



## **DISEGNO DI LEGGE**

**presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (MELONI)  
e dal Ministro della giustizia (NORDIO)  
di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (GIORGETTI)**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 NOVEMBRE 2024**

Conversione in legge del decreto-legge 29 novembre 2024, n. 178, recante misure urgenti in materia di giustizia

*L'analisi tecnico-normativa (ATN) relativa al decreto-legge 29 novembre 2024, n. 178, è stata trasmessa dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in data 27 dicembre 2024.*

## ANALISI TECNICO-NORMATIVA (ATN)

**Amministrazione proponente:** Ministero della Giustizia

**Titolo:** schema di Decreto-legge, recante “Misure urgenti in materia di giustizia”.

**Referente ATN:** Ufficio Legislativo

**PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO*****1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo.***

Il provvedimento, con riguardo alle disposizioni di specifica competenza della scrivente amministrazione (articoli da 1 a 8), contiene misure urgenti di carattere ordinamentale, processuale, ed organizzativo con le quali si intendono affrontare rilevanti problematiche che riguardano l'amministrazione della giustizia in relazione a molteplici aspetti che concorrono a garantirne il buon funzionamento.

L'intervento normativo è coerente con il programma di Governo, essendo votato all'introduzione di misure orientate al perseguimento dell'obiettivo di garantire uno standard qualitativo ed organizzativo elevato degli apparati giudiziari (a tale obiettivo si possono ricondurre l'articolo 1 – finalizzato a raccordare la scadenza degli attuali Consigli giudiziari con le previsioni di legge, che fissano al mese di aprile il periodo elettorale, e a garantire la piena operatività degli organismi in carica negli ultimi mesi dell'anno, al fine di far fronte alle rilevanti scadenze che cadono in questo periodo - l'articolo 2 - finalizzato a consentire che le procedure di selezione per l'accesso agli incarichi direttivi e direttive superiori, giudicanti e requirenti, di legittimità siano aperte al numero più ampio possibile di candidati, così da avere la possibilità di operare una selezione più efficace - l'articolo 3 - che consentirà di rendere maggiormente efficace l'operatività del neoistituito Tribunale delle persone, dei minorenni e della famiglia, prevista per il mese di ottobre 2025, incentivando l'assegnazione allo stesso Tribunale dei magistrati che, già occupandosi di diritto della famiglia, potranno continuare a mettere al servizio dell'utenza la professionalità maturata – l'articolo 4 – che limita ai soli magistrati cui siano conferite le funzioni direttive e semidirettive l'obbligo di partecipazione ai corsi formativi presso la Scuola superiore della magistratura; si supera, in tal modo, la precedente previsione che, estendendo l'obbligo formativo a tutti i potenziali candidati, avrebbe determinato gravi problemi organizzativi alla Scuola, la quale non dispone delle risorse necessarie alla predisposizione di un'offerta formativa idonea a soddisfare per intero la domanda – l'articolo 5 – che riduce di un anno il periodo di applicazione all'ufficio per il processo dei giudici onorari di pace nominati fino al 31 dicembre 2026, al fine di fronteggiare con maggior celerità la situazione di grave carenza di organico in cui versano gli uffici del giudice di pace) ovvero a rendere ancora più efficienti le vigenti disposizioni adottate per il miglioramento delle condizioni dei detenuti all'interno degli istituti penitenziari, al fine superare l'emergenza carceraria (articolo 6), ovvero a rafforzare gli strumenti a disposizione dell'autorità giudiziaria per garantire l'efficacia e l'effettività del controllo operato attraverso dispositivi elettronici (cd braccialetto elettronico) a tutela delle vittime di violenza di genere e di atti persecutori (articolo 7), ovvero a

perseguire obiettivi di efficienza e celerità nelle procedure di composizione delle crisi d'impresa e d'insolvenza (articolo 8).

## **2) Analisi del quadro normativo nazionale.**

Le disposizioni introdotte con il decreto-legge vanno a modificare svariati ambiti.

Nel dettaglio, si specifica quanto segue.

L'**articolo 1** interviene sulla disciplina delle elezioni per il rinnovo dei Consiglio giudiziari, per eliminare una disarmonia nella disciplina vigente, che oggi vede disallineata la durata degli organi e la data fissata per legge per le elezioni.

