

## II COMMISSIONE PERMANENTE

### (Giustizia)

#### S O M M A R I O

#### SEDE REFERENTE:

Disposizioni in materia di separazione giudiziale tra i coniugi. C. 749 Paniz, C. 1556 De Angelis, C. 2325 Amici e C. 3248 Borghesi ( <i>Seguito dell'esame e conclusione</i> ) .....	54
Sull'ordine dei lavori .....	55
Disposizioni per assicurare la libertà della circolazione nonché la libertà di accesso agli edifici pubblici, alle sedi di lavoro e agli impianti produttivi. C. 1455 Lehner e C. 3475 Cirielli ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	55
Delega al Governo in materia di depenalizzazione, pene detentive non carcerarie, sospensione del procedimento per messa alla prova e nei confronti degli irreperibili. C. 5019 Governo ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	57

#### COMITATO RISTRETTO:

Modifiche alla disciplina del condominio negli edifici. C. 4041, approvata dal Senato, C. 541 Vitali, C. 2514 Galati, C. 2608 Torrisi, C. 3682 Duilio, C. 4139 Maggioni e C. 4168 Giammanco .....	64
---	----

#### INTERROGAZIONI:

5-05752 Ferranti: Sul regime di trascrizione degli atti dibattimentali .....	64
ALLEGATO ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	65
AVVERTENZA .....	64

#### SEDE REFERENTE

*Giovedì 29 marzo 2012. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Salvatore Mazzamuto.*

**La seduta comincia alle 13.25.**

**Disposizioni in materia di separazione giudiziale tra i coniugi.**

**C. 749 Paniz, C. 1556 De Angelis, C. 2325 Amici e C. 3248 Borghesi.**

*(Seguito dell'esame e conclusione).*

La Commissione prosegue l'esame dei provvedimenti, rinviato il 23 febbraio 2012.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, dopo aver ricordato che il provvedimento è iscritto nel programma dei lavori dell'Assemblea per il mese di maggio, avverte che la I Commissione ha espresso parere favorevole con una osservazione, nella quale si chiede di introdurre nel testo una disposizione recante una disciplina transitoria.

Maurizio PANIZ (PdL), *relatore*, ritiene personalmente che non sia né necessario né opportuno introdurre una normativa transitoria. Tuttavia, assicura che la questione sollevata dalla I Commissione sarà oggetto di attenta valutazione in occasione dell'esame del provvedimento in Assemblea.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione delibera di conferire il mandato al relatore, onorevole Paniz, di riferire in senso favorevole all'Assemblea sul provvedimento in esame. Delibera altresì di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, si riserva di designare i componenti del Comitato dei nove sulla base delle indicazioni dei gruppi.

#### Sull'ordine dei lavori.

Salvatore TORRISI (PdL) chiede che la seduta in sede referente sia brevemente sospesa per anticipare lo svolgimento della riunione del Comitato ristretto convocato per oggi al termine della sede referente.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, non essendovi obiezioni, accoglie la richiesta dell'onorevole Torrisi.

Rita BERNARDINI (PD) chiede che l'esame del disegno di legge C. 5019 Governo non inizi senza la presenza del Governo.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, rileva come l'ordine del giorno della Commissione preveda oggi l'esame in sede referente prima del disegno di legge C. 5019 Governo e quindi delle proposte di legge C. 1455 Lehner e C. 3475 Cirielli. Preso atto della richiesta dell'onorevole Bernardini, dispone che l'esame delle proposte di legge C. 1455 Lehner e C. 3475 Cirielli sia anticipato, al fine di consentire al rappresentante del Governo di essere presente nel corso del successivo esame del disegno di legge C. 5019 Governo.

Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito.

In considerazione della richiesta dell'onorevole Torrisi, sospende brevemente la seduta in sede referente, che riprenderà

al termine della riunione del Comitato ristretto.

**La seduta, sospesa alle 13.30, è ripresa alle 13.35.**

**Disposizioni per assicurare la libertà della circolazione nonché la libertà di accesso agli edifici pubblici, alle sedi di lavoro e agli impianti produttivi. C. 1455 Lehner e C. 3475 Cirielli.**

*(Esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame dei provvedimenti.

Manlio CONTENUTO (PdL), *relatore*, osserva che le proposte di legge in esame si prefiggono di riformare il sistema sanzionatorio in materia di ostacoli alla circolazione stradale.

Ricorda che l'articolo 340 del codice penale (Interruzione di un ufficio o servizio pubblico o di un servizio di pubblica necessità) punisce con la reclusione fino a un anno chiunque «cagiona un'interruzione o turba la regolarità di un ufficio o servizio pubblico o di un servizio di pubblica necessità». I capi promotori od organizzatori sono puniti con la reclusione da uno a cinque anni.

