art. 58-*quater* dell'ordinamento penitenziario, introdotti dall'art. 7, commi 6 e 7, della legge ex-Cirielli, nella parte in cui non prevedono che i benefici in essi indicati possano essere concessi, sulla base della normativa previgente, nei confronti dei condannati che, prima della entrata in vigore della ex-Cirielli abbiano raggiunto un grado di rieducazione adeguato ai benefici richiesti

La finalità rieducativa della pena, stabilita dall'art. 27, terzo comma, Cost., deve riflettersi in modo adeguato su tutta la legislazione penitenziaria, che deve prevedere modalità e percorsi idonei a realizzare la risocializzazione del condannato attraverso la valorizzazione di tutti gli sforzi compiuti dal singolo condannato e dalle istituzioni per conseguire il fine costituzionalmente sancito della rieducazione.

La massima valorizzazione dei percorsi rieducativi compiuti da chi deve espriare una pena mal si concilia con la vanificazione, in tutto o in parte, degli stessi, per effetto di una mera successione delle leggi nel tempo. Pertanto, “nell'ipotesi di una sopravveniente normativa che escluda da un beneficio una data categoria di soggetti, l'applicazione della nuova restrizione a chi aveva già maturato, secondo la previgente disciplina, le condizioni per godere del beneficio stesso, rappresenta, rispetto all'iter rieducativo, «una brusca interruzione, senza che ad essa abbia in alcun modo corrisposto un comportamento colpevole del condannato» (sentenza n. 445 del 1997). Tale interruzione pone nel nulla le positive esperienze già registrate ed ostacola il raggiungimento della finalità rieducativa della pena prescritta dalla Costituzione (sentenza n. 137 del 1999). In tal modo «l'opzione repressiva finisce per relegare nell'ombra il profilo rieducativo [...] al di fuori di qualsiasi concreta ponderazione dei valori coinvolti» (sentenza n. 257 del 2006)”.

### 6.3. Disegni di legge il cui iter non è giunto a conclusione

Nel corso della XV legislatura, la 2<sup>a</sup> Commissione ha esaminato congiuntamente due disegni di legge della Sen. Maria Luisa Boccia: l'**A.S. 1191** ("*Modifica dell' articolo 69 della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti*") e l'**A.S. 1230** ("*Modifica dell'articolo 35 della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di diritto di reclamo dei detenuti e degli internati*"). L'esame in sede referente non è giunto a conclusione.

I disegni di legge in questione miravano a dare seguito alla sentenza della Corte costituzionale dell'11 febbraio 1999, n. 26, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 35 e 69 dell'ordinamento penitenziario, nella parte in cui non prevedono una tutela giurisdizionale nei confronti degli atti della amministrazione penitenziaria lesivi di diritti di coloro che sono sottoposti a restrizione della libertà personale.

Si ricorda inoltre l'**A.S. 1463**, recante "*Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani e la tutela dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*", che prevedeva l'**istituzione del Garante dei diritti dei detenuti o private della libertà personale**. Tale disegno di legge, già approvato dalla Camera dei deputati, è stato assegnato in sede referente alle commissioni riunite 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> ma l'esame non è mai iniziato.



## 7. DIRITTO PROCESSUALE CIVILE

### 7.1. I provvedimenti adottati

#### 7.1.1. La "class action"

Una importante modifica del diritto processuale civile è stata apportata dalla **legge finanziaria per il 2008** il cui **art. 2, commi 445-449**, ha introdotto nell'ordinamento italiano l'istituto dell'**azione collettiva risarcitoria a tutela degli interessi dei consumatori**.

In particolare, il comma 446 ha introdotto nel Codice del consumo (decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206) un nuovo art. 140-*bis*, rubricato "Azione collettiva risarcitoria", composto da 6 commi.

I soggetti legittimati ad agire in giudizio (i c.d. promotori dell'azione collettiva) sono:

(1) le associazioni inserite nell'elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale custodito presso il Ministero dello Sviluppo economico;

(2) associazioni e comitati che siano "*adeguatamente rappresentativi*" degli interessi collettivi fatti valere.

Il giudice competente è il tribunale del luogo in cui ha sede l'impresa, che giudica in composizione collegiale.

I soggetti suddetti sono legittimati ad agire a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e degli utenti, richiedendo al tribunale l'accertamento del diritto al risarcimento del danno e alla restituzione delle somme spettanti ai singoli consumatori o utenti:

- nell'ambito di rapporti giuridici relativi a contratti stipulati ai sensi dell'art. 1342 c.c. (recante "*Contratto concluso mediante moduli o formulari*"), ovvero

- in conseguenza di atti illeciti extracontrattuali, di pratiche commerciali scorrette o di comportamenti anticoncorrenziali, quando sono lesi i diritti di una pluralità di consumatori o di utenti.

Il comma 2 del nuovo art. 140-*bis* prevede che i consumatori o utenti che intendono avvalersi della tutela prevista dal medesimo articolo debbano comunicare per iscritto al proponente la propria adesione all'azione collettiva (c.d. *opt-in*). Peraltro, l'adesione può essere comunicata anche nel giudizio di appello e per tutto il corso di esso, fino all'udienza di precisazione delle conclusioni.

E' inoltre sempre ammesso l'intervento di singoli consumatori o utenti per proporre domande aventi il medesimo oggetto.

Conseguentemente, ai sensi del successivo comma 5, la sentenza che definisce il giudizio promosso ai sensi del comma 1 fa stato anche nei confronti dei consumatori e utenti che hanno aderito all'azione collettiva.

Viceversa, è fatta salva l'azione individuale dei consumatori o utenti che non aderiscono all'azione collettiva o non intervengono nel giudizio.

Il comma 3 introduce un meccanismo di filtro: alla prima udienza, il tribunale, sentite le parti e assunte, quando occorre, sommarie informazioni, deve valutare l'ammissibilità della domanda.

Il giudice può differire la pronuncia sull'ammissibilità se pende, sul medesimo oggetto, una istruttoria da parte di una Autorità indipendente.

La domanda è dichiarata inammissibile:

(1) quando è manifestamente infondata;

(2) quando sussiste un conflitto di interessi;

(3) quando il giudice non ravvisa l'esistenza di un interesse collettivo suscettibile di adeguata tutela.

L'ordinanza con la quale il giudice si pronuncia sull'ammissibilità è reclamabile davanti alla Corte d'appello, che a sua volta pronuncia in camera di consiglio.

Ove il Tribunale consideri ammissibile la domanda, dispone, a cura di chi ha proposto l'azione collettiva, che venga data idonea pubblicità dei contenuti dell'azione proposta e dà i provvedimenti per la prosecuzione del giudizio.

Ai sensi del comma 4, in caso di accoglimento della domanda, il giudice deve determinare i criteri in base ai quali liquidare la somma da corrispondere o da restituire ai singoli consumatori ed utenti che hanno aderito all'azione collettiva o che sono intervenuti in giudizio

Se è possibile, il giudice indica la somma minima da corrispondere a ciascun consumatore o utente.

A questo punto, l'impresa soccombente, nei 60 giorni successivi alla notifica della sentenza, può proporre il pagamento di una somma. Tale proposta deve essere effettuata con atto sottoscritto, comunicato a ciascun avente diritto e depositato in cancelleria.

Se il singolo consumatore o utente destinatario della proposta la accetta, in qualsiasi forma, la proposta costituisce titolo esecutivo. L'accettazione del consumatore, ai sensi del successivo comma 6, deve avvenire entro 60 giorni dalla comunicazione.

Al contrario, se l'impresa non comunica la proposta entro 60 giorni dalla notifica della sentenza o se non vi è stata accettazione nel termine di 60 giorni dalla comunicazione stessa, si pone un'alternativa.

La prima possibilità è che il presidente del tribunale costituisca un'unica camera di conciliazione per la determinazione delle somme da corrispondere o da restituire ai consumatori o utenti che hanno aderito all'azione collettiva o sono in essa intervenuti e che ne facciano domanda.

La camera di conciliazione quantifica con verbale sottoscritto dal presidente, i modi, i termini e l'ammontare da corrispondere ai singoli consumatori o utenti.

Il verbale di conciliazione costituisce titolo esecutivo.

In alternativa, su concorde richiesta del promotore dell'azione collettiva e dell'impresa convenuta, il presidente del tribunale dispone che la composizione non contenziosa abbia luogo presso uno degli organismi di conciliazione di cui all'art. 38 del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5<sup>41</sup>, operante presso il comune in cui ha sede il tribunale.

Si ricorda che, ai sensi del comma 447 dell'articolo in esame, le disposizioni che prevedono il nuovo istituto diventeranno efficaci decorsi 180 giorni dalla data di entrata in vigore del disegno di legge in questione (e dunque il 29 giugno 2008).

### 7.1.2. Gli sfratti

Analogamente a quanto già effettuato da una serie praticamente ininterrotta di provvedimenti che si sono susseguiti a partire dalla legge 23 dicembre 2000, n. 388<sup>42</sup>, la **legge 8 febbraio 2007, n. 9**<sup>43</sup> ha disposto la **sospensione delle esecuzioni dei provvedimenti di rilascio per finita locazione degli immobili adibiti ad uso di abitazione per particolari categorie socialmente deboli** residenti nei comuni capoluoghi di provincia, nei comuni con essi confinanti con oltre 10.000 abitanti e nei comuni ad alta tensione abitativa.

Dal punto di vista soggettivo, la sospensione delle esecuzioni operava unicamente nei confronti di conduttori la cui condizione particolarmente disagiata fosse dimostrata dal possesso dei seguenti requisiti:

- a) reddito annuo familiare lordo complessivo inferiore a 27.000 euro;
- b) mancanza, da parte del nucleo familiare disagiato, di un'altra abitazione adeguata al nucleo familiare nella regione di residenza;
- c) essere o avere nel proprio nucleo familiare: persone ultrasessantacinquenni ovvero malati terminali ovvero portatori di handicap con invalidità superiore al 66%. La sospensione si applicava, alle stesse condizioni, anche ai conduttori che avessero, nel proprio nucleo familiare, figli fiscalmente a carico.

Per quanto riguarda i termini della sospensione (decorrenti dalla data di entrata in vigore della legge in questione) essa era fissata:

- (1) in 8 mesi (e dunque fino al 15 ottobre 2007<sup>44</sup>), in via generale ovvero

---

<sup>41</sup> "Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della L. 3 ottobre 2001, n. 366".

<sup>42</sup> "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria per il 2001)".

<sup>43</sup> "Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali". (A.C. 1955 - presentato dal ministro della solidarietà sociale e dal ministro delle infrastrutture, di concerto con il ministro della giustizia, con il ministro dell'interno, con il ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, con il ministro delle politiche per la famiglia e con il ministro dell'economia e delle finanze -, indi A.S. 1231).

<sup>44</sup> Ai sensi dell'art. 10 della legge 9/2007, la legge stessa è infatti entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, avvenuta il 14 febbraio 2007.

(2) in 18 mesi (e dunque fino al 15 agosto 2008), nel caso specifico di immobili concessi in locazione ad uso abitativo dai seguenti soggetti: soggetti di cui all'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 104/1996 che, a sua volta, fa rinvio agli enti previdenziali di natura pubblica elencati al n. 1 della tabella allegata alla legge 70/1975 e agli enti di cui al decreto legislativo 479/1994, nonché agli enti previdenziali pubblici successivamente istituiti; soggetti di cui all'art. 3, comma 109, della legge 662/1996, come da ultimo modificato dall'art. 43, comma 18, della legge 388/2000; le casse professionali e previdenziali; le compagnie di assicurazione; gli istituti bancari; le società possedute dai soggetti sopra citati ovvero che svolgono, anche indirettamente per loro conto, attività di gestione dei relativi patrimoni immobiliari.

La legge in questione ha poi prorogato alcuni benefici fiscali compensativi in favore dei locatori e ha previsto che le regioni e le province autonome, su proposta dei comuni interessati dal provvedimento in esame, entro 3 mesi, predisponessero un piano straordinario triennale da inviare ai Ministeri delle infrastrutture, della solidarietà sociale e delle politiche della famiglia.

L'art. 4 ha previsto l'istituzione di un tavolo di concertazione finalizzato a definire un programma nazionale di edilizia residenziale pubblica.

L'art. 6 ha prorogato al 31 maggio 2007 il termine di inizio dei lavori degli alloggi di edilizia residenziale in locazione finanziati ai sensi dell'art. 145, comma 33, della legge 388/2000, e ricompresi nei Piani operativi regionali predisposti in attuazione del programma «20.000 alloggi in affitto».

Successivamente, l'art. 22-ter del **decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248**<sup>45</sup> (c.d. decreto milleproroghe), riproducendo quasi integralmente il disegno di legge del Governo dal titolo "*Interventi per la riduzione del disagio abitativo in favore di particolari categorie sociali*" (**A.S. 1867** - Ministro della solidarietà sociale, di concerto col Ministro delle infrastrutture, col Ministro dell'economia e delle finanze e col Ministro delle politiche per la famiglia), presentato al Senato in data 31 ottobre 2007, ha ulteriormente sospeso fino al **15 ottobre 2008** l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio per finita locazione degli immobili adibiti ad uso di abitazione, di cui all'art. 1, comma 1, della legge 9/2007.

### 7.1.3. Altri provvedimenti

Una modifica indiretta in materia di giurisdizione è stata apportata dall'art. 3, comma 19, della **legge finanziaria per il 2008**, che ha posto il **divieto per le pubbliche amministrazioni di inserire clausole compromissorie in tutti i loro contratti aventi ad oggetto lavori, forniture e servizi ovvero, relativamente ai**

---

<sup>45</sup> "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria", convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31 (A.C. 3324 - presentato dal presidente del consiglio dei ministri e dal ministro per i rapporti con il parlamento e le riforme istituzionali, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze -, indi A.S. 2013).

**medesimi contratti, di sottoscrivere compromessi.** Le clausole compromissorie ovvero i compromessi comunque sottoscritti sono nulli e la loro sottoscrizione costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale per i responsabili dei relativi procedimenti.

Conseguentemente, per le suddette controversie non vi sarà la possibilità di ricorrere in arbitri e ci si dovrà invece rivolgere alla magistratura.

L'art. 15 del già ricordato decreto milleproroghe ha differito al 1° luglio 2008 l'applicabilità della disposizione suddetta. Sia il testo, sia la relazione illustrativa precisano che il differimento dell'applicabilità delle disposizioni recanti il divieto di arbitrato per i contratti pubblici si rendeva necessario per consentire l'attribuzione delle competenze alle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale, previste dall'art. 1 del decreto legislativo 27 giugno 2003, n. 168. La portata normativa di quest'ultimo riferimento non appare del tutto chiara, in considerazione del fatto che l'art. 3, commi 19-22 della legge finanziaria per il 2008 non prevede la devoluzione alle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale e intellettuale delle competenze in materia di appalti pubblici, né tale competenza è attualmente prevista dal decreto legislativo 168/2003, che ha istituito le medesime sezioni specializzate.

Si ricorda infine che l'art. 16-*bis* del decreto "milleproroghe" ha chiarito che l'esame delle **controversie attinenti alla responsabilità degli amministratori e dei dipendenti delle società a partecipazione pubblica quotate in mercati regolamentati** sia rimessa alla giurisdizione esclusiva del giudice ordinario (con implicita esclusione della giurisdizione della magistratura contabile per le ipotesi di danno erariale).