Gli **articoli 2 e 4** disciplinano la materia del conferimento degli incarichi direttivi e direttivi superiori, giudicanti e requirenti, di legittimità e la materia dei corsi di formazione da parte dei magistrati cui siano conferite le funzioni direttive e semidirettive. Per il primo aspetto, nella disciplina vigente l'obbligo di garantire una determinata permanenza nell'incarico (quattro o, in alcuni casi, cinque anni) riduce la possibilità di concorrere al conferimento di incarichi direttivi di vertice, rispetto ai quali invece è importante garantire una platea più ampia. Per il secondo aspetto la disciplina vigente impone a tutti gli aspiranti ad incarichi direttivi e semidirettivi di partecipare a corsi di formazione, con sottrazione di energie al lavoro quotidiano e restrizione dei candidati.

L'**articolo 3** introduce invece una deroga al limite di permanenza decennale presso lo stesso ufficio, oggi vigente per tutti i magistrati e che intende sterilizzare per i magistrati destinati a transitare nel nuovo Tribunale della famiglia e per i minori, allo scopo di evitare di perdere professionalità (a causa del maturare della decennialità) prima che il Tribunale prenda avvio.

Con riferimento all'**articolo 5**, che interviene a modificare il periodo di assegnazione di giudici onorari di pace all'ufficio per il processo, la disciplina vigente oggi prevede un'attività di tirocinio nell'ufficio del processo, che si riduce per poter più rapidamente utilizzare i nuovi magistrati onorari.

L'**articolo 6**, reca disposizioni urgenti in materia di edilizia penitenziaria e per la funzionalità del sistema giudiziario, in quanto la recente innovazione normativa realizzata rispetto alla gestione dell'edilizia penitenziaria, con la creazione di un Commissario straordinario, necessitava della messa a punto di alcuni profili operativi. Mentre i ritardi nella gestione dell'attività di liquidazione delle spese per le intercettazioni richiedeva un supporto organizzativo e finanziario.

L'**articolo 7** interviene a dettare disposizioni urgenti in materia di procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici. In quanto la disciplina vigente non permetteva la piena operativa degli strumenti processuali di controllo dei soggetti sottoposti a misure cautelari.

Da ultimo, l'**articolo 8** reca norma di interpretazione autentica del decreto legislativo 13 settembre 2024, n. 136, recante "*Disposizioni integrative e correttive al codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al decreto legislativo del 12 gennaio 2019, n. 14*". Il decreto contiene disposizioni di diversa natura, con le quali sono stati corretti, coordinati e chiariti molteplici istituti e numerose norme del Codice della crisi d'impresa.

Nel dettare le disposizioni transitorie è stata disposta l'applicabilità delle norme modificate anche ai procedimenti e alle procedure in corso (oltre che alle composizioni negoziate avviate) alla data di entrata in vigore dello stesso decreto al fine di consentire una pronta applicazione delle modifiche, complessivamente volte ad agevolare gli istituti del Codice e quindi a renderli più efficienti ed efficaci.

Tale norma ha tuttavia ingenerato il dubbio che anche le domande e le trattative presentate sotto la vigenza delle disposizioni corrette debbano essere rinnovate o modificate in conformità alle nuove norme, come ad esempio rispetto ai novellati requisiti di accesso previsti per alcuni istituti.

L'intervento in esame intende scongiurare che gli atti compiuti ed i provvedimenti adottati prima del decreto correttivo debbano essere rinnovati o in qualche misura rivisitati chiarendo che il loro compimento nel vigore della normativa precedente li rende validi, così da non creare intoppi o complicazioni nelle procedure vigenti.

### 3) *Incidenza delle norme proposte sulle leggi e sui regolamenti vigenti.*

L'intervento normativo, novellando gli articoli sotto riportati (ciascuno dei quali afferenti ad uno specifico ambito di riferimento), incide sulla disciplina attualmente vigente in materia ordinamentale, in materia di apparati organizzativi e funzioni amministrative dell'amministrazione penitenziaria, in materia processual-penalistica e della crisi d'impresa.

Quattro sono i provvedimenti normativi in materia ordinamentale che vengono riformati:

- Il **decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215**, recante “*Disposizioni urgenti in materia di termini normativi*”.
- Il **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*”.
- Il **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*”.
- Il **decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116**, recante “*Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57*”.

Si elencano, nel dettaglio, gli articoli di legge riformati:

- a) articolo 11, comma 6, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2024, n. 18, nonché articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 28 febbraio 2008, n. 35 (con riferimento alle procedure per le elezioni dei consigli giudiziari e del consiglio direttivo della Corte di cassazione);
- b) articolo 35, comma 1, del d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160 (“Limiti di età per il conferimento di funzioni direttive”);
- c) articolo 46-terdecies, del d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160 (“Limiti al conferimento di nuovi incarichi direttivi o semidirettivi”);
- d) articolo 19 del d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160 (“Permanenza nell'incarico presso lo stesso ufficio”);

- e) articolo 46-octies, commi 5 e 7, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160 (“Modalità di acquisizione dei pareri”);
- f) articolo 26-bis del decreto legislativo 30 gennaio 2006, n. 26 (“Corsi di formazione per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi di primo e secondo grado”);
- g) articolo 9 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (“Funzioni e compiti dei giudici onorari di pace”).