Alla disciplina del codice penale si aggiunge quella contenuta nel decreto legislativo 22 gennaio 1948, n. 66 (Norme per assicurare la libera circolazione sulle strade ferrate ed ordinarie e la libera navigazione), che sanziona penalmente l'ostacolo alla libera circolazione sulle strade ferrate o in zona portuale (articolo 1) e configura come illecito amministrativo l'ostacolo alla circolazione sulle strade ordinarie (articolo 1-bis). Anche l'ostacolo alla circolazione stradale era originariamente configurato come reato; sull'illecito è però intervenuta la depenalizzazione ad opera del decreto legislativo n. 507 del 1999.

Si sottolinea, peraltro, come nell'applicazione delle fattispecie penali – tanto dell'articolo 340 c.p. quanto del decreto legislativo n. 66 del 1948 – ad ipotesi di blocco o ostacolo della circolazione determinate da manifestazioni di protesta, la giurisprudenza si è trovata a bilanciare

interessi diversi, ugualmente riconosciuti e tutelati dalla Costituzione (dal diritto di manifestazione del pensiero alla libera circolazione) ed ha dovuto valutare l'applicabilità delle diverse scriminanti dell'esercizio di un diritto (articolo 51 c.p.) o dello stato di necessità (articolo 54 c.p.).

Per quanto attiene alle proposte di legge in esame, entrambe sono volte a ripristinare il reato di blocco alla circolazione stradale, superando dunque la depenalizzazione attuata nel 1999. L'obiettivo è raggiunto con modalità diverse che di seguito si sintetizzano, rinviando al successivo testo a fronte il confronto puntuale tra le nuove fattispecie di reato e la normativa vigente.

In primo luogo, entrambe le proposte equiparano l'ostacolo alla libera circolazione ferroviaria e alla libera navigazione all'ostacolo alla circolazione stradale; l'AC 1455 inserisce anche l'ostacolo all'arrivo o alla partenza degli aeromobili in aeroporto.

Quanto alla condotta, l'AC 1455 prevede l'impedimento o l'ostacolo alla libera circolazione di persone e merci, occupando strade ferrate, strade ordinarie o autostrade, con qualsiasi mezzo, che impedisce la libera circolazione dei mezzi di trasporto; estende espressamente la fattispecie anche « a chi pratica la tecnica del rallentamento, facendo viaggiare in parallelo automezzi a bassa velocità » allo scopo di creare, comunque, grave disagio su strade e autostrade.

In merito osserva che la nozione di rallentamento non si discosta da quella di ostacolo della circolazione, creandosi quindi la possibilità di dubbi interpretativi sulla esatta portata delle due nozioni. L'AC 1455 si caratterizza poi per la previsione del delitto anche per il cosiddetto picchettaggio, ovvero per la condotta di colui che « impedisce il libero ingresso di persone o cose nei locali aperti al pubblico, nelle scuole di ogni ordine e grado, nelle città universitarie o nelle singole facoltà, negli uffici, nelle fabbriche o nelle aziende pubbliche e private, minacciando, facendo violenza alle persone o danneggiando le cose ». Attualmente, il cosiddetto

picchettaggio configura il reato di violenza privata quando i manifestanti accompagnano con violenza o minacce il loro tentativo di indurre eventuali dissenzienti dalla manifestazione a desistere dall'accesso al luogo di lavoro (cfr. Cass., sez. V, sent. n. 1979 del 1982). La Commissione deve valutare se la nuova configurazione del picchettaggio rischi di introdurre nell'ordinamento un reato punito in maniera eccessiva rispetto alla reale concretizzazione della condotta.

L'AC 3475 invece si limita a riprendere l'attuale formulazione dell'articolo 1 del decreto legislativo (deposito o abbandono di oggetti), aggiungendo il riferimento alle strade ordinarie e quello all'ostruzione o all'ingombro delle vie di comunicazione.

Per quanto riguarda l'elemento soggettivo del reato, l'AC 3475 prevede il dolo specifico (« al fine di impedire od ostacolare la libera circolazione ») mentre l'AC 1455 ritiene sufficiente il dolo generico.

In relazione alla pena, l'AC 1455 prevede la reclusione da 1 a 5 anni (dunque una pena inferiore nel massimo rispetto a quella di sei anni attualmente prevista per l'ostacolo alla circolazione ferroviaria dall'articolo 1 del decreto legislativo n. 66 del 1948), mentre l'AC 3475 prevede la reclusione da 1 a 6 anni cui aggiunge la multa fino a 5.164 euro.

Sulle ipotesi aggravate del delitto, le proposte divergono, in quanto l'AC 3475 conferma l'impostazione attuale del decreto legislativo, raddoppiando la pena se il reato è commesso da più persone o usando violenza su cose o violenza e minaccia su persone, mentre l'AC 1455 prevede la reclusione da 2 a 6 anni ma solo se le due ipotesi concorrono (più persone che usano violenza o minacce).