Per completezza, si segnala che il quadro delle innovazioni alla procedura civile è completato dal regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea dell'11 luglio 2007, n. 861/2007, che ha istituito un **procedimento europeo per le controversie di modesta entità**. Come è noto, infatti, i regolamenti sono obbligatori in tutti i loro elementi e direttamente applicabili negli Stati membri, in base al Trattato che istituisce la Comunità europea. Il regolamento in esame si applicherà a decorrere dal 1 gennaio 2009.

Il procedimento in questione è inteso a semplificare e accelerare, riducendone le spese, i procedimenti relativi a controversie transfrontaliere di modesta entità, offrendo uno strumento alternativo che si aggiunga a quelli esistenti negli ordinamenti degli Stati membri, che restano impregiudicati. Esso inoltre elimina i procedimenti intermedi necessari per il riconoscimento e l'esecuzione in uno Stato membro di sentenze rese in un altro Stato membro nell'ambito del procedimento europeo in questione.

Per controversia transfrontaliera si intende una controversia in cui almeno una delle parti ha domicilio o residenza abituale in uno Stato membro diverso da quello dell'organo giurisdizionale adito.

Esso si applica nelle controversie transfrontaliere, in materia civile e commerciale, indipendentemente dalla natura dell'organo giurisdizionale nei casi in cui il valore di una controversia, esclusi gli interessi, i diritti e le spese, non ecceda 2.000 euro alla data in cui l'organo giurisdizionale competente riceve il modulo di domanda. Esso non

concerne, in particolare, la materia fiscale, doganale o amministrativa o la responsabilità dello Stato per atti e omissioni nell'esercizio dei pubblici poteri (*acta iure imperii*). Sono inoltre escluse dal campo di applicazione del regolamento le controversie riguardanti le seguenti materie: a) stato o capacità giuridica delle persone fisiche; b) regime patrimoniale fra coniugi, testamenti e successioni e obbligazioni alimentari; c) fallimenti, procedimenti relativi alla liquidazione di imprese o di altre persone giuridiche insolventi, accordi giudiziari, concordati e procedure affini; d) sicurezza sociale; e) arbitrato; f) diritto del lavoro; g) affitto di immobili, escluse le controversie aventi ad oggetto somme di denaro; h) violazione della vita privata e dei diritti della personalità, inclusa la diffamazione.

L'attore introduce il procedimento compilando un apposito modulo e presentandolo all'organo giurisdizionale competente direttamente, oppure tramite i servizi postali o con altri mezzi di comunicazione, quali fax o posta elettronica, accettati dallo Stato membro in cui il procedimento è avviato. Il modulo comprende una descrizione delle prove a sostegno della domanda e, ove opportuno, è accompagnato da ogni documento giustificativo pertinente.

Il procedimento si svolge in forma scritta. L'organo giurisdizionale procede ad un'udienza se lo ritiene necessario o su richiesta di una delle parti. L'organo giurisdizionale può rigettare tale richiesta se ritiene che, tenuto conto delle circostanze del caso, un'udienza sia manifestamente superflua per l'equa trattazione del procedimento.

Il regolamento prevede termini di 15/30 giorni per lo svolgimento di ogni attività, con la conseguenza che il procedimento dovrebbe avere una durata molto limitata.

La rappresentanza da parte di un avvocato o di altro professionista del settore legale non è obbligatoria.

La sentenza emessa in uno Stato membro nell'ambito del procedimento in esame è riconosciuta ed eseguita in un altro Stato membro senza che sia necessaria una dichiarazione di esecutività e senza che sia possibile opporsi al suo riconoscimento.

## **7.2. Pronunce della Corte costituzionale assegnate alla 2<sup>a</sup> Commissione ai sensi dell'art. 139 Reg. Sen.**

Con **sentenza del 5 marzo 2007, n. 77**, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 30 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 ("*Istituzione dei tribunali amministrativi regionali*"), nella parte in cui non prevede che gli effetti, sostanziali e processuali, prodotti dalla domanda proposta a giudice privo di giurisdizione si conservino, a seguito di declinatoria di giurisdizione, nel processo proseguito davanti al giudice munito di giurisdizione.

Secondo la Corte, l'ordinamento riconosce l'esistenza di una pluralità di giudici ma la riconosce affinché venga assicurata, sulla base di distinte competenze, una più adeguata risposta alla domanda di giustizia, e non già affinché sia compromessa la possibilità stessa che a tale domanda venga data risposta.

La regola della incomunicabilità tra giudizi diversi non è compatibile con l'effettività del diritto alla tutela giurisdizionale, tanto più in un sistema

caratterizzato da un riparto delle competenze complesso ed articolato; essa va quindi espunta dall'ordinamento.

Il giudice delle leggi ha ritenuto che il divieto della *translatio iudicii* tra i giudici delle diverse giurisdizioni sia implicito nel sistema e si ricavi *a contrario* dalla previsione della *translatio* con esplicito e esclusivo riferimento alla competenza: di qui l'impossibilità di risolvere in via ermeneutica la questione di costituzionalità, che peraltro il giudice *a quo* aveva sollevato con riferimento non tanto all'assenza di un meccanismo processuale che consentisse la prosecuzione del processo davanti ad altro giudice fornito di giurisdizione, bensì all'impossibilità di conservare gli effetti della domanda proposta davanti ad un giudice privo di giurisdizione.

I giudici hanno ravvisato l'urgente necessità di una disciplina legislativa che colmi la lacuna creata nell'ordinamento processuale dall'accoglimento della questione ed evidenziato la discrezionalità di cui il legislatore – fermo il principio della conservazione degli effetti della domanda proposta a giudice privo di giurisdizione nel giudizio ritualmente riattivato – dispone nel regolare sia il meccanismo della riassunzione (quanto alla forma dell'atto, al termine di decadenza, alle modalità di notifica e/o di deposito, all'eventuale integrazione del contributo unificato, ecc.) sia gli effetti della decisione declinatoria della giurisdizione. Nelle more, la Corte ha invitato i giudici comuni a dare attuazione al principio della conservazione degli effetti della domanda nel processo riassunto utilizzando gli strumenti ermeneutici di integrazione del diritto.

Con **sentenza del 18 aprile 2007, n. 170**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 134, comma 1, del decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30 ("*Codice della proprietà industriale, a norma dell'articolo 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273*") per eccesso di delega, nella parte in cui stabilisce che alle controversie attribuite alla cognizione delle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale è applicabile il rito societario.

La delega aveva ad oggetto il riordino delle disposizioni vigenti in materia di proprietà industriale, senza che nessuno dei principi e criteri direttivi permettesse di ritenere che, sia pure implicitamente, il legislatore delegato fosse stato autorizzato ad innovare la disciplina processuale prevedendo, per le relative controversie, un rito diverso da quello ordinario né le ragioni di opportunità e la finalità di maggiore efficienza, dedotte nella relazione ministeriale al decreto legislativo 30/2005 a sostegno dell'intervento sulla disciplina del processo, sono idonee a fondare l'estensione dell'oggetto della delega in difetto di ogni previsione in tal senso nella legge di delegazione.

La delimitazione dell'oggetto della delega alla sola disciplina sostanziale (salve le norme processuali già contenute nelle leggi speciali da riordinare) era confermata anche dai lavori preparatori della legge di delegazione e dal contesto normativo nel quale si inserisce il disposto che prevede la delega: infatti, da un lato la relazione al disegno di legge delega precisava che la razionalizzazione e la semplificazione si riferivano alle disposizioni di diritto sostanziale; dall'altro, la

medesima legge disciplinava (in un articolo diverso da quello che fungeva da base legislativa della disposizione impugnata) una distinta ed ulteriore delega, funzionale all'emanazione di decreti legislativi diretti proprio "ad assicurare una più rapida ed efficace definizione dei procedimenti giudiziari".

La Corte ha escluso inoltre che l'integrazione dei principi e dei criteri direttivi (con i conseguenti riflessi anche sull'estensione dell'oggetto) possa farsi, nel caso, *per relationem* mediante rinvio, sia pure implicito, ad una disciplina non ancora presente nell'ordinamento: e alla data della delega, infatti, non esisteva ancora la nuova disciplina del processo societario, dettata solo successivamente dal decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5.

Con **sentenza dell'8 ottobre 2007, n. 340**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, del suddetto decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 ("*Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366*"), nella parte in cui stabilisce: "in quest'ultimo caso i fatti affermati dall'attore, anche quando il convenuto abbia tardivamente notificato la comparsa di costituzione, si intendono non contestati e il tribunale decide sulla domanda in base alla concludenza di questa".

La legge di delegazione era finalizzata all'emanazione di norme in grado di assicurare una più rapida ed efficace definizione dei procedimenti in materia di diritto societario. Eccedendo i limiti della delega, la disposizione censurata - stabilendo che, se il convenuto non notifica la comparsa di risposta o lo fa tardivamente, i fatti affermati dall'attore si reputano non contestati - ha dettato una regola del processo contumaciale in contrasto con la tradizione del diritto processuale italiano, nel quale alla mancata o tardiva costituzione mai è stato attribuito il valore di confessione implicita.

Con la **sentenza 21 giugno 2006 n. 256**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 9 novembre 1955, n. 1122 ("*Disposizioni varie per la previdenza e assistenza sociale attuate dall'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani "Giovanni Amendola"*"), nella parte in cui esclude la pignorabilità per ogni credito dell'intero ammontare della pensione erogata dall'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani «Giovanni Amendola», anziché prevedere l'impignorabilità, con le eccezioni previste dalla legge per crediti qualificati, della sola parte della pensione necessaria per assicurare al pensionato mezzi adeguati alle esigenze di vita e la pignorabilità nei limiti del quinto della residua parte.

### 7.3. Disegni di legge il cui *iter* non è giunto a conclusione

Il disegno di legge di iniziativa governativa **A.S. 1524**, recante "*Disposizioni per la razionalizzazione e l'accelerazione del processo civile*", è stato presentato al Senato della Repubblica in data 24 aprile 2007, annunciato nella seduta pomeridiana n. 145 del 2 maggio 2007 e assegnato alla 2<sup>a</sup> Commissione (Giustizia) in sede referente in data 10 maggio 2007 (con pareri delle Commissioni 1<sup>a</sup> e 5<sup>a</sup>). L'esame in commissione non è giunto al termine.

Esso era composta da 59 articoli che incidevano su numerose disposizioni del codice di procedura civile e delle disposizioni di attuazione di quest'ultimo.

Esso prevedeva, tra l'altro: l'ampliamento della competenza dei giudici di pace; che tutte le questioni di competenza dovessero essere eccepite immediatamente e decise tempestivamente nella fase iniziale del processo; il drastico ridimensionamento dell'istituto del regolamento di competenza innanzi alla Corte di cassazione; maggiori sanzioni in caso di lite temeraria; nuove modifiche alla disciplina del processo di cognizione innanzi al tribunale; un istituto ispirato all'*astreinte* per l'inosservanza dei provvedimenti di condanna all'adempimento di un obbligo di fare infungibile o di non fare.

Si ricorda che il disegno di legge in esame faceva parte di un "pacchetto" di disegni di legge governativi intesi a ridurre la durata dei processi nel quale rientravano anche due disegni di legge presentati alla Camera dei deputati: l'A.C. 2664, recante "*Disposizioni per l'accelerazione e la razionalizzazione del processo penale, nonché in materia di prescrizione dei reati, recidiva e criteri di ragguglio tra pene detentive e pene pecuniarie*", al momento dello scioglimento delle Camere non era stato ancora esaminato in sede referente; l'A.C. 2873, recante "*Istituzione dell'ufficio per il processo, riorganizzazione funzionale dei dipendenti dell'Amministrazione giudiziaria e delega al Governo in materia di notificazione ed esecuzione di atti giudiziari, nonché registrazione di provvedimenti giudiziari in materia civile*", al momento dello scioglimento delle Camere si trovava in fase di esame in commissione.

L'**A.S. 1097**, recante "*Modifiche alla Legge 21 febbraio 2006, n. 102, in materia di conseguenze derivanti da incidenti stradali*" (Valentino) e l'**A.S. 1330**, recante "*Modifiche della legge 21 febbraio 2006, n. 102, recante disposizioni in materia di conseguenze derivanti da incidenti stradali*" (Caruso e altri) intervenivano sul rito applicabile alle controversie in materia di risarcimento dei danni alle persone derivanti dalla circolazione dei veicoli. L'esame in commissione non è giunto a termine.

L'**A.S. 1327** (Castelli e altri) delegava il Governo ad adottare un decreto legislativo diretto a prevedere la nomina elettiva dei giudici di pace. L'esame in commissione non è giunto a termine.

L'**A.S. 1073** (Di Lello e altri) recava "*Modifiche agli articoli 480, 615 e 638 del codice di procedura civile, in materia di intimazione ad adempiere e procedimento di ingiunzione*". La 2<sup>a</sup> Commissione ne ha concluso l'esame in sede referente il 6 febbraio 2007. In data 7 marzo 2007, l'Aula ne ha deliberato il rinvio in Commissione per un approfondimento tecnico.

L'**A.S. 1609**, recante "*Modifica delle disposizioni processuali di cui all'articolo 134 del codice della proprietà industriale, di cui al decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30*" (Caruso e altri), prevedeva la reintegrazione di una disposizione dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale (si veda *supra* la sentenza n. 17 del 2007) per eccesso di delega. Esso è stato approvato dal Senato e trasmesso alla Camera dei deputati, dove l'esame in commissione non è giunto a termine.

L'**A.S. 1047** (Salvi e altri) e l'**A.S. 1163** (Sacconi) prevedevano entrambi la riforma del processo del lavoro. Sono stati assegnati in sede referente alle commissioni riunite 2<sup>a</sup> (Giustizia) e 11<sup>a</sup> (Lavoro, previdenza sociale), ma il loro esame non è giunto a conclusione.

## 8. DIRITTO SOCIETARIO

L'attività svolta dalla 2<sup>a</sup> Commissione in materia di diritto societario nel corso della XV legislatura ha avuto ad oggetto fondamentalmente la trasposizione nell'ordinamento giuridico nazionale di provvedimenti europei. In particolare, essa ha riguardato la disciplina dei conti annuali e consolidati di alcuni tipi di società e quella delle fusioni transfrontaliere.

### 8.1. La disciplina dei conti annuali e consolidati di alcuni tipi di società

Per quanto riguarda la materia in oggetto, è proseguita l'attività di recepimento delle relative direttive europee, iniziata nella XIV legislatura con l'adozione del decreto legislativo 30 dicembre 2003, n. 394 che, in attuazione della direttiva 2001/65/CE, aveva introdotto l'art. 2427-*bis* c.c., il quale prevede la contabilizzazione di determinate attività e passività finanziarie al valore equo (c.d. *fair value*), piuttosto che al loro costo storico.

Si ricorda che, a partire dalla metà degli anni '90, la Commissione europea si è prefissa come obiettivo la promozione dell'utilizzazione dei principi contabili internazionali (IAS - *International Accounting Standards*), al fine di migliorare la comparabilità dell'informazione finanziaria e di facilitare l'accesso delle imprese europee attive su scala mondiale ai mercati internazionali dei capitali<sup>46</sup>. Infatti i conti redatti conformemente alle direttive sul diritto societario, come originariamente formulate, (v. *infra*) ed alle leggi nazionali non soddisfacevano le norme più rigorose prescritte altrove e, in particolare, gli standard imposti dalla *Securities and Exchange Commission* (SEC) negli Stati Uniti. Di conseguenza, le grandi società europee che desideravano raccogliere capitali sui mercati internazionali (segnatamente alla Borsa di New York) erano obbligate a predisporre una seconda serie di conti, così subendo uno svantaggio nei confronti di quei concorrenti sui quali non gravava un analogo obbligo.