In materia di apparati organizzativi e funzioni amministrative dell'amministrazione penitenziaria si interviene a novellare il **decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92**, recante “*Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia*”), riformando il seguente articolo:

- h) articolo 4-bis del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2024, n. 112 (“Commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria”)

L'ambito processual-penalistico viene riformato incidendo sui seguenti articoli del **codice di procedura penale**:

- i) articolo 275-bis, comma 1, c.p.p. (“Particolari modalità di controllo”);
- j) articolo 276, comma 1-ter, c.p.p. (“Provvedimenti in caso di trasgressione alle prescrizioni imposte”);
- k) articolo 282-bis, comma 6, c.p.p. (“Allontanamento dalla casa familiare”);
- l) articolo 282-ter, comma 1, c.p.p. (“Divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa”);

ed introducendo un nuovo articolo, il *97-ter* (“Modalità di accertamento della fattibilità tecnica, ivi inclusa quella operativa, delle particolari modalità di controllo di cui agli articoli 275-bis, 282-bis e 282-ter del codice”) nel corpo del **decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271**.

Da ultimo, la materia del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (**d.lgs. del 12 gennaio 2019, n. 14**, come modificato dalle Disposizioni integrative e correttive di cui al **d.lgs. del 13 settembre 2024, n. 136**), è interessata dall'introduzione di una norma di interpretazione autentica del seguente articolo:

- m) articolo 56, comma 4, del decreto legislativo 13 settembre 2024, n. 136 (“Entrata in vigore e disciplina transitoria”).

#### 4) *Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.*

L'intervento non confligge con precetti costituzionali. Con specifico riferimento alle modifiche apportate al codice di procedura penale si sottolinea, anzi, che l'assetto complessivo risultante all'esito del presente intervento di riforma disegna una disciplina perfettamente compatibile con le linee di indirizzo espresse dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità in ordine al rapporto fra misure cautelari e utilizzo di strumenti di sorveglianza

elettronica, come si dirà più diffusamente al punto n. 9 (Corte Costituzionale, sentenza n. 173 del 4 novembre 2024).

**5) *Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.***

Il provvedimento incide su materie riservate alla competenza legislativa dello Stato, e non presenta dunque problemi di incompatibilità con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

**6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.***

Le disposizioni contenute nell'intervento esaminato sono compatibili e rispettano i principi di cui all'articolo 118 della Costituzione, in quanto non prevedono né determinano, sia pure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali.

**7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.***

L'intervento normativo attiene a materia regolata da disposizioni di rango primario e, come tale, non pone prospettive di delegificazione od ulteriori possibilità di semplificazione normativa.

**8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.***

Non risultano pendenti in Parlamento iniziative normative in materia analoga a quella trattata nelle proposte qui analizzate.

**9) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.***

Facendo seguito a quanto già anticipato al punto n. 4 si sottolinea, con specifico riferimento alle previsioni in materia di procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici, introdotte con l'articolo 7 del decreto-legge in esame, che le stesse si pongono in linea con i recenti pronunciamenti della Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 173 del 4 novembre 2024, ha confermato la legittimità costituzionalità della disposizione di cui all'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 282-ter c.p.p., pur dando atto della necessità di interpretarla nel senso che essa riconosce pur sempre un margine di discrezionalità in capo al giudice, cui è quindi rimesso il compito di *“rivalutare la fattispecie concreta senza preclusioni, né automatismi, e quindi, in aderenza alle regole comuni di adeguatezza e proporzionalità, come può aggravare la coercizione cautelare, così può alleviarla”*.

Residua, infatti, in capo all'autorità giudiziaria l'onere di effettuare un giudizio di bilanciamento fra il principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost. e di *favor libertatis* ex art. 13 Cost. (che ha trovato espressione in quei pronunciamenti in cui la Corte Costituzionale ha stabilito che la coercizione cautelare deve rispondere ai criteri del minor sacrificio necessario e dell'individualizzazione, non essendo tollerabili automatismi, né presunzioni assolute), da un lato, e, dall'altro, il criterio di priorità alla sicurezza delle vittime o delle persone in pericolo enunciato dall'art. 52 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011, ratificata e resa esecutiva con legge 27 giugno 2013, n. 77.

