DE JURE CONDENDO

di Danila Certosino

AVVISO DI CONCLUSIONE DELLE INDAGINI PRELIMINARI E TUTELA DELLA PERSONA OFFESA DAL REATO

Il 19 marzo 2019 la Commissione Giustizia del Senato in sede referente ha iniziato l'esame del d.d.l. S. 1080, recante «*Modifica dell'art. 415 bis c.p.p. in materia di avviso della conclusione delle indagini preliminari*», presentato il 20 febbraio 2019 su iniziativa dell'on. Dario Damiani ed altri.

Ponendosi in linea di continuità con le ultime statuizioni legislative che hanno rafforzato la posizione della persona offesa all'interno del procedimento penale, la presente proposta di legge intende garantire ulteriormente il diritto di informazione della vittima durante la fase investigativa.

Già con l'entrata in vigore del d.lgs. 15 dicembre 2015, n. 212 – che ha recepito all'interno del nostro ordinamento la direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato – sono state inserite nel codice di procedura penale alcune disposizioni normative che riconoscono alla vittima il diritto di essere informata in merito al procedimento penale che la coinvolge, ottemperando così a quanto prescritto dal legislatore europeo, il cui intento è quello di far sì che la parte lesa diventi un soggetto processuale a tutti gli effetti.

Con il disegno di legge in commento, il testo dell'art. 415-bis c.p.p. viene così interpolato: «il pubblico ministero, se non deve formulare richiesta di archiviazione ai sensi degli artt. 408 e 411, fa notificare alla persona offesa e al suo difensore, se nominato, nonché all'indagato e al suo difensore avviso della conclusione delle indagini».

La nuova formulazione normativa non limiterebbe, quindi, l'inoltro alla persona offesa e al suo difensore dell'avviso *ex art. 415-bis c.p.p.* nelle sole ipotesi di maltrattamenti in famiglia e *stalking* – come attualmente disciplinato a seguito della modifica operata dall'art. 2, comma 1, lett. h), d.l. 14 agosto 2013, n. 93, conv. con modif. nella l. 15 ottobre 2013, n. 119 – prevedendo un obbligo generale di notifica.

Alla persona offesa verrebbero, inoltre, estesi i medesimi poteri riconosciuti al soggetto indagato, ovvero la facoltà, entro il termine di venti giorni, di presentare memorie, produrre documenti, presentare documentazione relativa ad investigazioni del difensore, chiedere al pubblico ministero il compimento di atti di indagine.

Appare evidente come la proposta *de qua* si collochi in piena sintonia con il dettato dell'art. 24 Cost., secondo cui «tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi» e, quindi, anche e soprattutto chi subisce una condotta illecita e potenzialmente penalmente rilevante.

Come sottolineato nella relazione illustrativa, assicurare, infatti, anche «ai difensori delle parti offese la partecipazione a quella fase di giudizio che vede come protagonisti principali pubblica accusa e soggetto indagato significa ampliare lo spettro delle garanzie poste a tutela di quei diritti ed interessi legittimi cui la Carta fa riferimento».

LA PROMOZIONE DELL'ATTIVITÀ FISICA E SPORTIVA NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI MINORILI

Risulta assegnato alla Commissione Giustizia del Senato in sede redigente in data 14 febbraio 2019 il disegno di legge S. 958, recante «*Disposizioni per la promozione dell'attività fisica e sportiva negli istituti penitenziari minorili*», presentato dai senatori Piarulli ed altri.

Lo svolgimento di attività sportive all'interno degli istituti penitenziari minorili ha un quadro normativo di riferimento particolarmente frammentato.

Innanzitutto l'art. 15 della legge sull'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354), riconosce che il trattamento del detenuto e dell'internato sia svolto avvalendosi principalmente dell'istruzione, della formazione professionale, del lavoro, della partecipazione a progetti di pubblica utilità, della

religione, delle attività culturali, ricreative e sportive, il tutto agevolando opportuni contatti con il mondo esterno e rapporti con la famiglia.