Per tale motivo, considerato che gli obblighi informativi stabiliti dalle direttive sui conti societari (direttiva 78/660/CE, direttiva 83/349/CE, direttiva 86/635/CE, direttiva 91/674/CE) non erano sufficienti a garantire un elevato livello di trasparenza e comparabilità dell'informativa finanziaria, il regolamento n. 1606/2002/CE ha previsto l'obbligo per tutte le società quotate (o meglio, i cui titoli fossero ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato) dell'Unione europea di redigere i propri conti consolidati applicando i principi contabili internazionali omologati dalla Commissione. Lo stesso regolamento prevedeva poi la facoltà per gli Stati membri di

---

<sup>46</sup> Gli *International Accounting Standards* sono messi a punto dall'*International Accounting Standards Board* (IASB, che è succeduto all'*International Accounting Standards Committee* - IASC), un'organizzazione privata istituita nel 1973 dagli operatori contabili con lo scopo di elaborare un insieme completo di norme contabili internazionali.

estendere l'applicazione dei principi contabili internazionali anche ai conti annuali delle società quotate e ai conti consolidati e/o annuali delle società non quotate<sup>47</sup>.

Si è così venuta a creare una distinzione tra società che applicavano i principi contabili internazionali e società che invece continuavano ad applicare i vecchi principi previsti dalle direttive societarie. Ciò ha determinato l'esigenza di assicurare che le società comunitarie che applicavano gli IAS e quelle che non li applicavano potessero operare in condizioni di parità e, in generale, che le direttive contabili comunitarie mantenessero la coerenza con gli sviluppi dei principi contabili internazionali. Per tale motivo, è stata adottata la direttiva 18 giugno 2003, n. 2003/51/CE, che ha modificato le suddette direttive 78/660/CE, 83/349/CE, 86/635/CE, 91/674/CE, adeguandole agli sviluppi della normativa contabile internazionale.

In particolare la direttiva 2003/51/CE si è incentrata sulla relazione sulla gestione e sulla relazione consolidata sulla gestione, con l'intento di rendere più rigorose le disposizioni allora vigenti, prevedendo che le informazioni fornite da tali documenti non si limitassero agli aspetti finanziari dell'attività della società, ma contenessero altresì un'analisi degli aspetti ambientali e sociali necessari per capire l'andamento, le prestazioni o la situazione di una società. E' stata inoltre modificata la disciplina della relazione di revisione, al fine di agevolarne la comparabilità e la comprensione da parte degli utenti.

Nel corso della XV legislatura, dunque, la 2<sup>a</sup> Commissione ha esaminato, in sede consultiva, lo schema di decreto legislativo recante "*Attuazione della direttiva 2003/51/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2003, che modifica le direttive 78/660/CEE, 83/349/CEE, 86/635/CEE e 91/674/CEE, relative ai conti annuali e ai conti consolidati di taluni tipi di società, delle banche e altri istituti finanziari e delle imprese di assicurazione*" (A.G. n. 41), poi divenuto il **decreto legislativo 2 febbraio 2007, n. 32**, in materia di conti societari.

Nel dare attuazione alla direttiva 2003/51/CE, il decreto legislativo 32/2007 ha modificato:

1) l'art. 2428 c.c. in materia di **relazione sulla gestione** (ossia la relazione, predisposta dagli amministratori, che deve accompagnare il bilancio), specificando che essa deve contenere un'analisi fedele, equilibrata ed esauriente della situazione della società e dell'andamento e del risultato della gestione, nonché una descrizione dei principali rischi e incertezze cui la società è esposta. Tale analisi deve essere coerente con l'entità e la complessità degli affari della società e contenere, nella misura necessaria alla comprensione della situazione della società e dell'andamento e del risultato della sua gestione, gli indicatori di risultato finanziari e, se del caso, quelli non finanziari pertinenti all'attività specifica della società, comprese le informazioni attinenti all'ambiente e al

---

<sup>47</sup> Al regolamento 1606/2002 sono seguiti altri regolamenti che hanno omologato diversi principi contabili internazionali. Si veda il regolamento (CE) 29 settembre 2003 n. 1725/2003, "*Regolamento della Commissione che adotta taluni principi contabili internazionali conformemente al regolamento (CE) n. 1606/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio*".

personale. L'analisi deve inoltre contenere, ove opportuno, riferimenti agli importi riportati nel bilancio e chiarimenti aggiuntivi su di essi. Modifiche analoghe sono state apportate all'art. 40 del decreto legislativo 9 aprile 1991, n. 127 (bilancio consolidato delle società commerciali), all'art. 3 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 87 (bilancio di esercizio e consolidato delle banche e degli altri istituti finanziari), agli artt. 94 e 100 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (bilancio di esercizio e consolidato delle società di assicurazione);

2) l'art. 2409-*ter* c.c. (nonché l'art. 2429 c.c.) in materia di funzione di controllo contabile e, in particolare, di **relazione di revisione**, ossia il documento attraverso il quale si esprime il controllo sulla società da parte di revisori contabili. E' stato specificato che tale relazione deve comprendere: a) un paragrafo introduttivo che identifica il bilancio sottoposto a revisione e il quadro delle regole di redazione applicate dalla società; b) una descrizione della portata della revisione svolta con l'indicazione dei principi di revisione osservati; c) un giudizio sul bilancio che indica chiaramente se questo è conforme alle norme che ne disciplinano la redazione e se rappresenta in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria e il risultato economico dell'esercizio; d) eventuali richiami di informativa che il revisore sottopone all'attenzione dei destinatari del bilancio, senza che essi costituiscano rilievi; e) un giudizio sulla coerenza della relazione sulla gestione con il bilancio. Nel caso in cui il revisore esprima un giudizio sul bilancio con rilievi, un giudizio negativo o rilasci una dichiarazione di impossibilità di esprimere un giudizio, la relazione deve illustrare analiticamente i motivi della decisione. Modifiche analoghe sono state apportate all'art. 41 del citato decreto legislativo 127/1991 (relazione di revisione del bilancio consolidato delle società commerciali) ed all'art. 156 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (relazione di revisione del bilancio di esercizio e del bilancio consolidato delle società quotate e delle società di assicurazione);

3) gli artt. 28, 36 e 38 del citato decreto legislativo 127/1991, eliminando l'obbligo di escludere dal consolidamento le imprese la cui attività sia talmente diversa da quella delle altre imprese del gruppo che la loro inclusione nel bilancio consolidato sarebbe in contrasto con una rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale finanziaria e del risultato economico del complesso delle imprese incluse nel bilancio consolidato;

4) il decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 173, prevedendo che anche per le imprese di assicurazione la nota integrativa debba indicare, per ciascuna categoria di strumenti finanziari derivati, il loro *fair value* e informazioni sulla loro entità, facendo rinvio a quanto disposto dall'art. 2427-*bis* c.c., per l'appunto relativo a "*Informazioni relative al valore equo "fair value" degli strumenti finanziari*".

Ulteriori disposizioni in materia di contabilità societaria sono contenute nella **legge 25 febbraio 2008, n. 34 (legge comunitaria per il 2007)**<sup>48</sup>.

In primo luogo, il Governo è stato delegato a dare attuazione alla **direttiva 2006/46/CE** (il cui termine di trasposizione nell'ordinamento nazionale è fissato dall'art. 5 della medesima direttiva nel 5 settembre 2008).

La direttiva 2006/46/CE apporta ulteriori modifiche alle direttive contabili (le già ricordate direttive 78/660/CE, 83/349/CE, 86/635/CE e 91/674/CE) con l'obiettivo di aumentare la fiducia nei bilanci e nelle relazioni sulla gestione delle società europee. Essa si pone dunque nel solco tracciato dalla già menzionata direttive 2003/51/CE e, ancor prima, dalla direttiva 2001/65/CE.

La direttiva 2006/46/CE intende: rafforzare la trasparenza, introdurre una specifica informativa sulla *corporate governance* ed attribuire ai membri degli organi di amministrazione, gestione e controllo una responsabilità collettiva sul bilancio.

In particolare, essa innalza i limiti quantitativi previsti per la redazione del **bilancio in forma abbreviata**.

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 2435-*bis* c.c., le società, che non abbiano emesso titoli negoziati in mercati regolamentati, possono redigere il bilancio in forma abbreviata quando, nel primo esercizio o, successivamente, per due esercizi consecutivi, non abbiano superato due dei seguenti limiti:

- 1) totale dell'attivo dello stato patrimoniale: 3.650.000 euro<sup>49</sup>;
- 2) ricavi delle vendite e delle prestazioni: 7.300.000 euro;
- 3) dipendenti occupati in media durante l'esercizio: 50 unità

La direttiva in esame prevede che

- il totale dell'attivo stato patrimoniale passi a 4,4 milioni di euro;
- l'importo netto del volume di affari passi a 8,8 milioni di euro.

Non cambia, invece, il limite relativo al personale dipendente.

La direttiva 2006/46/Ce ha anche:

- incrementato i parametri stabiliti dall'art. 27 della direttiva 78/660/CE, che prevede alcune **semplificazioni negli schemi di bilancio delle imprese di medie dimensioni**;

- modificato le norme riguardanti la **valutazione al fair value degli strumenti finanziari**. Le nuove disposizioni, consentono, in particolare, la possibilità di derogare ai vincoli posti dalla direttiva all'utilizzo del *fair value* per la valutazione di talune passività e attività finanziarie (art. 42-*bis*, paragrafi 3 e 4, direttiva 78/660/CE), a condizione che ciò sia conforme ai principi IAS/IFRS omologati nell'Unione europea. In questo modo, risulta possibile adottare per la generalità delle imprese una disciplina conforme a quella prevista dallo IAS 39 (nella versione omologata dai regolamenti comunitari), inclusa la *fair value option*. Nella sua attuale formulazione, tale opzione prevede, comunque, un utilizzo limitato del *fair value*. Essa è, infatti, consentita per la valutazione dei contratti che contengono uno o più derivati incorporati, e nei casi in cui

---

<sup>48</sup> A.S. 1448 (presentato dal Ministro per le politiche europee, di concerto col Ministro degli affari esteri, col Ministro della giustizia, col Ministro dell'economia e delle finanze, col Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, col Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, col Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, col Ministro dello sviluppo economico, col Ministro dei trasporti e col Ministro dell'interno), indi A.C. 3062.

<sup>49</sup> Si ricorda che sia il parametro sub 1) sia quello sub 2) sono già stati modificati dal decreto legislativo 7 novembre 2006 n. 285, attuativo della direttiva 2003/38/CE.

elimina le incoerenze contabili, migliorando l'informativa in modo rilevante. L'obiettivo è quello di ridurre la potenziale volatilità del conto economico riconoscendo, nel contempo, il collegamento "naturale" che può instaurarsi tra un insieme di operazioni finanziarie;

- ampliato il contenuto della **nota integrativa**, per ricomprendere, in particolare, le operazioni realizzate dalla società con parti correlate, compresi gli importi di tali operazioni, la natura del rapporto con la parte correlata ed altre informazioni relative alle operazioni necessarie per comprendere lo stato patrimoniale della società, qualora tali operazioni presentino una certa importanza e non siano state concluse alle condizioni di mercato normali;

- stabilito che nella relazione sulla gestione delle società quotate (o meglio, i cui valori mobiliari sono ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato) deve essere inclusa una dichiarazione sul **governo societario**;

- imposto agli Stati di assicurare che i membri degli organi di amministrazione, gestione e controllo della società abbiano l'obbligo collettivo di garantire che conti annuali, relazione sulla gestione, ecc. siano redatti e pubblicati in osservanza della normativa comunitaria e che i medesimi soggetti siano responsabili in caso di inadempimento del predetto obbligo.

L'art. 24 della legge comunitaria per l'anno 2007 ha inoltre delegato il Governo a dare attuazione alla **direttiva 2006/43/CE** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2006, relativa alle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati, che modifica le direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE del Consiglio e abroga la direttiva 84/253/CEE del Consiglio.

Ai sensi dell'art. 53 della direttiva, gli Stati membri devono mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla stessa entro il 29 giugno 2008.

Obiettivo della direttiva 2006/43/CE è quello di pervenire ad una sostanziale armonizzazione minima degli obblighi in materia di revisione legale dei conti. Uno Stato membro che prescrive la revisione legale dei conti ha facoltà di imporre obblighi più severi, salvo disposizione contraria della direttiva medesima.

La direttiva in esame modifica la settima direttiva 83/349/CEE e la quarta direttiva 78/660/CEE e abroga la direttiva 84/253/CEE concernente l'abilitazione delle persone incaricate del controllo di legge dei documenti contabili.

Nell'esercitare la delega il Governo dovrà:

a) individuare le società obbligate a sottoporre a revisione il bilancio, secondo quanto previsto dalla normativa comunitaria;

b) definire le norme in materia di abilitazione e formazione continua, avvalendosi delle opzioni offerte dagli artt. 9 e 12 della direttiva, in modo da garantire l'idoneità professionale dei revisori;

c) disciplinare il regime della responsabilità civile dei revisori avuto riguardo degli orientamenti assunti in sede comunitaria e tenendo conto dell'esigenza di mantenere elevati incentivi ad effettuare una revisione di qualità e di tutelare i risparmiatori, della proporzionalità della responsabilità dei soggetti coinvolti nella redazione e nella revisione del bilancio rispetto ai danni dagli stessi

cagionati, dell'esigenza di contenere il costo del capitale e la concentrazione nel mercato della revisione;

d) disciplinare l'albo dei revisori ed il sistema pubblico di vigilanza, secondo una ripartizione di competenze che tuteli efficacemente l'affidamento dei risparmiatori sulla revisione del bilancio;

e) individuare gli enti di interesse pubblico, ai fini dell'applicazione della disciplina più stringente in materia di revisione prevista dalla direttiva, negli emittenti, nelle banche e nelle imprese di assicurazione, nonché, in sede di prima applicazione del numero 13) dell'art. 2 della direttiva, nelle imprese di investimento;

f) prevedere, nell'introduzione del comitato per il controllo interno e per la revisione contabile, di cui all'art. 41 della direttiva, soluzioni che consentano alle società di evitare per quanto possibile la moltiplicazione di organi sociali;

g) coordinare le funzioni rispettive del revisore e del collegio sindacale;

h) prevedere l'applicazione obbligatoria di principi internazionali di revisione, previa loro adozione da parte della Unione europea;

i) riordinare la disciplina sanzionatoria in materia di revisione, in modo da renderla effettiva, proporzionale e dissuasiva.

La norma di delega prevede altresì che sia data attuazione alle seguenti norme:

- all'art. 51 della direttiva 78/660/CEE;

- all'art. 37 della direttiva 83/349/CEE.

L'art. 51 della direttiva 78/660/CEE prevede - tra l'altro - che i conti annuali delle società siano sottoposti a revisione da parte di una o più persone abilitate dagli Stati membri ad effettuare la revisione legale dei conti sulla base dell'ottava direttiva 84/253/CEE, relativa all'abilitazione delle persone incaricate del controllo di legge dei documenti contabili, direttiva ora abrogata dalla direttiva 2006/43/CE. Il revisore legale esprime parimenti un giudizio sulla concordanza o meno della relazione sulla gestione con i conti annuali del medesimo esercizio.