La sola pdl AC 3475 prevede — attraverso una novella all'articolo 380 c.p.p. — l'arresto obbligatorio per colui che sia colto in flagranza di reato.

Si ricorda che in base all'articolo 449 c.p.p. quando una persona è stata arrestata in flagranza di un reato, il pubblico ministero, se ritiene di dover procedere, può presentare direttamente l'imputato in stato di arresto davanti al giudice del

dibattimento per la convalida ed il successivo contestuale giudizio entro 48 ore (giudizio direttissimo).

Entrambe le proposte di legge recano poi analoghe disposizioni abrogative.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Delega al Governo in materia di depenalizzazione, pene detentive non carcerarie, sospensione del procedimento per messa alla prova e nei confronti degli irreperibili.**

**C. 5019 Governo.**

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, preso atto della presenza del rappresentante del Governo, come espressamente richiesto dall'onorevole Bernardini, dà la parola ai relatori, onorevoli Ferranti e Costa.

Donatella FERRANTI (PD), *relatore*, anche a nome del correlatore onorevole Costa, illustra il contenuto del provvedimento.

Osserva che il disegno di legge in esame, composto da sette articoli, è diretto a delegare il Governo ad adottare una serie di decreti legislativi in materia di depenalizzazione (articolo 2); sospensione del procedimento con messa alla prova (articolo 3) e sospensione del processo per assenza dell'imputato (articolo 4), nonché per l'introduzione di pene detentive non carcerarie (articolo 5).

I principi ed i criteri direttivi della delega sono enunciati negli articoli da 2 a 5, mentre l'articolo 6 individua le modalità e la procedura per l'esercizio della delega e l'articolo 7 reca la clausola di copertura finanziaria.

Per quanto il disegno di legge tocchi diversi settori del diritto penale, che vanno da quello sostanziale per la depenalizzazione a quello processuale per la messa

alla prova e la disciplina applicabile all'imputato assente ed a quello *latu sensu* penitenziario relativamente all'introduzione di pene detentive non carcerarie, la ratio del medesimo è unica: la deflazione del sistema penale. Non vi è bisogno di richiamare dati e statistiche per dar conto della grave crisi nella quale si trova la giustizia. Tutti noi sappiamo che per ottenere giustizia in Italia occorrono anni quando si è fortunati e tutto non viene cancellato dal decorrere dei termini della prescrizione. La situazione delle carceri è ancora più drammatica: il sovraffollamento ha raggiunto di nuovo livelli non più tollerabili per uno Stato democratico, che rasentano gli estremi della tortura in alcuni casi.

Far fronte a questa grave situazione in cui si trova la giustizia italiana significa intervenire a diversi livelli compreso quello amministrativo nonché in diversi settori, come quelli del diritto sostanziale, processuale e penitenziario.

Il provvedimento in esame deve essere posto proprio in questa ottica, essendo diretto a sfozzare l'ipertrofico quadro degli illeciti che intasano il circuito penale, a consentire la possibilità in alcuni casi di non sospendere il processo verificando in un arco di tempo se sia possibile addirittura non svolgerlo, a consentire di eseguire la pena detentiva al di fuori del carcere.

Si è detto che la *ratio* che accomuna tutte le disposizioni del testo è la deflazione, tuttavia è bene precisare che ciascuna delega contenuta nel disegno di legge ha anche una sua ratio specifica che si aggiunge a quella generale. La depenalizzazione, ad esempio, risponde anche all'esigenza di non far perdere alla sanzione penale le funzioni preventive e retributive, lasciando la risposta penale dell'ordinamento come una *extrema ratio* dello stesso.

Passa all'illustrazione delle diverse deleghe contenute nel disegno di legge.

L'articolo 1 si limita a delegare il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi nelle materie sopra indicate rin-

viando ai successivi articoli in merito ai principi ed ai criteri direttivi nonché alle modalità ed ai termini.

L'articolo 2 detta i principi ed ai criteri direttivi in materia di depenalizzazione.

Nella relazione illustrativa si esplicita espressamente come depenalizzazione risponda ad una esigenza di riportare la sanzione penale alla sua natura di extrema ratio conferendole nuovamente capacità general-preventiva, in considerazione anche del fatto che il sistema giudiziario, nel suo complesso, non è in grado di accertare e di reprimere tutti i reati. Secondo la teoria del cosiddetto diritto penale minimo « la sanzione penale deve operare solo quando non vi siano altri adeguati strumenti di tutela; essa non è giustificata se può essere sostituita con sanzioni amministrative aventi pari efficacia e, anzi, spesso dotate di maggiore effettività in quanto applicabili anche a soggetti diversi dalle persone fisiche, non suscettibili di sospensione condizionale e con tempi di prescrizione più lunghi ».