Principio basilare del processo penale a carico di imputati minorenni è la rieducazione del minore, che deve essere realizzata durante l'intero arco procedimentale e, quindi, anche durante la fase esecutiva della pena. A tal fine, il successivo d.p.r. 30 giugno 2000, n. 230, intervenendo – attraverso le previsioni contenute negli artt. 59 e 60 – sui programmi delle attività culturali, ricreative e sportive, da una parte dà attuazione a quanto stabilito in via generale dall'ordinamento penitenziario e dall'altra volge la pena verso la rieducazione del detenuto e dell'internato. In particolare, l'articolo 59 del citato regolamento prevede che i programmi delle attività sportive siano rivolti ai giovani e che per il loro svolgimento debba essere sollecitata la collaborazione degli enti nazionali e locali predisposti alla cura delle attività sportive.

La valorizzazione dello sport quale attività finalizzata alla rieducazione, alla responsabilizzazione, all'educazione e alla preparazione alla vita libera è stata ulteriormente realizzata con l'emanazione del d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 121, contenente norme in tema di esecuzione della pena nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione dell'art. 1, commi 81, 83 e 85, lett. p), l. 23 giugno 2017, n. 103. Il decreto in oggetto introduce una vera e propria normativa speciale per l'esecuzione della pena nei confronti dei condannati minorenni e dei c.d. giovani adulti, con particolare riguardo al processo educativo e di reinserimento sociale di cui gli stessi necessitano in ragione della giovane età.

A tal fine, le attività di gruppo svolgono un ruolo fondamentale nella socializzazione tra persone che condividono una situazione di "convivenza forzata" andando ad incidere sulla prevenzione dei suicidi, sui rapporti tra detenuti e sull'abbassamento del rischio di recidiva che, soprattutto in ambito di esecuzione penale minorile, rappresenta il pericolo maggiore. Trattandosi, inoltre, di iniziative già attive all'esterno, la loro estensione all'interno degli istituti risponde al principio di non discriminazione ed evita la marginalizzazione del soggetto in relazione al suo futuro reinserimento sociale.

L'obiettivo della proposta di legge in commento – che si compone di otto articoli – è quello di «rendere effettivo lo sviluppo dello sport all'interno degli istituti minorili affinché la risocializzazione del detenuto passi anche attraverso lo sviluppo dei valori dello sport». Un ulteriore obiettivo è anche quello di «avviare una politica che coinvolga tutti gli organi competenti al fine di promuovere progetti a lungo termine per agevolare gli approcci relazionali positivi, l'aggregazione e l'incontro tra detenuti e operatori». Come si legge nella relazione di accompagnamento, «il forte impatto socio-sanitario assunto dallo sport e dall'attività fisica in genere può, e senza dubbio deve, rappresentare, soprattutto per il detenuto minore, uno strumento di crescita culturale e soprattutto umana; un momento di confronto con persone diverse, di origini, culture e nazionalità diverse, in virtù del fatto che la funzione dello sport è anche quella di abbattere ogni barriera».

Allo stato attuale, all'interno dei diciassette istituti penitenziari minorili esistenti in Italia, si rileva come non esistano sufficienti attività alternative fornite ai reclusi, che trascorrono la maggior parte del tempo in totale inattività, con la pericolosa conseguenza di un inevitabile deterioramento dello sviluppo psico-fisico degli stessi; la restrizione all'interno di un istituto carcerario produce, infatti, una forte sofferenza psicofisica e forti livelli di stress, richiedendo un incessante autocontrollo sull'autogestione della pena e sull'osservazione del proprio comportamento. Per tali ragioni – come ben delineato all'interno dell'art. 1 del disegno di legge in esame – l'esercizio della pratica sportiva risulta di fondamentale importanza, essendo capace non solo di stimolare la socializzazione, lo spirito di gruppo e la condivisione delle regole, ma anche un concreto benessere fisico, psichico e sociale «in una prospettiva di prevenzione efficace e di rieducazione complessiva della persona».

A tal fine, gli artt. 4 e 5 della p.d.l. prevedono che gli istituti penitenziari debbano utilizzare gli spazi disponibili, attrezzandoli in modo adeguato per organizzare incontri, gare, esibizioni tra detenuti e internati dello stesso istituto o di altri istituti, secondo un programma predisposto dai direttori degli istituti interessati con il contributo tecnico del servizio sanitario penitenziario e approvato dal Ministro della giustizia. Spetterà poi – ai sensi di quanto contemplato dal successivo art. 6 – al direttore dell'istituto penitenziario unitamente al comandante del Corpo di polizia penitenziaria il controllo, l'organizzazione e la messa in atto delle norme e delle iniziative finalizzate a garantire la sicurezza prima, durante e dopo lo svolgimento delle attività sportive.