L'art. 37 della direttiva 83/349/CEE stabilisce che i conti consolidati delle società siano sottoposti a revisione da parte di una o più persone abilitate dallo Stato membro al cui diritto è soggetta l'impresa madre ad effettuare la revisione legale dei conti sulla base dell'ottava direttiva 84/253/CEE del Consiglio, del 10 aprile 1984, relativa all'abilitazione delle persone incaricate del controllo di legge dei documenti contabili. La persona o le persone incaricate della revisione dei conti consolidati (c.d. revisori legali) esprimono parimenti un parere sulla concordanza o meno della relazione consolidata sulla gestione con i conti consolidati del medesimo esercizio.

## **8.2. Le fusioni transfrontaliere**

Alla 2<sup>a</sup> Commissione è stato infine assegnato lo schema di decreto legislativo recante "*Attuazione della direttiva 2005/56/CE relativa alle fusioni transfrontaliere delle società di capitali*" (A.G. n. 223).

Al fine di garantire il completamento ed il funzionamento del mercato unico, il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno adottato la direttiva 26 ottobre 2005, n. 2005/56/CE relativa alle **fusioni transfrontaliere delle società di capitali** (la c.d. Decima Direttiva societaria), con lo scopo di facilitare la realizzazione di fusioni transfrontaliere tra diversi tipi di società di capitali soggette alle legislazioni di Stati membri diversi.

La direttiva prevede che, analogamente a quanto stabilito per le fusioni domestiche, l'organo di direzione o di amministrazione di ogni società che partecipa ad una fusione debba preparare il progetto comune di fusione transfrontaliera. Tale progetto deve comprendere almeno: a) la forma, la denominazione e la sede statutaria delle società che partecipano alla fusione e quelle previste per la società derivante dalla fusione transfrontaliera; b) il rapporto di cambio dei titoli o delle quote rappresentativi del capitale sociale ed eventualmente l'importo del conguaglio in contanti; c) le modalità di assegnazione dei titoli o delle quote rappresentativi del capitale sociale della società derivante dalla fusione transfrontaliera; d) le probabili ripercussioni della fusione transfrontaliera sull'occupazione; e) la data a decorrere dalla quale tali titoli o quote rappresentativi del capitale sociale danno diritto alla partecipazione agli utili, nonché ogni modalità particolare relativa a tale diritto; f) la data a decorrere dalla quale le operazioni delle società che partecipano alla fusione si considerano, dal punto di vista contabile, compiute per conto della società derivante dalla fusione transfrontaliera; g) i diritti accordati dalla società derivante dalla fusione transfrontaliera ai soci titolari di diritti speciali o ai possessori di titoli diversi dalle quote rappresentative del capitale sociale o le misure proposte nei loro confronti; h) tutti i vantaggi particolari eventualmente attribuiti agli esperti che esaminano il progetto di fusione transfrontaliera nonché ai membri degli organi di amministrazione, di direzione, di vigilanza o di controllo delle società che partecipano alla fusione; i) l'atto costitutivo e lo statuto della società derivante dalla fusione transfrontaliera; j) se del caso, informazioni sulle procedure secondo le quali sono fissate a norma dell'articolo 16 le modalità relative al coinvolgimento dei lavoratori nella definizione dei loro diritti di partecipazione nella società derivante dalla fusione transfrontaliera; k) informazioni sulla valutazione degli elementi patrimoniali attivi e passivi che sono trasferiti alla società derivante dalla fusione transfrontaliera; l) la data della chiusura dei conti delle società partecipanti alla fusione utilizzati per definire le condizioni della fusione transfrontaliera. Il progetto comune di fusione transfrontaliera deve essere pubblicato, per ciascuna delle società che partecipano alla fusione, secondo le modalità previste dalla legislazione nazionale di ciascuno Stato membro, a norma dell'articolo 3 della direttiva 68/151/CEE, al più tardi un mese prima dell'assemblea generale che deve decidere al riguardo.

La Commissione non ha esaminato lo schema. Al termine della XV legislatura, il decreto legislativo non era stato ancora emanato<sup>50</sup>.

### **8.3. Provvedimenti in materia di diritto societario esaminati dalla 6<sup>a</sup> Commissione permanente (Finanze e tesoro)**

Per completezza, si ricorda che alcuni importanti provvedimenti in materia di diritto societario sono stati esaminati dalla 6<sup>a</sup> Commissione permanente (Finanze e tesoro), in quanto aventi ad oggetto società i cui titoli sono negoziati su mercati regolamentati.

Si ricordano, in particolare, i seguenti:

1) **decreto legislativo 29 dicembre 2006, n. 303** recante adeguamento del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, nonché delle altre leggi speciali alle disposizioni di cui alla legge 28 dicembre 2005, n. 262;

2) **decreto legislativo 28 marzo 2007, n. 51** della direttiva 2003/71/CE del 4 novembre 2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa al prospetto da pubblicare per l'offerta pubblica o l'ammissione alla negoziazione di strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2001/34/CE;

3) **decreto legislativo 17 settembre 2007, n. 164**, attuativo della direttiva 2004/39/CE (c.d. direttiva MIFID) relativa ai mercati degli strumenti finanziari, che modifica le direttive 85/611/CEE e 93/6/CEE del Consiglio e la direttiva 2000/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 93/22/CEE del Consiglio;

4) **decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 195**, attuativo della direttiva 2004/109/CE sull'armonizzazione degli obblighi di trasparenza riguardanti le informazioni sugli emittenti i cui valori mobiliari sono ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato e che modifica la direttiva 2001/34/CE" (c.d. direttiva trasparenza);

5) **decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 229**, attuativo della direttiva 2004/25/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004, concernente le offerte pubbliche di acquisto (c.d. direttiva OPA).

### **8.4. Provvedimenti europei in attesa di recepimento**

Il processo di armonizzazione del diritto societario europeo è tuttora in corso.

Per quanto riguarda in particolare i provvedimenti di armonizzazione già adottati a livello europeo che dovranno essere attuati a livello nazionale, si ricordano i seguenti.

La **direttiva 2003/58/CE** ha modificato la Prima Direttiva Societaria (direttiva 151/68/CEE, che riguarda in particolare la pubblicità degli atti societari, la validità degli obblighi assunti dalla società e la nullità delle società). Essa ha l'obiettivo di facilitare

---

<sup>50</sup> Al momento in cui il presente dossier è andato in stampa, l'esame finale del decreto legislativo in questione si trovava all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri n. 3 del 21 maggio 2008.

ed accelerare l'accesso delle parti interessate alle informazioni sulle società, semplificando in modo significativo le formalità relative alla pubblicità cui le stesse sono tenute, prevedendo, in particolare, che gli obblighi pubblicitari possano essere assolti, oltre che nelle modalità tradizionali, anche attraverso l'utilizzo dei formati elettronici. Essa, inoltre, aggiorna la Prima Direttiva societaria alle modifiche successivamente intervenute in materia di conti annuali e consolidati e si prefigge di migliorare l'accesso transfrontaliero alle informazioni sulle società autorizzando, oltre alla pubblicità obbligatoria in una delle lingue consentite negli Stati membri delle società in questione, la registrazione su base volontaria, in altre lingue, degli atti ed indicazioni richiesti.

Dalla banca dati sui procedimenti di infrazione del Dipartimento per le politiche comunitarie presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, risulta pendente un procedimento contro l'Italia per la mancata attuazione della direttiva in esame, entro il termine previsto del 31 dicembre 2006 (procedimento 2007/0081).

La **direttiva 2006/68/CE** ha modificato la Seconda Direttiva societaria (direttiva 91/77/CE relativa alla costituzione delle società per azioni nonché alla salvaguardia e alle modificazioni del capitale sociale). L'obiettivo della direttiva 2006/68/CE è quello di facilitare l'adozione da parte delle società per azioni di misure relative al capitale sociale, mediante la riduzione dei costi e degli oneri amministrativi legati a taluni obblighi pubblicitari ritenuti superflui e mediante l'introduzione di procedure più snelle per le operazioni sul capitale. In tal modo si vuole che le società per azioni siano in grado di reagire più rapidamente agli sviluppi del mercato, utilizzando delle procedure meno costose e meno lunghe. Ciò dovrebbe favorire l'efficienza e la competitività delle società nel contesto del mercato unico senza che ne sia compromessa la tutela predisposta in favore degli azionisti e dei creditori.

Gli Stati membri hanno l'obbligo di attuare la direttiva 2006/68 entro il 15 aprile 2008.

L'art. 23 della **legge 25 febbraio 2008, n. 34** (legge comunitaria per il 2007) ha delegato il Governo ad adottare un decreto legislativo per l'attuazione della direttiva in esame.

Si ricorda, infine, che, sempre nell'ottica di ridurre gli oneri amministrativi imposti alle imprese dalla normativa in vigore, quale elemento cruciale per migliorare la competitività delle imprese e per conseguire gli obiettivi dell'agenda di Lisbona, la **direttiva 2007/63/CE** ha modificato la Terza Direttiva societaria (direttiva 78/855/CEE sulle fusioni) e la Sesta Direttiva societaria (direttiva 82/891/CEE sulle scissioni), eliminando l'obbligo di far esaminare il progetto di fusione da parte di esperti indipendenti e di far loro elaborare una relazione per gli azionisti delle imprese coinvolte, qualora tutti gli azionisti concordino che tale relazione non è necessaria. In altri termini, la Terza e la Sesta Direttiva vengono armonizzate con quanto previsto dalla Decima Direttiva (la già ricordata direttiva 2005/56/CE) in materia di fusioni transfrontaliere.

La direttiva 2007/63/CE dovrà essere attuata dagli Stati membri entro il 31 dicembre 2008.

### **8.5. Disegni di legge il cui *iter* non è giunto a conclusione**

L'A.S. 1624, recante "*Delega al Governo in materia di controllo delle società quotate e di contrasto al fenomeno delle cosiddette " scatole cinesi"*" (Zanda) prevedeva che il Governo fosse delegato ad adottare

- uno o più decreti legislativi recanti una modifica delle disposizioni in materia di disciplina delle società con azioni ordinarie quotate in mercati regolamentati, orientata a contrastare il ricorso alla creazione di gruppi piramidali finalizzato a ridurre il capitale necessario per esercitare il controllo sulle medesime società;

- uno o più decreti legislativi recanti, per le finalità suddette, una modifica della disciplina fiscale applicabile alle società con azioni ordinarie quotate in mercati regolamentati aventi partecipazioni di controllo in altre società.

Assegnato alle commissioni riunite 2<sup>a</sup> (Giustizia) e 6<sup>a</sup> (Finanze e tesoro) in sede referente, il disegno di legge non ha concluso l'esame in commissione.

## 9. DIRITTO FALLIMENTARE

Il **decreto legislativo 12 settembre 2007, n. 169** ha proseguito l'opera di ammodernamento delle procedure concorsuali intrapresa nella legislatura precedente, dettando disposizioni integrative e correttive al R.D. 16 marzo 1942, n. 267 (Legge fallimentare), nonché al decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5, in materia di disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa.

### 9.1. La riforma delle procedure concorsuali nel corso della XIV legislatura

In materia fallimentare, la XIV legislatura ha visto un primo intervento parziale operato in via d'urgenza con il **decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35**<sup>51</sup> (cd. "decreto competitività"), convertito, con modificazioni, dalla **legge 14 maggio 2005, n. 80**.

Tale decreto ha direttamente apportato alcune modifiche al diritto fallimentare, mentre la legge di conversione ha altresì delegato il Governo ad adottare una normativa più complessiva di riforma della materia, realizzata però attraverso il sistema della novella della Legge fallimentare (regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, recante "*Disciplina del fallimento, del concordato preventivo [, dell'amministrazione controllata] e della liquidazione coatta amministrativa*") e non con l'integrale abrogazione e sostituzione della stessa.

#### 9.1.1. Le innovazioni apportate dal "decreto-legge competitività" in materia di procedure concorsuali

Il primo intervento è quello concernente l'**azione revocatoria fallimentare**. Detta azione ha lo scopo di proteggere i creditori dell'imprenditore fallito dagli atti dispositivi del patrimonio da questi compiuti in danno alle loro ragioni. Tali atti vengono pertanto dichiarati inefficaci. Prima del decreto-legge 35/2005, l'art. 67, comma 1, della legge fallimentare stabiliva che erano revocati, salvo che l'altra parte provasse di non essere a conoscenza dello stato d'insolvenza del debitore: "*a) gli atti a titolo oneroso compiuti nei due anni anteriori alla dichiarazione di fallimento, in cui le prestazioni eseguite o le obbligazioni assunte dal fallito sorpassano notevolmente ciò che a lui è stato dato o promesso; 2) gli atti estintivi di debiti pecuniari scaduti ed esigibili non effettuati con denaro o con altri mezzi normali di pagamento, se compiuti nei due anni anteriori alla dichiarazione di fallimento; 3) i pegni, le anticresi, le ipoteche volontarie costituiti nei due anni anteriori alla dichiarazione di fallimento per debiti preesistenti non scaduti; 4) i pegni, le anticresi e le ipoteche giudiziali o volontarie costituite entro l'anno anteriore alla dichiarazione di fallimento per debiti scaduti*". Il comma 2 del medesimo articolo prevedeva la revoca (questa volta con onere della prova gravante sul curatore) dei pagamenti di debiti liquidi ed esigibili, degli atti a titolo oneroso e di quelli

---

<sup>51</sup> "*Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali*".

costitutivi di un diritto di prelazione per debiti contestualmente creati, se compiuti entro l'anno anteriore alla dichiarazione di fallimento.

Il decreto-legge 35/2005 ha dimezzato la durata del periodo sospetto che è dunque passato da due anni ad un anno per i casi di cui ai numeri 1), 2) e 3) e da un anno a sei mesi per il numero 4) ed il comma 2).

Per quanto riguarda il numero 1), si aggiunge che mentre in passato l'atto veniva revocato quando le prestazioni eseguite o le obbligazioni assunte dal fallito "*sorpassavano notevolmente*" ciò che a lui era stato dato o promesso, il legislatore del 2005 ha voluto fornire una quantificazione precisa di tale sproporzione sostituendo all'avverbio "*notevolmente*" le parole "*di oltre un quarto*".

Il decreto competitività ha altresì introdotto un articolato elenco di atti che sono del tutto sottratti all'azione revocatoria.

Esso ha inoltre apportato alcune precisazioni in merito agli effetti dell'azione revocatoria.

Si rammenta fin d'ora che il decreto legislativo 5/2006, di cui si darà conto nel prossimo paragrafo, è nuovamente intervenuto in materia di revocatoria fallimentare introducendo nella Legge fallimentare l'art. 69-*bis*, secondo cui le azioni revocatorie fallimentari non possono essere promosse decorsi tre anni dalla dichiarazione di fallimento e comunque decorsi cinque anni dal compimento dell'atto.

Il secondo intervento ha invece interessato la disciplina del **concordato preventivo**. Tale istituto ha avuto tradizionalmente la funzione di permettere all'imprenditore che, pur essendosi comportato onestamente, si trovasse in stato di insolvenza di evitare il fallimento, previo soddisfacimento integrale delle pretese dei creditori privilegiati e riconoscimento di una percentuale minima del 40% ai creditori chirografari nel rispetto della *par condicio creditorum*.