La depenalizzazione dei reati è un tema oramai costante della politica giudiziaria-penale di ogni maggioranza. Nel dossier del Servizio studi è fatta una panoramica dei diversi interventi legislativi di depenalizzazione evidenziando tuttavia come ad una condivisione pressoché costante e trasversale dell'esigenza di ridurre drasticamente i reati abbia corrisposto nella pratica un atteggiamento del tutto contrastante del legislatore che ha continuato ad introdurre nuove fattispecie penali.

Tornando al disegno di legge in esame, la lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 2 delega il Governo a trasformare in illeciti amministrativi tutti i reati per i quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda, individuando materie per le quali fare eccezione.

Limitando l'analisi ai reati contenuti nel codice penale, sono emersi ventuno articoli che prevedono delitti puniti con la sola multa (vi è una apposita Tabella allegata alla documentazione) e dodici articoli che contengono contravvenzioni punite con la sola ammenda (si veda la

Tabella allegata alla documentazione). Tuttavia, non tutte le disposizioni individuate potranno essere fatte oggetto di depenalizzazione, perché alcune ricadono nelle materie escluse (soprattutto nel titolo relativo ai delitti contro la personalità dello Stato).

Tra le fattispecie che dovranno essere depenalizzate spiccano alcune ipotesi di favoreggiamento personale (articolo 378 c.p.), i reati di rissa (articolo 588 c.p.) e minaccia (articolo 612).

Estremamente ampio è invece il campo dei reati puniti con la sola pena pecuniaria contenuti nella legislazione speciale.

Per quanto riguarda le materie escluse dalla depenalizzazione, il disegno di legge prevede:

- 1) i delitti contro la personalità dello Stato;
- 2) i reati in materia edilizia e urbanistica;
- 3) i reati in materia di ambiente, territorio e paesaggio;
- 4) i reati in materia di immigrazione;
- 5) i reati in materia di alimenti e bevande;
- 6) i reati in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro;
- 7) i reati in materia di sicurezza pubblica (sarà necessaria una riflessione in Commissione per valutare se tale nozione sia sufficientemente determinata).

Nella relazione illustrativa si afferma inoltre la volontà di escludere dalla depenalizzazione anche i reati previsti dalla normativa in tema di circolazione stradale. Di tale volontà non c'è traccia espressa dell'articolato (a meno che non si ritenga la circolazione stradale ricompresa nel concetto di sicurezza pubblica). Peraltro, il Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285) contiene una sola fattispecie « depenalizzabile » in base alla lettera *a)*: si tratta dell'articolo 116 che

punisce con la sola pena pecuniaria (ammenda) chiunque guida autoveicoli o motoveicoli senza aver conseguito la patente di guida.

La lettera *b*) del comma 1 individua alcune contravvenzioni, attualmente punite con la pena detentiva alternativa alla pena pecuniaria, e ne dispone la trasformazione in illeciti amministrativi. Per quanto attiene al codice penale si tratta degli articoli 652 (Rifiuto di prestare la propria opera in occasione di un tumulto); 659 (Disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone); 661 (Abuso della credulità popolare); 668 (Rappresentazioni teatrali o cinematografiche abusive) e 726 (Atti contrari alla pubblica decenza) per quanto quest'ultimo articolo preveda, tenendo conto dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 274 del 2000 che ha attribuito questa contravvenzione alla competenza del giudice di pace e il successivo articolo 52 dello stesso provvedimento, la sola pena dell'ammenda e quindi sia incluso nelle ipotesi di depenalizzazione di cui alla precedente lettera *a*).

In merito alla legislazione speciale sono depenalizzate le contravvenzioni previste dall'articolo 11, primo comma, della legge n. 234 del 1931 (Norme per l'impianto e l'uso di apparecchi radioelettrici privati e per il rilascio delle licenze di costruzione, vendita e montaggio di materiali radioelettrici), dall'articolo 171-*quater*, comma 1, della legge sul diritto d'autore (abusivo noleggio o concessione in uso a qualunque titolo, originali, copie o supporti lecitamente ottenuti di opere tutelate dal diritto di autore ed esecuzione della fissazione su supporto audio, video o audiovisivo delle prestazioni artistiche), dall'articolo 3 del decreto legislativo luogotenenziale n. 506 del 1945 (Disposizioni circa la denuncia dei beni che sono stati oggetto di confische, sequestri o altri atti di disposizione adottati sotto l'impero del sedicente governo repubblicano), la contravvenzione prevista per coloro che, legalmente richiesti dall'Ispettorato del lavoro di fornire notizie, non le forniscano o le diano scientemente errate od incomplete; 6) la contravvenzione prevista dall'articolo 15, se-