Come espressamente richiesto dall'art. 3 della proposta di legge *de qua* è, tuttavia, opportuno prevedere una valutazione medico-sportiva per ogni detenuto all'atto d'ingresso nell'istituto penitenziario al fine di esaminare lo stato di salute del soggetto, sia per accertare l'idoneità alla pratica sportiva (ovvero

l'assenza di patologie controindicanti), sia per indicare la corretta attività fisica in termini di tipo, intensità e quantità; anche nel caso di portatori di patologie, infatti, appare molto sentito il bisogno di programmi di attività motoria adeguati e differenziati secondo le diverse tipologie di detenuti.

Per quanto, concerne, infine, la gamma di attività praticabili, l'art. 2 le individua espressamente in calcio, pallamano, pallacanestro, pallavolo, tennis e bocce, a cui vanno aggiunte quelle tipiche del *wellness*, come *jogging*, marcia, attività a corpo libero e palestra.

MODIFICHE ALLA DISCIPLINA SULLA RIFORMA ORGANICA DELLA MAGISTRATURA ONORARIA

Il disegno di legge S. 945, assegnato alla Commissione Giustizia del Senato in sede referente in data 30 gennaio 2019, mira ad introdurre «*Modifiche alla legge 28 aprile 2016, n. 57, e al decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, in materia di tutele dei magistrati onorari ed efficienza degli uffici giudiziari del giudice di pace e del tribunale*».

La proposta di legge in esame, composta da otto articoli, affonda le sue radici nelle innumerevoli criticità sollevate nei riguardi del d.lgs. n. 116 del 2017, rivelatosi non idoneo dal punto di vista applicativo, non rispondendo alle esigenze della magistratura di pace ed onoraria, su cui grava il 65% dell'intero contenzioso italiano, con seri rischi per il buon funzionamento del sistema giudiziario.

Inoltre, come emerge dalla relazione di accompagnamento, il decreto *de quo* non soddisfa in alcun modo le aspettative di magistrati di pace ed onorari in servizio, che per lo più esercitano funzioni giurisdizionali da oltre venti anni, privi di tutele previdenziali ed assistenziali, nonostante importanti pronunce di organismi europei.

La legge delega intendeva istituire un doppio binario tra i nuovi magistrati onorari e quelli in servizio al momento dell'entrata in vigore della riforma, tutelando le posizioni di questi ultimi. Il disegno di legge in commento mira, così, ad apportare necessarie modifiche normative incidenti sullo status giuridico-economico dei magistrati in servizio.

Con riferimento agli aspetti previdenziali, l'art. 6 della p.d.l. propone una modifica dell'art. 25 d.lgs. n. 116 del 2017, ponendosi quest'ultimo in aperto contrasto con la Carta sociale europea, adottata dal Consiglio d'Europa nel 1961, e la cui versione riveduta è stata ratificata dall'Italia con la legge n. 30 del 1999.

Con la decisione del 5 luglio 2016 il Comitato europeo dei diritti sociali ha, infatti, accertato la violazione da parte dello Stato italiano dell'articolo E (divieto di discriminazione in ambito lavorativo) in combinato disposto con l'art. 12, par. 1 (diritto alla sicurezza sociale), per non aver previsto un trattamento sociale e previdenziale per i giudici di pace. L'art. 4 della Carta sociale stabilisce, infatti, che: «tutti i lavoratori hanno diritto a un'equa retribuzione che assicuri loro e alle loro famiglie un livello di vita soddisfacente».