Il decreto-legge 35/2005 ha ampliato la possibilità di ricorso a tale tipo di procedura, sostituendo il presupposto oggettivo dello "*stato di insolvenza*" con quello più ampio di "*crisi*" e ha eliminato una serie di presupposti di carattere soggettivo. In sostanza, viene eliminata la concezione del concordato preventivo come premio per l'imprenditore meritevole, in un'ottica di favore per uno strumento di risoluzione della crisi dell'impresa. Non è più neanche necessario che la proposta di concordato rispetti gli standard percentuali prestabiliti dalla legge, essendo ora previsto che il piano che l'imprenditore deve proporre ai creditori possa prevedere: a) la ristrutturazione dei debiti e la soddisfazione dei crediti attraverso qualsiasi forma, anche mediante cessione dei beni, acollo, o altre operazioni straordinarie, ivi compresa l'attribuzione ai creditori, nonché a società da questi partecipate, di azioni, quote, ovvero obbligazioni, anche convertibili in azioni, o altri strumenti finanziari e titoli di debito; b) l'attribuzione delle attività delle imprese interessate dalla proposta di concordato ad un assuntore; possono costituirsi come assuntori anche i creditori o società da questi partecipate o da costituire nel corso della procedura, le azioni delle quali siano destinate ad essere attribuite ai creditori per effetto del concordato; c) la suddivisione dei creditori in classi secondo posizione giuridica e interessi economici omogenei; d) trattamenti differenziati tra creditori appartenenti a classi diverse. E' stato inoltre modificato il ruolo del tribunale.

Ulteriore novità è rappresentata dall'introduzione, all'art. 182-*bis* della legge fallimentare, degli **accordi di ristrutturazione dei debiti**. Il debitore infatti può depositare, unitamente alla domanda per l'ammissione al concordato preventivo, un

accordo di ristrutturazione dei debiti stipulato con i creditori rappresentanti almeno il sessanta per cento dei crediti, congiuntamente ad una relazione redatta da un esperto sull'attuabilità dell'accordo stesso, con particolare riferimento alla sua idoneità ad assicurare il regolare pagamento dei creditori estranei. E' dunque lo stesso imprenditore in stato di crisi ad elaborare la risposta migliore ai propri problemi, attraverso una soluzione stragiudiziale che viene comunque sottoposta all'omologazione, e dunque al controllo, del tribunale.

### 9.1.2. La delega

La delega prevista dalla legge di conversione ha avuto attuazione per effetto del **decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5**<sup>52</sup>, il quale ha, tra l'altro, previsto le seguenti innovazioni:

- (1) estensione dei soggetti esonerati dall'applicabilità dell'istituto del fallimento;
- (2) il giudice delegato, che in passato dirigeva le operazioni del fallimento, oggi vede il proprio ruolo limitato a quello di vigilanza e di controllo sulla regolarità della procedura. Il curatore cura l'amministrazione del patrimonio fallimentare, ma mentre in passato lo faceva sotto la direzione del giudice delegato, oggi "*compie tutte le operazioni della procedura sotto la vigilanza del giudice delegato e del comitato dei creditori, nell'ambito delle funzioni ad esso attribuite*" (art. 31 L.F.). L'organo che esce particolarmente potenziato è appunto il comitato dei creditori, il quale non svolge più solo una funzione consultiva ma vigila sull'operato del curatore e ne autorizza gli atti (i creditori possono anche richiedere la sostituzione del curatore);
- (3) estensione del novero di soggetti che possono essere chiamati a svolgere le funzioni di curatore: a) avvocati, dottori commercialisti, ragionieri e ragionieri commercialisti; b) studi professionali associati o società tra professionisti, sempre che i soci delle stesse abbiano i requisiti professionali di cui alla lettera a). In tale caso, all'atto dell'accettazione dell'incarico, deve essere designata la persona fisica responsabile della procedura; c) coloro che abbiano svolto funzioni di amministrazione, direzione e controllo in società per azioni, dando prova di adeguate capacità imprenditoriali e purché non sia intervenuta nei loro confronti dichiarazione di fallimento;
- (4) modifica della disciplina delle conseguenze personali del fallimento, con eliminazione delle sanzioni personali e previsione che le limitazioni alla libertà di residenza e di corrispondenza del fallito siano connesse alle sole esigenze della procedura;
- (5) modifica della disciplina della continuazione temporanea dell'esercizio dell'impresa, con ampliamento dei poteri del comitato dei creditori e l'introduzione dell'obbligo di informativa periodica nei loro confronti da parte del curatore sulla gestione provvisoria;
- (6) modifica della disciplina dell'accertamento del passivo, con abbreviazione dei tempi della procedura;

---

<sup>52</sup> "Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'articolo 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80".

(7) previsione che, entro sessanta giorni dalla redazione dell'inventario, il curatore predisponga un programma di liquidazione da sottoporre, acquisito il parere favorevole del comitato dei creditori, all'autorizzazione del giudice delegato contenente le modalità e i termini previsti per la realizzazione dell'attivo, specificando: (i) se è opportuno disporre l'esercizio provvisorio dell'impresa o di singoli rami di azienda, anche tramite l'affitto a terzi; (ii) la sussistenza di proposte di concordato; (iii) le azioni risarcitorie, recuperatorie o revocatorie da esercitare; (iv) le possibilità di cessione unitaria dell'azienda, di singoli rami, di beni o di rapporti giuridici individuabili in blocco; (v) le condizioni della vendita dei singoli cespiti;

(8) modifica della disciplina della ripartizione dell'attivo, abbreviando i tempi della procedura e semplificando gli adempimenti connessi;

(9) modifica della disciplina del concordato fallimentare, con lo snellimento dei tempi della procedura e la previsione che la proposta possa contenere la suddivisione dei creditori in classi, tenendo conto della posizione giuridica e degli interessi omogenei delle varie categorie di creditori, nonché trattamenti differenziati per i creditori appartenenti a classi diverse;

(10) introduzione della disciplina dell'esdebitazione, ossia della liberazione del debitore persona fisica dai debiti residui nei confronti dei creditori concorsuali non soddisfatti qualora: (i) abbia cooperato con gli organi della procedura fornendo tutte le informazioni e la documentazione utile all'accertamento del passivo e al proficuo svolgimento delle operazioni; (ii) non abbia in alcun modo ritardato o contribuito a ritardare la procedura; (iii) non abbia violato le disposizioni di cui alla gestione della propria corrispondenza; (iv) non abbia beneficiato di altra esdebitazione nei dieci anni precedenti la richiesta; (v) non abbia distratto l'attivo o esposto passività insussistenti, cagionato o aggravato il dissesto rendendo gravemente difficoltosa la ricostruzione del patrimonio e del movimento degli affari o fatto ricorso abusivo al credito; (vi) non sia stato condannato per bancarotta fraudolenta o per delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio, e altri delitti compiuti in connessione con l'esercizio dell'attività d'impresa, salvo che per tali reati sia intervenuta la riabilitazione;

(11) è stato infine stabilito che, salvo che non sia diversamente previsto, alle controversie derivanti dal fallimento si applichino le disposizioni comuni ai procedimenti in camera di consiglio di cui agli artt. 737-742 c.p.c..

La normativa delegata ha inoltre abrogato l'amministrazione controllata (cioè quella procedura cui poteva accedere l'imprenditore che si trovava in temporanea difficoltà di adempiere le proprie obbligazioni, se ricorrevano alcune delle condizioni previste per l'ammissione al concordato preventivo e vi erano comprovate possibilità di risanare l'impresa).

In sintesi, la nuova disciplina delle procedure concorsuali è contrassegnata da una redistribuzione delle funzioni dei vari organi coinvolti nella procedura, con una riduzione dei compiti svolti dal Giudice delegato e il rafforzamento viceversa del curatore e del comitato dei creditori. È dato grande rilievo all'aspetto negoziale della composizione della crisi, ossia all'accordo tra debitore e creditori, volto a risolvere la crisi e permettere all'impresa di sopravvivere, con conseguente classificazione del fallimento come *extrema ratio*. A ciò si aggiunge l'abbandono dei profili personali e sanzionatori della procedura che non siano strettamente strumentali alla stessa.

## 9.2. Gli interventi nella XV legislatura

L'art. 1, comma 3, della **legge 12 luglio 2006, n. 228**<sup>53</sup> ha introdotto all'art. 1 della suddetta legge 80/2005 un nuovo comma *5-bis* che delegava il Governo ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo adottato nell'esercizio della delega di cui al comma 5 (e dunque del suddetto decreto legislativo 5/2006), disposizioni correttive e integrative nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi di cui al comma 5 e con la procedura di cui al comma 6.

In attuazione della suddetta delega, il Governo ha adottato il **decreto legislativo 12 settembre 2007, n. 169**<sup>54</sup>, composto da 22 articoli che a loro volta hanno modificato, sostituito o abrogato decine di articoli della Legge fallimentare.

Esso è intervenuto su alcuni punti centrali della disciplina delle procedure concorsuali.

In primo luogo, è stata ampliata l'area della fallibilità, in quanto la sua eccessiva riduzione, venutasi a determinare a seguito della novella del 2006, spesso aveva impedito di assoggettare alla procedura fallimentare ed alle conseguenti sanzioni penali imprenditori di rilevanti dimensioni in grado di raggiungere elevati livelli di indebitamento, con conseguente danno, sia per i numerosi creditori insoddisfatti, che per l'economia in generale.

Il testo governativo in esame ha:

- 1) eliminato dall'art. 1 L.F. il riferimento al concetto di "piccolo imprenditore" che creava problemi di coordinamento con l'art. 2083 c.c.;
- 2) sostituito il requisito della quantità di investimenti nell'azienda (difficilmente calcolabile) con quello dell'attivo patrimoniale, che trova una sua chiara delimitazione nell'art. 2424 c.c.;
- 3) introdotto un nuovo requisito per essere sottratti al fallimento, ossia quello di avere un ammontare di debiti anche non scaduti non superiore ad euro cinquecentomila;
- 4) richiesto il possesso congiunto di tutti i requisiti;
- 5) specificato che l'onere della prova grava su colui che ritenga di non essere soggetto alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo.

---

<sup>53</sup> "Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 12 maggio 2006, n. 173, recante proroga di termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare. Ulteriori proroghe per l'esercizio di deleghe legislative e in materia di istruzione" (A.S. 325, presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri, indi A.C. 1222).

<sup>54</sup> "Disposizioni integrative e correttive al R.D. 16 marzo 1942, n. 267, nonché al D.Lgs. 9 gennaio 2006, n. 5, in materia di disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'articolo 1, commi 5, 5-bis e 6, della L. 14 maggio 2005, n. 80".

In secondo luogo, proseguendo un percorso intrapreso dalla riforma del 2006, sono stati chiariti i rapporti tra i vari organi delle procedure, rafforzando il ruolo del comitato dei creditori. Ad esempio, si è previsto che il progetto di liquidazione sia approvato non più dal giudice delegato ma dal curatore e dal comitato dei creditori, mentre il giudice delegato dovrà autorizzare i singoli atti.

Per quanto riguarda la materia del concordato preventivo, che la riforma del 2005-2006 intendeva potenziare, il decreto in esame ha ad esempio precisato che la relativa proposta possa contemplare il pagamento in misura percentuale dei creditori privilegiati, analogamente a quanto già disposto in materia di concordato fallimentare.

Sono state infine apportate una serie di modifiche al regime delle impugnazioni.

## 10. LE PROFESSIONI

### 10.1. I provvedimenti adottati

L'art. 2 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223<sup>55</sup> (c.d. decreto Bersani) ha abrogato le disposizioni legislative e regolamentari che prevedevano con riferimento alle attività libero professionali e intellettuali:

a) l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti;

b) il divieto, anche parziale, di svolgere pubblicità informativa circa i titoli e le specializzazioni professionali, le caratteristiche del servizio offerto, nonché il prezzo e i costi complessivi delle prestazioni secondo criteri di trasparenza e veridicità del messaggio il cui rispetto è verificato dall'ordine;

c) il divieto di fornire all'utenza servizi professionali di tipo interdisciplinare da parte di società di persone o associazioni tra professionisti, fermo restando che l'oggetto sociale relativo all'attività libero-professionale deve essere esclusivo, che il medesimo professionista non può partecipare a più di una società e che la specifica prestazione deve essere resa da uno o più soci professionisti previamente indicati, sotto la propria personale responsabilità.

Sono state invece fatte salve le tariffe massime prefissate in via generale a tutela degli utenti.

Le disposizioni deontologiche e pattizie e i codici di autodisciplina che contenevano tali prescrizioni dovevano essere adeguate, anche con l'adozione di misure a garanzia della qualità delle prestazioni professionali, entro il 1° gennaio 2007. In caso di mancato adeguamento, a decorrere dalla medesima data le norme in contrasto con quanto detto sono da considerarsi in ogni caso nulle.

Si ricorda che è attualmente in corso un'indagine conoscitiva dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, riguardante il settore dei servizi professionali, con particolare riferimento all'adeguamento dei codici deontologici delle professioni indicate ai principi di concorrenza.

La disposizione in esame ha stabilito che la tariffa professionale deve essere utilizzata dal giudice in sede di liquidazione delle spese di giudizio e dei compensi professionali, in caso di liquidazione giudiziale e di gratuito patrocinio, e che, nelle procedure ad evidenza pubblica, le stazioni appaltanti possono utilizzare le tariffe, ove motivatamente ritenute adeguate, quale criterio o base di riferimento per la determinazione dei compensi per attività professionali.

---

<sup>55</sup> "Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale", convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 (A.S. 741 - presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Ministro dell'economia e delle finanze e dal Ministro dello sviluppo economico -, indi A.C. 1475).

Il decreto Bersani è infine intervenuto sull'art. 2233, terzo comma, c.c.. Mentre esso originariamente vietava in ogni caso all'avvocato, sotto pena di nullità e di danni, di stipulare con il cliente patti relativi ai beni che formavano oggetto delle controversie affidate al loro patrocinio, la nuova formulazione prevede la nullità dei patti conclusi tra l'avvocato ed il cliente che stabiliscono i compensi professionali, qualora tali patti non siano redatti per iscritto.

Il **decreto legislativo 9 novembre 2007 n. 206**, il cui schema è stato esaminato dalla 2ª Commissione in sede consultiva, ha dato attuazione alla direttiva 2005/36/CE relativa al **riconoscimento negli Stati membri diversi da quelli di origine delle qualifiche professionali acquisite da cittadini comunitari**, nonché alla direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania.

Obiettivo del provvedimento è quello di garantire a coloro che hanno acquisito una qualifica professionale in uno Stato membro il diritto di accesso alla stessa professione e il diritto di esercitarla in un altro Stato membro con gli stessi diritti e le stesse condizioni dei cittadini di quest'ultimo.

Si segnala infine che, ai sensi dell'art. 24-*sexies* del **decreto-legge 31 dicembre 2007 n. 248**, recante "*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria*" (c.d. decreto milleproroghe)<sup>56</sup>, l'esercizio dell'alta vigilanza sull'Ordine nazionale degli psicologi è transitata dal Ministro della giustizia a quello della salute.

## **10.2. Disegni di legge il cui iter non è giunto a conclusione**

La 2ª Commissione ha iniziato l'esame congiunto di un gruppo di disegni di legge in materia di **avvocatura**. Interventi di carattere complessivo sull'ordinamento professionale forense erano previsti dall'**A.S. 963**, recante "*Riforma dell'ordinamento della professione di avvocato*" (Calvi e altri) e dall'**A.S. 1353** (Manziona).