condo comma, della legge n. 1329 del 1965 in materia di acquisto di nuove macchine utensili, (questa disposizione risulta già oggetto di depenalizzazione in base alla precedente lettera *a*), la contravvenzione prevista per chiunque partecipi a concorsi, giuochi o scommesse clandestine, la disposizione prevista dall'articolo 16, comma 9, della legge sull'usura (considerato che si tratta di un delitto sanzionato con la sola pena detentiva non pare possa essere inserito nelle ipotesi di depenalizzazione, la contravvenzione prevista dalla cosiddetta « Riforma Biagi » per colui che esige compensi dal lavoratore per avviarlo al lavoro, la contravvenzione prevista per la promozione o realizzazione di forme di vendita piramidali e di giochi o catene, le contravvenzioni previste dal Codice delle pari opportunità tra uomo e donna che contiene illeciti penali che sono puniti alternativamente con pena detentiva e pena pecuniaria ovvero o con la sola ammenda, il Codice risulterà completamente depenalizzato.

Il disegno di legge prevede – tanto per le ipotesi della lettera *a*) quanto per quelle della lettera *b*) – l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria da 300 a 15.000 euro.

La lettera *c*) prevede esclusivamente che, nel sanzionare le attuali contravvenzioni punite alternativamente con pena detentiva e pecuniaria, il Governo possa eventualmente aggiungere sanzioni amministrative accessorie, prevalentemente interdittive (« sospensione di facoltà e diritti derivanti da provvedimenti dell'amministrazione »). In base alla lettera *d*) il Governo dovrà commisurare le sanzioni: alla gravità della violazione; alla reiterazione dell'illecito; all'opera svolta per eliminare o per attenuare le sue conseguenze; alla personalità dell'agente; alle condizioni economiche dell'agente.

È opportuno che sia chiarito se i criteri per commisurare le sanzioni debbano indirizzare il Governo nell'esercizio della delega ovvero se tali criteri siano essenzialmente rivolti all'autorità amministra-

tiva chiamata ad irrogare le sanzioni, come sembrerebbe dal tenore di alcuni criteri.

La lettera *e)* invita il Governo a individuare l'autorità competente a irrogare le sanzioni amministrative, rispettando i criteri di riparto indicati nella legge n. 689 del 1981.

La lettera *f)* stabilisce che i decreti legislativi prevedano – a fronte dell'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria – la possibilità di definire il procedimento mediante il pagamento – anche rateizzato – di un importo pari alla metà della sanzione irrogata.

In materia di depenalizzazione vi è infine una questione estremamente rilevante che deve essere affrontata dalla Commissione: il disegno di legge delega non contiene alcuna previsione in ordine all'esigenza che il legislatore delegato preveda una apposita disciplina transitoria da accompagnare alla depenalizzazione.

Ricorda peraltro che, in assenza di una disciplina che disponga l'applicazione retroattiva delle sanzioni amministrative previste per gli illeciti depenalizzati, la giurisprudenza della Cassazione penale (è diversa la posizione della Cassazione civile) esclude che i fatti commessi quando la fattispecie costituiva reato possano essere sanzionati. Non è possibile sanzionarli né in via penale (essendosi verificata una abrogatio criminis ai sensi dell'articolo 25 della Costituzione e dell'articolo 2, comma 2, del codice penale), né quale illecito amministrativo, in quanto l'articolo 1 della legge n. 689 del 1981 stabilisce che «nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione» (comma 1) e che «le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e nei tempi in esse considerati» (comma 2).

La Cassazione penale ha costantemente affermato che, nel caso in cui le leggi di depenalizzazione non contemplino norme transitorie, il giudice penale deve dichiarare che il fatto non è più previsto dalla legge come reato, senza tuttavia rimettere

gli atti all'autorità amministrativa competente all'applicazione della sanzione pecuniaria.

L'articolo 3 del disegno di legge riguarda l'introduzione nel processo penale ordinario della sospensione del processo con messa alla prova. Scopo della nuova disciplina – ispirata alla nota probation di origine anglosassone – è quello di estendere il citato istituto, tipico del processo minorile, anche al processo penale per adulti in relazione a reati di minor gravità. Come si spiega nella relazione illustrativa, l'istituto «offre ai condannati per reati di minore allarme sociale un percorso di reinserimento alternativo e, al contempo, svolge una funzione deflattiva dei procedimenti penali in quanto è previsto che l'esito positivo della messa alla prova estingua il reato con sentenza pronunciata dal giudice».

Si tratta, come nel processo minorile, di una probation giudiziale che non presuppone la pronuncia di una sentenza di condanna. Mentre nel processo minorile, la messa alla prova è disposta dal giudice, sentite le parti, qui l'applicazione dell'istituto è richiesta dall'imputato. Il giudice può accoglierla, in presenza dei presupposti (non è richiesto il parere del PM), sempre che pervenga nel termine che l'articolo 3 indica nella dichiarazione di apertura del dibattimento. Si rileva la mancata previsione di una possibile impugnativa da parte degli interessati della decisione del giudice (ordinanza) che ordina la sospensione del processo e la messa alla prova. Nel processo minorile è invece ammesso, in tali casi, il ricorso per cassazione del PM, dell'imputato o del suo difensore.