La previsione di un sistema previdenziale ed assistenziale totalmente a carico dell'amministrato – come attualmente disciplinato dall'art. 25 d.lgs. n. 116 del 2017 – si pone in pieno contrasto con la normativa europea; si richiama sul punto la sentenza della Corte di giustizia nella causa C-393/10 del 1° marzo 2012 secondo cui: «non si può sostenere che i giudici a tempo pieno e i *recorder* non si trovino in una situazione comparabile a causa delle divergenze tra le loro carriere, dato che i secondi hanno sempre la possibilità di esercitare la professione forense. Decisiva è piuttosto la questione se essi svolgano sostanzialmente la stessa attività. A tal proposito, le parti interessate (...) hanno chiarito in udienza che i *recorder* e i giudici a tempo pieno esercitavano le stesse funzioni. Si è precisato, infatti, che il loro lavoro è identico, che si svolge nelle medesime giurisdizioni e nel corso delle stesse udienze».

In argomento si richiama, altresì, la raccomandazione CM/Rec/2010/12 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 17 novembre 2010 che, al paragrafo 54, prevede espressamente che la retribuzione dei giudici deve essere commisurata al loro ruolo professionale ed alle loro responsabilità, e deve essere garantito il mantenimento di un livello sufficiente a renderli immuni da qualsiasi pressione volta ad influenzare le loro decisioni; deve, inoltre, essere garantito il mantenimento di una remunerazione per il collocamento a riposo il cui livello deve essere ragionevolmente rapportato alla retribuzione dei giudici in servizio; devono essere adottate specifiche disposizioni di legge per garantire che non possa essere disposta una riduzione delle retribuzioni rivolta specificamente ai giudici.

Sul piano delle tutele sociali, un'altra importante novità concerne la tutela della maternità, che, attualmente, non gode di alcuna garanzia dal punto di vista economico. In particolare, l'art. 6, comma 2, della proposta in esame stabilisce che «la gravidanza non comporta la dispensa dall'incarico, la cui esecuzione rimane sospesa, con diritto all'indennità corrisposta nella misura dell'ottanta per cento, durante i due mesi precedenti la data presunta del parto e nel corso dei tre mesi dopo il parto o, alternativamente, a partire dal mese precedente la data presunta del parto e nei quattro mesi successivi al parto».

Maggiori garanzie vengono riconosciute anche sul versante retributivo, prevedendo, all'art. 5, un aumento dell'indennità corrisposta, che non avrà più cadenza trimestrale, bensì, mensile.

Per quanto attiene, invece, il coordinamento dell'ufficio del giudice di pace, la disciplina attuale lo attribuisce al presidente del tribunale, mentre l'art. 2 del disegno di legge lo affida al giudice più anziano per le funzioni giudiziarie esercitate, o in mancanza il più anziano avuto riguardo alla data di assunzione dell'incarico o, a parità di date, il più anziano di età.

Ulteriori modifiche vengono introdotte anche in tema di cessazione dall'incarico, innalzando il limite di età da sessantacinque a sessantotto anni (art. 3).

Risulta, poi, notevolmente ampliata la rubrica dell'art. 21 d.lgs. n. 216 del 2017 che, accanto ai provvedimenti di decadenza, dispensa e revoca verrebbe ora a comprendere anche l'ammonizione, la censura e la sospensione. Al riguardo, l'art. 4, comma 3, p.d.l. prevede espressamente che: «nei confronti del magistrato onorario possono essere disposti l'ammonizione, la censura, la sospensione dal servizio da tre a sei mesi o, nei casi più gravi, la revoca se non è in grado di svolgere diligentemente e proficuamente il proprio incarico ovvero in caso di comportamento negligente o scorretto».

L'art. 7 del progetto di riforma apporta alcune modifiche anche alla disciplina relativa ai magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 116 del 2017: si contempla, anche in tal caso, un innalzamento dell'età per la cessazione dall'incarico, da sessantotto a settantadue anni nonché l'aumento dell'indennità.

Infine, l'art. 8 p.d.l. *de qua* individua casi speciali di riapertura degli uffici dei giudici di pace soppressi, a norma dell'art. 3, d.lgs. 7 settembre 2012, n. 156, se «gli enti locali interessati, anche consorziati tra loro, ne richiedono la riapertura, con competenza sui rispettivi territori, facendosi integralmente carico delle spese di funzionamento e di erogazione del servizio-justizia nelle relative sedi, ivi incluso il fabbisogno di personale amministrativo che sarà messo a disposizione dagli enti medesimi».