Interventi puntuali erano invece disposti dall'**A.S. 365**, recante "*Delega al Governo per la istituzione della Scuola superiore delle professioni legali*" (Cossiga); dall'**A.S. 1064**, recante "*Modifica delle norme in tema di iscrizione dell'avvocato nell'albo speciale per il patrocinio davanti alla Corte di cassazione e alle giurisdizioni superiori*" (Buccico e Valentino); dall'**A.S. 1094**, recante "*Norme relative alla pratica forense per l'ammissione all'esame di avvocato*"

---

<sup>56</sup> Convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31 (A.C. 3324 - presentato dal presidente del consiglio dei ministri e dal ministro per i rapporti con il parlamento e le riforme istituzionali, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze -, indi A.S. 2013).

(Buccico, Valentino e altri) e dall'**A.S. 1273**, "*Modifiche al regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, in materia di riforma dell'accesso alla professione forense e raccordo con l'istruzione universitaria*" (Giuliano).



## 11. ALTRI PROVVEDIMENTI DI INTERESSE PER LA 2<sup>a</sup> COMMISSIONE

Fra gli altri provvedimenti adottati nel corso della XV legislatura che sono stati esaminati dalla 2<sup>a</sup> Commissione o che sono comunque di interesse della stessa, si possono ricordare i seguenti.

L'art. 21 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223<sup>57</sup> (c.d. **decreto Bersani**) ha apportato importanti innovazioni in materia di **spese di giustizia**. In particolare, esso ha:

- stabilito che per il pagamento delle spese di giustizia (ossia le spese necessarie al funzionamento dei procedimenti giurisdizionali) non è ammesso il ricorso all'anticipazione da parte degli uffici postali, tranne che per gli atti di notifiche nei procedimenti penali e per gli atti di notifiche e di espropriazione forzata nei procedimenti civili quando i relativi oneri sono a carico dell'erario, e ha conseguentemente imposto che si provveda secondo le ordinarie procedure stabilite dalla vigente normativa di contabilità generale dello Stato. Secondo quanto evidenziato nella relazione illustrativa, tale innovazione era diretta ad evitare la formazione di eccedenze di spesa;

- ridotto lo stanziamento previsto in bilancio per le spese di giustizia, iscritto sull'unità previsionale di base 2.1.2.1 (capitolo 1360) dello stato di previsione del Ministero della Giustizia, di 50 milioni di euro per l'anno 2006, di 100 milioni di euro per l'anno 2007 e di 200 milioni di euro a decorrere dal 2008;

- apportato modifiche alla disciplina del contributo unificato, con l'intento di istituire una fonte di finanziamento per la copertura di parte dei costi di gestione della giustizia amministrativa.

Si ricorda inoltre che l'art. 24 del suddetto decreto Bersani ha esteso l'applicazione dei **compensi per gli arbitri** che esercitano la professione di avvocato (previsti ai punti 8 e 9 della tabella D allegata al regolamento di cui al D.M. 127/2004) anche agli arbitri unici e ai componenti di collegi arbitrali rituali che non svolgono la professione di avvocato (e ai quali dunque non si applicavano precedentemente i minimi e i massimi tariffari previsti per tali professionisti). E ciò per qualsivoglia arbitrato, anche se disciplinato da leggi speciali. Nella relazione illustrativa veniva evidenziato che la disposizione in esame è finalizzata a razionalizzare il sistema dei compensi per lo svolgimento delle funzioni arbitrali, ancorando tutti i compensi ad un parametro certo e valido per tutti gli arbitri e generalizzando un tetto massimo per gli onorari. Ciò dovrebbe in ultima analisi andare a beneficio delle finanze pubbliche, in

---

<sup>57</sup> "Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale", convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 (A.S. 741 - presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Ministro dell'economia e delle finanze e dal Ministro dello sviluppo economico -, indi A.C. 1475).

considerazione dell'alto numero di arbitrati che vedono coinvolte pubbliche amministrazioni.

L'art. 1, comma 1304, della **legge finanziaria per il 2007** ha istituito nello stato di previsione del Ministero della giustizia un **fondo da ripartire per le esigenze correnti connesse all'acquisizione di beni e servizi dell'amministrazione**, con una dotazione, per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, di 200 milioni di euro.

La Commissione ha esaminato, in sede consultiva, l'A.G. n. 114 recante lo schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente: "Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 25 luglio 2001, n. 315, recante il regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro della giustizia", poi divenuto il **decreto del Presidente della Repubblica 12 settembre 2007, n. 214** ("*Regolamento recante: «Modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 25 luglio 2001, n. 315, concernente l'organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro della giustizia»*").

Tale decreto si proponeva di potenziare gli uffici di diretta collaborazione del Ministro della giustizia in particolare consentendo la nomina di un consigliere economico e finanziario, di un consigliere per le libere professioni e di un consigliere per le tematiche sociali e la devianza. Esso inoltre prevedeva la perequazione del trattamento economico tra i vice capi ufficio dell'ufficio di gabinetto e dell'ufficio legislativo, per i quali, a differenza di quanto avviene per i vice capi dei dipartimenti, la corresponsione dell'emolumento accessorio previsto dall'art. 12 del D.P.R. 315/2001 era prevista solo in caso di svolgimento delle funzioni vicarie. L'invarianza della spesa era garantita tramite la soppressione di tre posti di dirigente di seconda fascia nei ruoli del Ministero.

L'**articolo 14-bis del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248**<sup>58</sup> (c.d. decreto milleproroghe) ha disposto l'inquadramento in via definitiva nel ruolo dirigenziale del Ministero della giustizia dei dirigenti risultati idonei nel concorso a 23 posti di dirigente, nel ruolo di personale dirigenziale dell'amministrazione giudiziaria, indetto con provvedimento del direttore generale del 13 giugno 1997, i quali:

---

<sup>58</sup> "*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria*", convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31 (A.C. 3324 - presentato dal presidente del consiglio dei ministri e dal ministro per i rapporti con il parlamento e le riforme istituzionali, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze -, indi A.S. 2013).

- fossero stati assunti in via provvisoria in esecuzione delle ordinanze del giudice del lavoro e che
- alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge in esame avessero già sottoscritto i relativi contratti, previa rinuncia espressa ad ogni contenzioso giudiziario.

La **legge 25 febbraio 2008, n. 34 (legge comunitaria per il 2007)**<sup>59</sup> ha delegato il Governo a dare attuazione, oltre alle decisioni quadro già ricordate nelle precedenti sezioni del presente dossier, alla decisione quadro 2005/214/GAI del Consiglio del 24 febbraio 2005, relativa all'applicazione del principio del **reciproco riconoscimento alle sanzioni pecuniarie**.

La decisione-quadro 2005/214/GAI ha attuato la misura 18 del Programma di misure per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali (adottato dal Consiglio il 29 novembre 2000), che richiedeva l'elaborazione di uno strumento che consentisse di garantire la riscossione, da parte dello Stato di residenza, della sanzioni pecuniarie inflitte a titolo definitivo ad una persona fisica o giuridica da un altro Stato membro. Essa si applica dunque a provvedimenti definitivi, non suscettibili di impugnazione. Ai sensi dell'art. 4 della decisione quadro, una decisione definitiva che infligge una sanzione pecuniaria ad una persona fisica o giuridica può essere trasmessa direttamente dall'autorità competente dello Stato della decisione all'autorità dello Stato membro in cui tale soggetto dispone di beni o di un reddito, ha la sua residenza abituale o, nel caso di una persona giuridica, ha la propria sede statutaria. Anche in questo caso, così come si è visto in relazione al mandato di sequestro europeo, è prevista la possibilità di avvalersi della Rete giudiziaria europea. Come è abituale nelle decisioni che danno attuazione al principio del reciproco riconoscimento, per una serie di reati elencati nella decisione stessa non è necessaria la verifica della doppia punibilità del fatto. In particolare, si tratta dei medesimi reati già previsti dalle decisioni in materia di mandato d'arresto europeo e di mandato di sequestro europeo, ai quali si aggiungono: le infrazioni al codice della strada, comprese quelle relative alle ore di guida e ai periodi di riposo ed infrazioni alle norme sul trasporto di merci pericolose; il contrabbando di merci; la violazione dei diritti di proprietà intellettuale; le minacce e gli atti di violenza contro le persone anche in occasione di eventi sportivi; il danneggiamento; il furto; i reati stabiliti dallo Stato della decisione e contemplati nell'attuazione degli obblighi derivanti dagli strumenti adottati a norma del trattato CE o del titolo VI del trattato UE. L'ambito di esclusione del principio della doppia punibilità è dunque sensibilmente più ampio di quanto non avvenga in riferimento al mandato d'arresto europeo e al mandato di sequestro europeo. Per quanto riguarda i reati diversi da quelli elencati nel paragrafo 1, lo Stato di esecuzione può subordinare il riconoscimento e l'esecuzione di una decisione alla condizione che la decisione si riferisca a una condotta che costituirebbe reato ai sensi della legge dello Stato di

---

<sup>59</sup> A.S. 1448 (presentato dal Ministro per le politiche europee, di concerto col Ministro degli affari esteri, col Ministro della giustizia, col Ministro dell'economia e delle finanze, col Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, col Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, col Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, col Ministro dello sviluppo economico, col Ministro dei trasporti e col Ministro dell'interno), indi A.C. 3062.

esecuzione, indipendentemente dagli elementi costitutivi o dalla sua qualifica. Salvi i casi di diniego di riconoscimento e di esecuzione elencati tassativamente dall'art. 7 della decisione quadro, l'autorità dello Stato di esecuzione riconosce la decisione trasmessale ritualmente senza richiesta di ulteriori formalità e adotta immediatamente tutti i provvedimenti necessari alla sua esecuzione.

## **12. ALTRE SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE ASSEGNATE ALLA 2<sup>a</sup> COMMISSIONE AI SENSI DELL'ART. 139 REG. SEN.**

### **12.1. Spese processuali**

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di due articoli del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (*"Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A"*).

Con **sentenza del 20 aprile 2006, n. 174**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 146, comma 3, nella parte in cui non prevede che siano spese anticipate dall'Erario "le spese ed onorari" al curatore.

Il suddetto art. 146 stabilisce che, nella procedura fallimentare, se tra i beni compresi nel fallimento non vi è denaro per gli atti richiesti dalla legge, alcune spese sono prenotate a debito, altre sono anticipate dall'Erario (comma 1), precisando che sono anticipati dall'Erario, fra l'altro, «le spese ed onorari ad ausiliari del magistrato» (comma 3, lettera c), senza contenere alcuna indicazione circa l'anticipazione delle spese e degli onorari al curatore, il quale, non rientrando tra gli ausiliari del giudice, non avrebbe dunque diritto a tale anticipazione per l'attività svolta.

Secondo la Corte, la volontarietà e non obbligatorietà dell'incarico e la non assimilabilità della posizione del curatore a quella del lavoratore non escludono il diritto del curatore al compenso, né giustificano la non ricomprensione delle spese e degli onorari al curatore fra quelle che, come le spese e gli onorari agli ausiliari del giudice, sono anticipate dallo Stato, in caso di chiusura del fallimento per mancanza di attivo.

Successivamente, con **sentenza del 20 giugno 2007 n. 254**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 102, nella parte in cui non prevede la possibilità, per lo straniero ammesso al patrocinio a spese dello Stato che non conosce la lingua italiana, di nominare un proprio interprete.

L'art. 102, infatti, prevede al primo comma che chi è ammesso al patrocinio può nominare un consulente tecnico di parte residente nel distretto di corte di appello nel quale pende il processo, e non prevede, invece, la possibilità per lo straniero, ammesso al gratuito patrocinio, che non conosca la lingua italiana, di ricorrere all'ausilio di un proprio interprete, la cui figura differisce sia da quella del consulente di parte sia da quella dell'interprete nominato dal giudice.

La Corte ha osservato che la partecipazione personale e consapevole dell'imputato al procedimento, mediante il riconoscimento del diritto in capo all'accusato straniero, che non conosce la lingua italiana, di nominare un proprio interprete, rientra nella garanzia costituzionale del diritto di difesa nonché nel diritto al giusto processo, in quanto l'imputato deve poter comprendere, nella

lingua da lui conosciuta, il significato degli atti e delle attività processuali, ai fini di un concreto ed effettivo esercizio del proprio diritto alla difesa. Inoltre, l'art. 111 Cost. stabilisce che la legge assicura che «la persona accusata di un reato sia assistita da un interprete se non comprende o non parla la lingua impiegata nel processo».

L'istituto del patrocinio a spese dello Stato, essendo diretto a garantire anche ai non abbienti l'attuazione del precetto costituzionale di cui al terzo comma dell'art. 24 Cost., prescrive che a questi siano assicurati i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione e ciò in esecuzione del principio posto dal primo comma della stessa disposizione, secondo cui tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi.

## 12.2. Diritto internazionale privato

Con **sentenza del 21 giugno 2006, n. 254**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma primo, delle disposizioni preliminari al codice civile, ai sensi del quale "I rapporti patrimoniali tra coniugi sono regolati dalla legge nazionale del marito al tempo della celebrazione del matrimonio".

Secondo la Corte, tale disposizione, componendo un conflitto tra le leggi nazionali diverse dei coniugi privilegiando, nell'individuazione della norma regolatrice dei rapporti patrimoniali tra questi, la legge nazionale del marito, realizza una discriminazione nei confronti della moglie per ragioni legate esclusivamente alla diversità di sesso, in violazione sia dell'art. 3, comma primo, Cost., sia dell'art. 29, comma secondo, Cost..

## 12.3. Diritto di famiglia

Con **sentenza 21 giugno 2006 n. 266**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 235, comma 1, numero 3, c.c., nella parte in cui, ai fini dell'azione di disconoscimento della paternità, subordina l'esame delle prove tecniche, da cui risulta "che il figlio presenta caratteristiche genetiche o del gruppo sanguigno incompatibili con quelle del presunto padre", alla previa dimostrazione dell'adulterio della moglie.

Secondo la Corte, il subordinare – sulla base del diritto vivente – l'accesso alle prove tecniche, che, da sole, consentono di affermare se il figlio è nato o meno da colui che è considerato il padre legittimo, alla previa prova dell'adulterio è, da una parte, irragionevole, attesa l'irrelevanza di quest'ultima prova al fine dell'accoglimento, nel merito, della domanda proposta; e, dall'altra, si risolve in un sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 Cost.. E ciò per giunta in relazione ad azioni volte alla tutela di diritti fondamentali attinenti allo *status* e alla identità biologica.

## 12.4. Convenzione europea dei diritti dell'uomo

Con **sentenza del 22 ottobre 2007 n. 348**, la Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 5-*bis*, commi 1 e 2, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 ("*Misure urgenti per il risanamento della finanze pubbliche*", convertito, con modificazioni, dalla legge 8 settembre 1992, n. 359), nonché in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dell'art. 37, commi 1 e 2, del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 ("*T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*"), ha chiarito la posizione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu) nel sistema delle fonti.

La questione, proposta dalla Corte di cassazione, riguardava la costituzionalità del criterio, prescritto dall'art. 5, commi 1 e 2, del decreto-legge 333/1992, che fissa l'indennità di espropriazione dei suoli edificabili nella media tra valore venale e reddito dominicale rivalutato del bene, ridotta del 40 per cento (salvo il caso di cessione volontaria). Tale criterio, già sindacato dalla Corte costituzionale con riferimento a parametri interni senza che lo scrutinio evidenziasse vizi di costituzionalità, è stato nuovamente sottoposto al giudice delle leggi per presunto contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto asseritamente incompatibile con la garanzia del diritto di proprietà di cui all'art. 1 del Primo protocollo addizionale della Cedu, come interpretato dalla Corte di Strasburgo. Un ulteriore profilo di illegittimità, in relazione agli art. 111 e 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 6 della Cedu, era ravvisato dalla Corte rimettente nella retroattività della disposizione impugnata, che si dichiara applicabile ai giudizi in corso.