La sospensione del processo con messa alla prova sarà possibile solo in procedimenti per reati contravvenzionali o per delitti puniti con pena pecuniaria o con pena detentiva (sola o congiunta a quella pecuniaria) non superiore a 4 anni. Come accennato, nel processo minorile la messa alla prova è sempre ammessa, anche per reati puniti con l'ergastolo.

La messa alla prova consiste nel lavoro di pubblica utilità ovvero una prestazione

non retribuita in favore della collettività (di durata minima di 10 giorni) da svolgere presso lo Stato, enti locali territoriali (regione, province, comuni) o altri enti o associazioni di volontariato. Pur se l'impegno lavorativo non deve pregiudicare le esigenze di studio, lavoro famiglia e salute dell'imputato, possono, dal giudice, essere imposte ulteriori prescrizioni di fare o non fare (sempre modificabili dal giudice nel corso della prova) relative ai rapporti col servizio sociale o sanitario, all'eliminazione delle conseguenze del danno, a misure limitative delle libertà personali (di dimora, di movimento, di frequentare determinati locali). Si osserva, in particolare, come non sia fissato un limite temporale massimo della prova. Nel processo minorile, si prevede un limite massimo di un anno di sospensione del processo ovvero di tre anni quando si procede per reati per i quali è prevista la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel massimo a dodici anni. Inoltre, nulla è indicato in relazione agli effetti sulla prescrizione del periodo di sospensione del processo (nel processo minorile, il periodo di prova è scomputato dal calcolo della prescrizione).

La messa alla prova non può essere concessa per più di due volte ovvero per più di una volta in caso di reiterazione di reato della stessa indole.

Il giudice può revocare la misura:

- 1) per gravi e ripetute trasgressioni delle prescrizioni accessorie al lavoro svolto;
- 2) per rifiuto della prestazione di lavoro;
- 3) per commissione, durante il periodo di prova, di un nuovo delitto non colposo o di un reato della stessa indole.

Al termine della messa alla prova se il comportamento dell'imputato è valutato positivamente, il giudice dichiara l'estinzione del reato. Qualora la prova sia valutata negativamente, il processo riprende il suo corso; si prevede, in tali ipotesi, che ai fini della (eventuale) deter-

minazione della pena, 5 giorni di lavoro di pubblica utilità siano equiparati a un giorno di pena detentiva ovvero a 250 euro di pena pecuniaria.

L'articolo 4 detta i principi e criteri direttivi della delega per la disciplina della sospensione del procedimento penale per gli imputati irreperibili. L'intervento appare necessario anche in riferimento alle numerose decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo relative al diritto dell'imputato, *ex* articolo 6 della Convenzione (ratificata con la legge n. 848/1955), ad essere presente al proprio processo e che, censurando l'Italia per la violazione del diritto anzidetto, impongono al nostro Paese un obbligo di conformazione della disciplina nazionale.

La giurisprudenza sovranazionale ammette, quindi, che un soggetto possa essere processato in contumacia, purché l'ordinamento interno preveda una sorta di automatismo in forza del quale venga garantito una nuova valutazione nel merito in favore del contumace che non abbia avuto effettiva conoscenza del procedimento a suo carico.

Per conformarsi a tale indirizzo interpretativo, il legislatore ha attuato una modifica all'articolo 175 c.p.p., in tema di restituzione nel termine per impugnare una sentenza contumaciale (decreto-legge 21 febbraio 2005, n. 17 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 aprile 2005, n. 60), modifica che – anche rispondendo alla citata pronuncia d'incostituzionalità del 2009 – avrebbe dovuto porre argine alle condanne dell'Italia in tema di processo contumaciale. Ma così non è stato.

I principi e criteri di delega stabiliti dall'articolo 4 ruotano intorno a due diverse discipline, configurabili a seconda che l'assenza dell'imputato al processo sia incolpevole ovvero a lui addebitabile.

Infatti, si prevede nel primo caso ; che, ove la prima citazione non sia stata notificata all'imputato con modalità che abbiano garantito l'effettiva conoscenza del procedimento (sostanzialmente, non sia stata notificata nelle mani dell'imputato), all'assenza di questi alla prima udienza dibattimentale consegua l'obbligo di rin-

novo della citazione, da notificare personalmente all'imputato o, « a mani » di persona con lui convivente (lettera *a*); l'obbligo del giudice di sospendere il processo quando la nuova notificazione non sia risultata possibile (quindi, per irreperibilità dell'imputato o del suo convivente); fa eccezione l'ipotesi di possibile pronuncia, già in tale fase, di sentenza di proscioglimento o di non doversi procedere (lettera *b*). Dall'ordinanza di sospensione del processo (annotata, ai sensi della successiva lettera *g*) nella banca dati delle forze di polizia di cui all'articolo 8 della L. n. 121/1981) decorre la sospensione della prescrizione per un periodo massimo pari a quello per la prescrizione del reato (lettera *f*);