Detto pronunciamento si pone in linea con gli approdi della giurisprudenza di legittimità, culminata con la sentenza della Corte di cassazione a Sezioni Unite del 19 maggio 2016, n. 20769, in materia di applicazione della misura degli arresti domiciliari con il c.d. braccialetto elettronico o di sostituzione della custodia cautelare in carcere con tale misura. Per cui l'accertata indisponibilità del congegno elettronico non comporta alcun automatismo nella individuazione della misura coercitiva applicabile, la cui scelta è, invece, rimessa al giudice, in base ai principi di adeguatezza e proporzionalità, in relazione alla intensità delle esigenze cautelari del caso concreto.

## **PARTE II. CONTESTO NORMATIVO DELL'UNIONE EUROPEA E INTERNAZIONALE**

### ***10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento dell'Unione europea.***

Il pacchetto di misure introdotte dall'articolo 7 con riferimento alle procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici trova corrispondenza nelle previsioni della direttiva (UE) 2024/1385 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024, sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, che, al considerando n. 46, le considera come opzione preferibile per garantire l'applicazione di ordini urgenti di allontanamento, ordinanze restrittive e ordini di protezione il controllo elettronico “[o]ve disponibile, opportuno e pertinente, tenendo conto delle circostanze del caso e della natura giuridica del procedimento”, ribadendo in ogni caso la necessità che sia sempre operata una valutazione individuale delle esigenze di protezione delle vittime (articolo 16).

### ***11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.***

Non risultano procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.

### ***12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.***

Con specifico riferimento all'articolo 7 il presente intervento normativo, nella misura in cui si pone all'interno di una cornice di legittimità costituzionale veicolata da quel giudizio di bilanciamento evocato dalla Corte Costituzionale nella propria sentenza n. 173/2024, come abbondantemente rappresentato alla parte II, n. 9, asseconda il criterio di priorità enunciato dall'art. 52 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011, ratificata e resa esecutiva con legge 27 giugno 2013, n. 77.

**13) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.***

Non risultano pendenti giudizi innanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.

**14) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.***

Non risultano pendenti giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

**15) *Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.***

Non risultano indicazioni da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

**PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO**

**1) *Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.***

Non sono introdotte specifiche definizioni normative.

**2) *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.***

I riferimenti normativi che figurano nello schema di atto normativo sono corretti.

**3) *Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti.***

Si è fatto ricorso alla tecnica della novella legislativa per le modifiche apportate e riassunte sub. 2 della Parte I, proprio in ragione dell'esigenza di realizzare il loro innesto nel tessuto

normativo esistente. Un solo articolo reca norma di interpretazione autentica di precedente disposizione.

**4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.**

L'intervento normativo non comporta effetti abrogativi impliciti.

**5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.**

Non vi sono disposizioni aventi effetto retroattivo.

Le seguenti disposizioni, invece, prevedono un regime derogatorio rispetto alla normativa vigente:

- a) **articolo 3**, che deroga all'articolo 19 del d.lgs. n. 160/2006 (secondo il quale il limite di permanenza di un magistrato nell'incarico presso lo stesso ufficio è di dieci anni), prevedendo - per i soli magistrati assegnati, in via esclusiva o prevalente, alla trattazione dei procedimenti in materia di famiglia - l'inapplicabilità di detto limite fino al 17 ottobre 2025;
- b) **articolo 5**, che per i soli giudici onorari di pace nominati fino al 31 dicembre 2026, in deroga a quanto previsto dall'articolo 9 del d.lgs. n. 116/2017, fissa in dodici anziché in ventiquattro mesi il periodo di applicazione in via esclusiva all'ufficio per il processo.

L'articolato consta altresì di una norma di interpretazione autentica, l'**articolo 8**, avente ad oggetto le procedure attivate all'ambito delle procedure relative alla gestione delle crisi d'impresa e dell'insolvenza.

**6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.**

Non vi sono norme di delega aperte relative alla medesima materia.

**7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi e dei motivi per i quali non è possibile esaurire la disciplina con la normativa proposta e si rende necessario il rinvio a successivi provvedimenti attuativi; verifica della congruità dei termini previsti per la loro adozione.**

Il provvedimento non prevede successivi interventi attuativi.

**8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione tecnica della sostenibilità dei relativi costi.**

Per la predisposizione dell'intervento normativo sono stati utilizzati dati e riferimenti statistici già in possesso presso l'Amministrazione proponente.

Non vi è necessità di ricorrere all'Istituto nazionale di statistica, perché il Ministero può disporre autonomamente dei dati necessari.

€ 1,00