Secondo la Corte, l'art. 117 comma 1, Cost., il quale, nel testo introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, condiziona l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle regioni al rispetto degli obblighi internazionali, tra i quali rientrano quelli derivanti dalla Cedu, se da una parte rende inconfutabile la maggior forza di resistenza delle norme Cedu rispetto a leggi ordinarie successive, dall'altra attrae le stesse nella sfera di competenza della Corte costituzionale, poiché gli eventuali contrasti non generano problemi di successione delle leggi nel tempo o valutazioni sulla rispettiva collocazione gerarchica delle norme in contrasto, ma questione di legittimità costituzionale, sicché il giudice comune non ha il potere di disapplicare la norma legislativa ordinaria ritenuta in contrasto con una norma Cedu, presentandosi l'asserita incompatibilità tra le due come una questione di legittimità costituzionale, per eventuale violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., di esclusiva competenza della Corte costituzionale.

Sull'argomento si veda anche la **sentenza del 22 ottobre 2007 n. 349**, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5-*bis*, comma 7-*bis*, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 ("*Misure urgenti per il risanamento*

della finanza pubblica"), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, introdotto dall'art. 3, comma 65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 ("*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*").

## 12.5. Titolo V della Costituzione

Alla 2<sup>a</sup> Commissione sono state assegnate anche una serie di sentenze della Corte costituzionale che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di leggi delle Regioni o delle Province autonome:

- **sentenza del 20 novembre 2006 n. 396**, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, legge della regione Sardegna 7 ottobre 2005, n. 13, recante "*Scioglimento degli organi degli enti locali e nomina dei commissari. Modifiche alla L. reg. 2/8/2005, n. 12 (Norme per le unioni di comuni e comunità montante)*", nella parte in cui non esclude i gravi motivi di ordine pubblico dai casi nei quali gli organi regionali possono disporre rimozione o sospensione degli amministratori locali;

- **sentenza del 4 dicembre 2006 n. 405**, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 luglio 2004, n. 4 ("*Disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio della provincia di Bolzano per l'anno finanziario 2004 e per il triennio 2004-2006*");

- **sentenza del 4 dicembre 2006 n. 412**, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, della legge della regione Molise 13 gennaio 2003, n. 1; dell'art. 9, comma 1, della legge della regione Molise n. 1 del 2003; dell'arti. 14 della legge della regione Molise n. 34 del 2005;

- **sentenza del 4 dicembre 2006 n. 413**, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della regione Toscana 27 dicembre 2005, n. 70 ("*Legge finanziaria per l'anno 2006*"), nella parte in cui determina l'ammontare del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi con decorrenza dal 1° gennaio 2006;

- **sentenza del 19 febbraio 2007, n. 57**, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, e 3, commi 1 e 3, della legge della regione Marche 9 dicembre 2005, n. 28 ("*Istituzione del registro degli amministratori di condominio e di immobili*") e, per conseguenza, della restante parte dell'intera legge.

Infine, con **sentenza 14 gennaio 2008, n. 9**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 88, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost..

### 13. ALTRI DISEGNI DI LEGGE IL CUI *ITER* NON È GIUNTO A CONCLUSIONE

Nel corso della XV legislatura, la 2<sup>a</sup> Commissione ha esaminato numerosi disegni di legge in materia di diritto di famiglia e delle persone, il cui *iter* non è giunto a conclusione.

#### 13.1. **Cognome della moglie e dei figli**

In primo luogo, si ricordano i disegni di legge in materia di cognome della moglie e dei figli: l'**A.S. 19**, recante "*Modifiche al codice civile in materia di cognome dei coniugi e dei figli*" (Franco Vittoria), l'**A.S. 26**, recante "*Modifiche al codice civile in materia di cognome della moglie*" (Manziona) e l'**A.S. 580** "*Modifiche al codice civile in materia di cognome dei figli*" (Caprili).

I suddetti disegni di legge erano basati sulla volontà di rimuovere dall'ordinamento italiano ogni traccia della potestà maritale e di dare seguito alla sentenza della Corte costituzionale 12 febbraio 2006, n. 61, con la quale la Corte ha affermato che "l'attuale sistema di attribuzione del cognome dei figli è retaggio di una concezione patriarcale della famiglia, la quale affonda le proprie radici nel diritto di famiglia romanistica, e di una tramontata potestà maritale, non più coerente con i principi dell'ordinamento e con il valore costituzionale dell'eguaglianza tra uomo e donna". La Corte richiamava altresì il vincolo derivante da trattati internazionali, che impegnano gli stati contraenti, tra i quali l'Italia, a eliminare ogni discriminazione basata sul sesso nella scelta del cognome familiare, sottolineando come a tale vincolo si siano già adeguati i maggiori stati europei. Al tempo stesso, essa dichiarava che la scelta tra le varie opzioni prospettabili per superare la predetta discriminazione esorbitava dai poteri della Corte medesima, dovendo tale scelta essere affidata alla discrezionalità del legislatore.

La Commissione ha assunto come base il disegno di legge n. 19, assorbendo i disegni di legge n. 26 e n. 580.

Per quanto riguarda il **cognome della moglie**, il testo proposto dalla Commissione:

- modificava l'art. 143-*bis* c.c., che attualmente prevede che la moglie aggiunge al proprio cognome quello del marito, stabilendo invece che con il matrimonio ciascun coniuge conserva il proprio cognome;
- apportava le modifiche conseguenti alla disciplina della separazione e del divorzio.

Con riferimento alla questione del **cognome dei figli**, si prevedeva che al figlio fosse attribuito, secondo la volontà dei genitori, il cognome del padre o quello della madre, ovvero entrambi i cognomi dei genitori nell'ordine da questi concordato. In caso di mancato accordo tra i genitori, ovvero in caso di morte,

irreperibilità o incapacità di entrambi, si prevedeva che fossero attribuiti al figlio i cognomi di entrambi i genitori in ordine alfabetico, limitatamente al primo cognome di ciascuno.

A seguito della discussione generale in Aula, nella seduta antimeridiana del 30 maggio 2007, su proposta del relatore, l'Assemblea ha rinviato il provvedimento in Commissione, in modo che questa potesse verificare, sulla base degli emendamenti che sono stati presentati e della discussione svolta, la possibilità di trovare una soluzione condivisa.

In data 2 ottobre 2007, la Commissione approvava un nuovo testo. In particolare la nuova formulazione dell'art. 2, introducendo l'art. 143-*bis*.1 nel codice civile, prevedeva l'attribuzione al figlio del cognome di entrambe i genitori *ex lege* – non più quindi secondo la volontà dei genitori stessi – stabilendo che il primo dei due cognomi fosse quello del padre, salvo diversa decisione dei genitori, i quali potevano stabilire un ordine diverso con dichiarazione concorde resa all'ufficiale dello stato civile all'atto del matrimonio o, in mancanza, all'atto di registrazione della nascita del primo figlio. Il figlio avrebbe a sua volta trasmesso ai propri figli il primo dei suoi cognomi.

Il nuovo testo non è stato esaminato dall'Assemblea.

### **13.2. Luogo elettivo di nascita**

Gli **A.A.S.S. 579** (Caprili), **684** (Izzo) e **928** (Costa Rosario Giorgio) prevedevano tutti l'istituzione del luogo elettivo di nascita, ossia la facoltà per i genitori di indicare, all'atto della dichiarazione di nascita, il luogo di residenza dei genitori, invece del luogo effettivo di nascita. Poiché infatti la grandissima maggioranza dei parti avviene oggi presso ospedali e case di cura, si verifica il fenomeno della progressiva scomparsa delle registrazioni di nascita nei comuni minori, evidentemente privi di strutture sanitarie dedicate. I disegni di legge in esame intendevano, da un lato, contribuire al salvataggio della tradizione della memoria storica dei piccoli comuni e, dall'altro, attenuare i disagi per i cittadini e le amministrazioni derivanti dalla concentrazione della richiesta di certificati e documenti nei comuni dove sono registrate le nascite di numerosi bambini, che pure sono immediatamente iscritti, quanto alla residenza, presso altri comuni.

In data 10 ottobre 2006, la Commissione esprimeva voto favorevole sul testo emendato degli identici disegni di legge n. 579 e n. 684, con conseguente assorbimento del disegno di legge n. 928, e decideva all'unanimità di chiedere il trasferimento del provvedimento in esame alla sede deliberante.

La riassegnazione in sede deliberante è stata disposta dalla Presidenza del Senato in data 6 novembre 2006, ma *l'iter* di approvazione non è giunto a conclusione.

### 13.3. Coppie di fatto

Numerosi disegni di legge assegnati alla 2<sup>a</sup> Commissione in sede referente hanno riguardato il trattamento giuridico delle coppie di fatto: **A.S. 18** ("*Norme sul riconoscimento giuridico delle unioni civili*", Franco Vittoria e altri); **A.S. 62** ("*Norme in materia di unione registrata, di unione civile, di convivenza di fatto, di adozione e di uguaglianza giuridica tra i coniugi*", Malabarba); **A.S. 472** ("*Disposizioni in materia di unioni civili*", Ripamonti); **A.S. 481** ("*Disciplina del patto civile di solidarietà*", Silvestri e altri); **A.S. 589** ("*Disciplina del contratto d'unione solidale*", Biondi); **A.S. 1208** ("*Normativa sulle unioni civili e sulle unioni di mutuo aiuto*", Boccia Maria Luisa e altri); **A.S. 1224** ("*Disciplina del patto di solidarietà*", Manzione); **A.S. 1225** ("*Norme in materia di unione registrata, di unione civile, di convivenza di fatto, di adozione e di uguaglianza giuridica tra i coniugi*", Russo Spena e altri); **A.S.1227** ("*Disciplina delle unioni civili*", Russo Spena e altri); **A.S. 1339** ("*Diritti e doveri delle persone stabilmente conviventi*", Governo).

Al termine di una lunga ed articolata discussione generale, il presidente Salvi, nella seduta del 5 giugno 2007, ha proposto la costituzione di un Comitato ristretto con il compito di predisporre un testo che potesse raccogliere il maggior consenso possibile.

Nel corso della seduta della Commissione del 10 luglio 2007, il Presidente Salvi ha comunicato alla Commissione di aver predisposto, in qualità di relatore, una proposta di testo-base, sulla quale il Comitato ristretto potesse avviare una discussione nel merito.

La prima riunione del Comitato ha avuto luogo il successivo 12 luglio. Nel corso di tale seduta il relatore ha proposto una bozza di testo unificato, ed è stato deliberato lo svolgimento di audizioni informali. Il 18 luglio, in due distinte sedute, sono stati ascoltati prima i rappresentanti delle associazioni Arcigay e Arcilesbica e successivamente della L.I.N.F.A., associazione rappresentativa delle cosiddette "nuove famiglie", mentre il 26 luglio è stato ascoltato il Forum delle famiglie. A seguito delle decisioni assunte nella successiva seduta del 12 settembre, in due distinte sedute, il 27 settembre 2007 si sono svolte le audizioni del professor Francesco D'Agostino, Presidente dell'Unione giuristi cattolici e del professor Paolo Papanti Pelletier, ordinario di diritto privato all'Università di Roma Tor Vergata, mentre, il 18 ottobre, si è svolta l'audizione informale del professor Gérard François Dumont, dell'Università di Parigi, in materia di esperienza applicativa della normativa francese sui cosiddetti PACS.

In esito alle sedute del 20 settembre e del 23 ottobre, il Comitato ristretto ha deciso di procedere all'esame di proposte emendative alla bozza formulata dal relatore.

Il 21 novembre, preso atto, sulla base della quantità e della natura degli emendamenti presentati, che non esistevano le condizioni per procedere ad un esame "per consenso" e all'adozione di un testo proposto dal Comitato ristretto, si

è deciso di concludere i lavori del Comitato stesso e di iscrivere nuovamente la materia all'ordine del giorno della Commissione.

Nella seduta plenaria del 4 dicembre 2007, il Presidente ha quindi proposto che la Commissione adottasse come testo base il testo da lui presentato al Comitato ristretto. La Commissione ha approvato tale proposta e il presidente ha fissato il termine per la presentazione degli emendamenti.

*L'iter* non è giunto a conclusione.

Il suddetto testo base prevedeva l'introduzione nel Libro I del codice civile di un ultimo Titolo rubricato "*Del contratto di unione solidale*". L'unione solidale era configurata come un contratto concluso fra due persone, anche dello stesso sesso, per l'organizzazione della vita in comune. Ad essa, pertanto, si sarebbero dovute applicare le norme in materia di contratti di cui al Capo II del Libro IV del codice civile, ivi comprese le cause di nullità previste dagli artt. 1418 e seguenti, nonché le disposizioni delle vigenti leggi speciali in materia di contratti. Il contratto *de quo* si sarebbe dovuto stipulare mediante dichiarazione congiunta davanti al giudice di pace o ad un notaio competente per il comune di residenza di uno dei due contraenti. Esso sarebbe stato poi trascritto in apposito registro presso l'ufficio del giudice di pace. Per quanto riguarda i diritti ed i doveri dei contraenti, si prevedeva che i contraenti si portassero aiuto reciproco e contribuissero alle necessità della vita in comune in proporzione ai propri redditi, al proprio patrimonio e alle proprie capacità di lavoro professionale e casalingo. Il contratto avrebbe potuto prevedere i tempi e i modi della contribuzione di ciascuno. Le parti avrebbero dovuto indicare se intendevano assoggettare alle norme della comunione in generale i beni acquistati a titolo oneroso successivamente alla stipulazione del contratto stesso, anche quando l'acquisto fosse stato compiuto da una sola delle parti. Il testo base recava poi, tra l'altro, disposizioni in materia di: diritti successori; decisioni di carattere sanitario relative al partner incapace; successione nel contratto di locazione.

#### **13.4. Tutela temporanea della salute dei soggetti impossibilitati a provvedervi personalmente**

L'A.S. 1050, "*Modifica al codice civile in materia di tutela temporanea della salute dei soggetti impossibilitati a provvedervi personalmente*", (Salvi e Caruso), era volto a colmare il vuoto normativo derivante dalla mancanza di disposizioni adeguate per il caso che una persona, a seguito di un evento invalidante, diventi del tutto incapace di provvedere a se stessa, sotto il profilo della immediata tutela della sua salute e delle correlate aspettative di prestazione. L'ordinamento prevede, bensì, la nomina, secondo i casi, di un tutore, di un curatore o di un amministratore di sostegno. Ma tutte queste figure possono operare soltanto dopo che l'autorità giudiziaria ha effettuato la relativa nomina: il che avviene solo dopo il compimento delle rispettive procedure, e perciò, anche

con la miglior volontà, in un momento comunque largamente successivo al bisogno.

Si prevedeva dunque che ogni persona maggiore di età potesse designare un'altra persona o un ente che lo rappresentasse nel caso di sua infermità fisica o psichica, che lo ponesse nell'impossibilità di provvedere alla tutela della propria salute. La persona designata avrebbe assunto la tutela del benessere psico-fisico del beneficiario solo fino a quando la competente autorità giudiziaria non avesse provveduto alla nomina del tutore o del curatore o dell'amministratore di sostegno o dell'amministratore provvisorio in forza dell'art. 35 della legge 23 dicembre 1978, n. 833. Nello svolgimento della suddetta funzione, la persona designata avrebbe provveduto, tra l'altro, a richiedere con la massima sollecitudine l'intervento dei servizi necessari, ad adottare le decisioni opportune ed a curare che gli enti e i servizi tenuti ad intervenire effettuino le prestazioni adeguate alle esigenze psico-fisiche del beneficiario.