Nel secondo caso (ovvero assenza addebitabile all'imputato) – con eccezione del caso in cui l'imputato dimostri di non avere effettivamente avuto conoscenza del procedimento – operano specifiche presunzioni legali di conoscenza del processo che comportano l'esclusione dell'applicazione della citata disciplina di favore sul rinnovo della citazione e sospensione del procedimento (lettera *c*). Si tratta delle seguenti: l'imputato, nel corso del procedimento in oggetto, è stato arrestato, fermato o sottoposto ad altra misura cautelare (n. 1), dagli atti emerge comunque che l'imputato conoscesse l'esistenza del procedimento che lo riguarda e che l'assenza al processo risulti volontaria (n. 2); si procede per i delitti di particolare allarme sociale di cui all'articolo 51, commi 3-*bis* e 3-*quater* del codice di rito penale (n. 3).

Sono previsti ulteriori criteri direttivi della delega sulla contumacia che riguardano tra l'altro la previsione che il giudice debba disporre la prosecuzione del processo in assenza dell'imputato se questi non compare alla prima udienza e mancano i presupposti per la sospensione, ovvero quando sia impossibile una citazione notificata di persona all'imputato o al suo convivente (lettera *d*).

L'articolo 5 prevede l'introduzione nel codice penale e nella normativa complementare delle pene detentive non carce-

rarie, presso l'abitazione, sulla base di alcuni principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega.

Nella relazione illustrativa si osserva che si tratta di modifiche in linea con gli obiettivi generali del provvedimento legislativo, che intende realizzare un'equilibrata politica di « decarcerizzazione » e dare effettività al principio del minor sacrificio possibile della libertà personale.

È molto interessante notare che il Governo nella relazione espressamente riconosce che attraverso le nuove pene detentive non carcerarie, il condannato non dovrà più subire l'inadeguatezza del sistema penitenziario e la relativa ingiustificata compressione del diritto a un'esecuzione della pena ispirata al principio non solo di rieducazione, ma anche di umanità. Si tratta, pertanto, di disposizioni che conciliano i fondamentali obiettivi di un moderno sistema penale ispirato ai principi non soltanto di necessità, legalità, proporzionalità, personalità della pena, ma anche di rieducazione e umanizzazione della stessa secondo il disposto dell'articolo 27 della Costituzione, che ha inteso bandire ogni trattamento disumano e crudele, escludendo dalla pena ogni afflizione che non sia inscindibilmente connessa alla restrizione della libertà personale.

Ancora più importante è il richiamo nella relazione alla sentenza Sulejmanovic contra Italia del 2009, in cui la Corte europea dei diritti dell'uomo ha per la prima volta pronunciato una condanna nei confronti dell'Italia per violazione dell'articolo 3 della CEDU, a norma del quale « Nessuno può essere sottoposto a (...) pene o trattamenti inumani o degradanti ».

Le nuove disposizioni in esame sono pertanto preordinate anche a ovviare alla drammaticità del problema del sovraffollamento carcerario di cui soffre il nostro sistema penitenziario e su cui si era anche di recente già intervenuti con la legge 26 novembre 2010, n. 199, recante « Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi »

Sono interessati dall'applicazione delle pene detentive non carcerarie i delitti puniti con la reclusione non superiore nel massimo a quattro anni e le contravvenzioni punite con la pena dell'arresto (da cinque giorni a tre anni).

Per tali reati la pena detentiva principale è la reclusione presso l'abitazione o altro luogo di privata dimora, anche per fasce orarie o per giorni della settimana.

Per i delitti la misura minima è di 15 gg. e quella massima di 4 anni, salvo che si tratti del reato di atti persecutori di cui all'articolo 612-*bis* c.p.

Per le contravvenzioni, la misura minima della pena detentiva non carceraria è di 5 gg. e quella massima di 3 anni.

Il giudice potrà prescrivere particolari modalità di controllo, esercitate attraverso mezzi elettronici o altri strumenti tecnici.

Le pene detentive non carcerarie non si applicano qualora la reclusione o l'arresto presso l'abitazione o un altro luogo di privata dimora non siano idonei a evitare il pericolo che il condannato commetta altri reati.

In fine, nella fase dell'esecuzione della pena, il giudice può sostituire le pene detentive non carcerarie con le pene della reclusione o dell'arresto, qualora non risulti disponibile un'abitazione o un altro luogo di privata dimora idoneo ad assicurare la custodia del condannato.