Congiuntamente all'A.S. 1050, è stato discusso l'**A.S. 1690** "*Modifica del libro primo, titolo XII, capo I, del codice civile in materia di amministrazione di sostegno, nonché modifica del codice di procedura penale in materia di sospensione del procedimento per incapacità dell'imputato*" (Taddei) che istituiva l'albo degli amministratori di sostegno e riformulava l'art. 71 c.p.p., prevedendo che, qualora lo stato mentale dell'imputato sia tale da impedirne la cosciente partecipazione al procedimento, il giudice disponga la sospensione e nomini un amministratore di sostegno.

Nella seduta del 25 settembre 2007, la Commissione ha adottato l'A.S. 1050 come testo base. Il successivo 23 ottobre, la Commissione ha conferito all'unanimità al relatore il mandato di riferire favorevolmente all'Assemblea. Il disegno di legge 1690 è stato pertanto assorbito.

Il disegno di legge in esame è stato nuovamente assegnato alla 2<sup>a</sup> Commissione in sede deliberante il 9 gennaio 2008 (annuncio nella seduta pomeridiana n. 274 del 15 gennaio 2008).

### **13.5. Altri disegni di legge**

Infine, la 2<sup>a</sup> Commissione ha posto all'ordine del giorno una serie di disegni di legge relativi a vari profili del diritto di famiglia: l'**A.S. 31**, "*Modifiche al codice civile in materia di abolizione dell'addebito nelle separazioni*", (Manziona); l'**A.S. 152**, "*Modifica all'articolo 191 del codice civile riguardante il regime patrimoniale della famiglia*", (Alberti Casellati); l'**A.S. 154**, "*Norme in materia di indennità di fine rapporto nel regime patrimoniale dei coniugi*", (Alberti Casellati); l'**A.S. 238**, "*Disposizioni concernenti lo scioglimento del matrimonio e della comunione tra i coniugi*", (Magnolfi e Franco Vittoria); l'**A.S. 275**, "*Modificazioni della disciplina in tema di assegnazione della casa familiare nei procedimenti di separazione e divorzio*", (Manziona); l'**A.S. 1174**, "*Modifica alla legge 1° dicembre 1970, n. 898, in materia di abbreviazione dei tempi di*

*concessione dello scioglimento del matrimonio"*, (Vano ed altri); l'**A.S. 1432**, "*Modifiche alla disciplina in tema di separazione personale tra i coniugi, scioglimento e cessazione degli effetti civili del matrimonio e successione ereditaria del coniuge*", (Saro); l'**A.S. 1845**, "*Modifiche della legge 1° dicembre 1970, n. 898, in materia di scioglimento e cessazione degli effetti civili del matrimonio*", (Caruso ed altri).

Nella seduta del 19 dicembre 2007, la Commissione ha approvato l'adozione di un testo base, predisposto dal relatore, che, alla luce del dibattito svolto nelle sedute precedenti, recepiva il contenuto di diversi dei disegni di legge suddetti.

Tale testo riduceva da tre anni ad un anno il lasso di tempo che deve necessariamente intercorrere tra la separazione ed il divorzio.

Esso prevedeva inoltre altre modifiche al diritto di famiglia, tra le quali si possono ricordare: l'abolizione dell'addebito nelle separazioni; l'anticipazione degli effetti dello scioglimento della comunione al momento in cui viene depositata la domanda di separazione personale, annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio; la possibilità di attribuire, in caso di separazione o divorzio, il godimento della casa coniugale al coniuge economicamente più debole, anche in assenza di figli.

## **14. PROCEDURE DI COLLEGAMENTO CON L'UNIONE EUROPEA**

### **14.1. Atti comunitari**

#### **14.1.1. Le disposizioni del regolamento del Senato**

L'art. 29, comma 2-*bis*, Reg. Sen., prevede che il programma e il calendario dei lavori di ciascuna Commissione siano predisposti in modo tale da assicurare il tempestivo esame degli atti preparatori della legislazione dell'Unione europea, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea o comunicati dal Governo.

Ai sensi dell'art. 144 Reg. Sen., le Commissioni, al fine di esprimere il proprio avviso sulla opportunità di possibili conseguenti iniziative da parte del Parlamento o del Governo, esaminano:

- i suddetti atti preparatori della legislazione dell'Unione europea;
- le relazioni informative del Governo sulle procedure comunitarie di approvazione di progetti, nonché
- le relazioni del Governo sullo stato di conformità delle norme vigenti nell'ordinamento interno alle prescrizioni contenute nella normativa comunitaria.

A conclusione dell'esame, le Commissioni possono votare risoluzioni volte ad indicare i principi e le linee che debbono caratterizzare la politica italiana nei confronti dell'attività preparatoria all'emanazione di atti comunitari, esprimendosi sugli indirizzi generali manifestati dal Governo su ciascuna politica dell'Unione europea, sui gruppi di atti normativi in via di emanazione riguardanti la stessa materia, oppure sui singoli atti normativi di particolare rilievo di politica generale.

#### **14.1.2. Gli atti comunitari assegnati nella XV legislatura**

Gli atti comunitari assegnati alla 2<sup>a</sup> Commissione, ai sensi del suddetto art. 144 Reg. Sen (classificati nella banca dati delle attività non legislative come "Atti comunitari") sono i seguenti:

- proposta di regolamento che modifica il regolamento n. 2201/2003 limitatamente alla competenza giurisdizionale e introduce norme sulla legge applicabile in materia matrimoniale (atto comunitario n. 2);
- proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle misure penali finalizzate ad assicurare il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale (atto comunitario n. 5);
- comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni relativa al

programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2007 (atto comunitario n. 7);

- progetto di programma di 18 mesi delle presidenze tedesca, portoghese e slovena (atto comunitario n. 8);

- proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela penale dell'ambiente (atto comunitario n. 20);

- proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 78/855/CEE del Consiglio relativa alle scissioni delle società per azioni, per quanto riguarda l'obbligo di far elaborare ad un esperto indipendente una relazione in occasione di una fusione o di una scissione (atto comunitario n. 21);

- proposta di decisione quadro del Consiglio che modifica la decisione quadro 2002/745/GAI relativa alla lotta contro il terrorismo (atto comunitario n. 34);

- comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni relativa al programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2008 (atto comunitario n. 36).

L'unico atto che è stato posto all'ordine del giorno è stata la proposta di regolamento che modifica il regolamento n. 2201/2003 limitatamente alla **competenza giurisdizionale** e introduce norme sulla **legge applicabile in materia matrimoniale** (Atto comunitario n. 2).

In data 7 novembre 2006, la 2<sup>a</sup> Commissione ha approvato una risoluzione che ne valutava positivamente il contenuto e auspicava una rapida approvazione della proposta.

## **14.2. Sentenze della Corte di giustizia**

### **14.2.1. Le disposizioni del regolamento del Senato**

Ai sensi dell'art. 144-ter Reg. Sen., le sentenze di maggior rilievo della Corte di giustizia delle Comunità europee sono inviate alla Commissione competente per materia e alla 14<sup>a</sup> Commissione permanente.

La Commissione competente esamina la questione con l'intervento di un rappresentante del Governo e di un relatore designato dalla 14<sup>a</sup> Commissione permanente.

Al termine dell'esame, la Commissione può adottare una risoluzione intesa ad esprimere il proprio avviso sulla necessità di iniziative e adempimenti da parte delle autorità nazionali, indicandone i criteri informativi.

Il Presidente del Senato trasmette la risoluzione approvata al Presidente del Consiglio dei ministri, dandone notizia al Presidente della Camera dei deputati.

Le suddette sentenze sono classificate nella banca dati delle attività non legislative come doc. LXXXIX.

#### **14.2.2. Le sentenze assegnate nella XV legislatura**

L'unica sentenza assegnata alla 2<sup>a</sup> Commissione nel corso della XV legislatura è stata la sentenza del 30 maggio 2006 relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, assegnata alla Commissione il 28 giugno 2006 (doc. LXXXIX n. 1).

### **14.3. Risoluzioni del Parlamento europeo**

#### **14.3.1. Le disposizioni del regolamento del Senato**

Ai sensi dell'art. 143 Reg. Sen., le risoluzioni votate dal Parlamento europeo che siano formalmente inviate per comunicazione al Senato, sono trasmesse dal Presidente, dopo l'annuncio all'Assemblea, alle Commissioni competenti per materia ovvero, quando riguardino le istituzioni o la politica generale dell'Unione europea, alla 14<sup>a</sup> Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea).

La Commissione competente per materia, se decide di aprire un dibattito sulle risoluzioni, nonché sugli affari relativi, richiede, tramite il Presidente del Senato, alla 3<sup>a</sup> Commissione permanente e alla 14<sup>a</sup> Commissione permanente, di esprimere il proprio parere.

Le suddette risoluzioni sono classificate nella banca dati delle attività non legislative come Doc. XII.

#### **14.3.2. Le risoluzioni del Parlamento europeo assegnate nella XV legislatura**

Nel corso della XV legislatura sono state assegnate alla Commissione le seguenti risoluzioni del Parlamento europeo.

- risoluzione sulla situazione attuale nella lotta alla violenza contro le donne ed eventuali azioni future (doc. XII n. 2);

- raccomandazione sulla valutazione del mandato d'arresto europeo (doc. XII n. 14);

- risoluzione sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla firma di un accordo tra la Comunità europea e il Regno di Danimarca che estende alla Danimarca le disposizioni del regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (doc XII. n. 19);

- risoluzione sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla firma dell'accordo tra la Comunità europea e il Regno di Danimarca che estende alla

Danimarca le disposizioni del regolamento (CE) n. 1348/2000 del Consiglio relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile e commerciale (doc XII n. 20);

- risoluzione sull'iniziativa del Regno del Belgio ai fini dell'adozione, da parte del Consiglio, di una decisione quadro relativa al riconoscimento e all'esecuzione nell'Unione europea dei divieti risultanti da condanne per reati sessuali ai danni di bambini (doc. XII n. 57);

- risoluzione sulla situazione dei detenuti a Guantánamo (doc. XII n. 66);

- risoluzione sulle conseguenze della sentenza della Corte del 13 settembre 2005 (doc. XII n. 67);

- risoluzione sulla proposta modificata di decisione del Consiglio relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, del protocollo per combattere il traffico di migranti per via terrestre, aerea e marittima, allegato alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (doc. XII n. 72);

- risoluzione sulla proposta modificata di decisione del Consiglio relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, del protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare donne e bambini, allegato alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (doc. XII n. 73);

- risoluzione sul presunto utilizzo di paesi europei da parte della CIA per il trasporto e la detenzione illegali di persone, adottata a metà dei lavori della commissione temporanea (doc. XII n. 79);

- posizione sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione di un accordo tra la Comunità europea e il governo della Repubblica di Bulgaria sulla partecipazione della Bulgaria alle attività dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (doc. XII n. 103);

- posizione sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione di un accordo tra la Comunità europea e la Romania sulla partecipazione della Romania alle attività dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (doc. XII n. 104);

- posizione sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione di un accordo tra la Comunità europea e la Repubblica di Turchia sulla partecipazione della Turchia alle attività dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (doc. XII n. 105);

- risoluzione sulla futura politica dei brevetti in Europa (doc. XII n. 111);

- risoluzione sul cancro al seno nell'Unione europea ampliata (doc. XII n. 116);

- risoluzione sul seguito dato al parere del Parlamento sulla protezione ambientale: lotta al crimine, reati e pene (doc. XII n. 119);

- risoluzione recante raccomandazioni alla Commissione sulle successioni e testamenti (doc. XII n. 129);

- risoluzione sui progressi compiuti dall'Unione europea nella creazione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia (articoli 2 e 39 del trattato UE) (doc. XII n. 137);
- risoluzione sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla firma, a nome della Comunità europea, di una convenzione fra la Comunità europea e la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia recante le modalità di partecipazione di tali Stati all'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (doc. XII n. 140);
- risoluzione sul programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2007 (doc. XII n. 141);
- raccomandazione al Consiglio sull'evoluzione dei negoziati relativi alla decisione quadro sulla protezione dei dati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale (doc. XII n. 147);
- risoluzione recante raccomandazioni alla Commissione sui termini di prescrizione nelle controversie transfrontaliere concernenti lesioni personali e incidenti mortali (doc. XII n. 154);
- risoluzione recante raccomandazioni alla Commissione sullo statuto della società privata europea (doc. XII n. 156);
- risoluzione sul presunto uso dei paesi europei da parte della CIA per il trasporto e la detenzione illegali di prigionieri (doc. XII n. 158);
- risoluzione su SWIFT, l'accordo PNR e il dialogo transatlantico su tali questioni (doc. XII n. 160);
- risoluzione sull'accordo PNR con gli Stati Uniti d'America (doc. XII n. 237);
- risoluzione sul finanziamento del tribunale speciale per la Sierra Leone (doc. XII n. 253);
- risoluzione sugli assassinii di donne (femminicidi) in Messico e in America Centrale e sul ruolo dell'Unione europea nella lotta contro questo fenomeno (doc. XII n. 271);
- risoluzione sulla lotta al terrorismo (doc. XII n. 330);
- risoluzione sulle donne di conforto (doc. XII n. 339).

Su nessuna delle suddette risoluzioni è stato aperto un dibattito.





# Ultimi dossier del Servizio Studi

## XV LEGISLATURA

- 250            Dossier            Disegno di legge A.S. n. 2013  
Conversione in legge del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria - Sintesi degli articoli - Edizione provvisoria
- 251            Dossier            Spaccati dei principali atteggiamenti della vita quotidiana espressi dalle famiglie italiane. Anno 2007
- 252            Testo a fronte        Atto del Governo n. 235  
Schema di decreto legislativo recante disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi nn. 227/2001, 99/2004 e 102/2005, e successive modificazioni, in materia modernizzazione e regolazione dei mercati nel settore agricolo, agroalimentare e della pesca, a norma dell'articolo 1, comma 12, della legge 12 luglio 2006, n. 228 - Edizione provvisoria
- 253            Dossier            Atto del Governo n. 231 - Schema di decreto legislativo concernente:  
«Modifiche al decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102, recante interventi finanziari a sostegno delle imprese agricole»
- 254            Schede di lettura     Atto del Governo n. 229 - Schema di decreto legislativo recante: «Attuazione della direttiva 2006/32/CE relativa all'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e abrogazione della direttiva 93/76/CEE»
- 255            Dossier            Indicatori socio-economici territoriali: la Regione Lazio (2<sup>a</sup> serie)

## XVI LEGISLATURA

- 1            Dossier            La legge elettorale per il Senato: la seconda applicazione - Edizione provvisoria
- 2            Schede di lettura     Disegno di legge A.S. n. 4 “Conversione in legge del decreto-legge 23 aprile 2008, n. 80, recante misure urgenti per assicurare il pubblico servizio di trasporto aereo”
- 3            Dossier            I lavori della 6<sup>a</sup> Commissione (Finanze e tesoro) nella XV Legislatura
- 4            Dossier            Infrastrutture e trasporti. Dossier di inizio della XVI legislatura

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico,  
per gli utenti intranet del Senato alla url  
<http://www.senato.intranet/intranet/Studi/home.htm>

Senato della Repubblica  
[www.senato.it](http://www.senato.it)