Si ricorda inoltre che con la legge n. 199 del 2010 è stata introdotta la possibilità di scontare presso la propria abitazione, o in altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza, la pena detentiva non superiore a diciotto mesi (termine così modificato dal decreto-legge 211/2011, convertito dalla legge 9/2012), anche residua di pena maggiore.

L'istituto è destinato ad operare fino alla completa attuazione del « Piano carceri », nonché in attesa della riforma della disciplina delle misure alternative alla detenzione, e comunque non oltre il 31 dicembre 2013.

Potrebbe rivelarsi utile precisare già nella legge delega quale sia il rapporto tra

la nuova disciplina delle pene detentive non carcerarie, da un lato, e, dall'altro, le attuali misure alternative alla detenzione e la permanenza domiciliare per i reati di competenza del giudice di pace. Infatti, il vincolo per i decreti legislativi di contenere le disposizioni necessarie al coordinamento con le altre norme legislative vigenti nella stessa materia, previsto dall'articolo 6, comma 3, del disegno di legge, potrebbe rivelarsi fin troppo generico.

L'articolo 6 disciplina il procedimento per l'esercizio della delega, il cui termine è fissato in dodici mesi.

Si prevede che gli schemi dei decreti legislativi, dopo la deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, sono trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che sono resi entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione. A tale proposito sarebbe opportuno prevedere elementi di maggiore rafforzamento del ruolo del Parlamento – e in particolare delle Commissioni – nel controllo sull'esercizio della delega, stabilendo eventualmente adempimenti aggiuntivi in capo al Governo per il caso in cui non intenda dare seguito ai pareri parlamentari (ad esempio, obbligo di relazione o di nuovo parere parlamentare).

Si prevede inoltre che i decreti legislativi debbono contenere le disposizioni necessarie al coordinamento con le altre norme legislative vigenti nella stessa materia. In realtà questa disposizione pare assimilabile ad un rinvio in bianco, non essendo circoscritto in alcun modo l'ambito discrezionale del legislatore delegato.

L'articolo 7 reca la clausola relativa al divieto di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e all'invarianza finanziaria per le pubbliche amministrazioni.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.15.**

**COMITATO RISTRETTO**

**Modifiche alla disciplina del condominio negli edifici.**

**C. 4041, approvata dal Senato, C. 541 Vitali, C. 2514 Galati, C. 2608 Torrisi, C. 3682 Duilio, C. 4139 Maggioni e C. 4168 Giammanco.**

Il Comitato ristretto si è riunito dalle 13.30 alle 13.35.

**INTERROGAZIONI**

*Giovedì 29 marzo 2012. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Salvatore Mazzamuto.*

**La seduta comincia alle 14.15.**

**5-05752 Ferranti: Sul regime di trascrizione degli atti dibattimentali.**

Il sottosegretario Salvatore MAZZAMUTO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato*).

Donatella FERRANTI (PD) rileva come il Governo abbia risposto in modo parziale ai quesiti posti nell'atto do sindacato ispettivo, forse per la particolare complessità del tema. Pur comprendendo le ragioni

che hanno condotto alla centralizzazione delle gare d'appalto relativa al servizio di trascrizione degli atti dibattimentali e dell'Ufficio del GIP, sottolinea come tale centralizzazione abbia anche prodotto delle disfunzioni. LE gare d'appalto vengono infatti vinte da raggruppamenti di imprese che dimostrano di non garantire la qualità e segretezza del servizio. Occorre, al contrario, contemperare l'esigenza del contenimento della spesa con l'esigenza della qualità della prestazione, eventualmente consentendo ai capi degli uffici giudiziari di svolgere i necessari controlli. Esprime quindi forti perplessità sulla reale efficacia del « Portale nazionale » cui si fa riferimento nella risposta.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

**La seduta termina alle 14.25.**

**AVVERTENZA**

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

*SEDE REFERENTE*

*Modifica dell'articolo 2947 del codice civile, in materia di prescrizione del diritto al risarcimento del danno. C. 3070, approvata dal Senato.*

ALLEGATO

**Interrogazione n. 5-05752 Ferranti: Sul regime di trascrizione degli atti dibattimentali.****TESTO DELLA RISPOSTA**

In risposta all'interrogazione dell'onorevole Ferranti, voglio rammentare che la materia della trascrizione degli atti dibattimentali e dell'Ufficio Gip è compiutamente disciplinata dagli articoli 134 e seguenti del codice di procedura penale, nonché dall'articolo 51 disp. att. codice procedura penale, così come modificato dal decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, convertito con modificazioni nella legge 17 agosto 2005, n. 168.

Gli atti del procedimento penale devono necessariamente essere documentati perché se ne possa conservare traccia e, in un sistema accusatorio, improntato al principio di oralità, tale documentazione delle attività procedimentali deve rispondere ad esigenze di celerità, fedeltà e completezza. La documentazione risulta essere, infatti, strumentale alla conservazione e rappresentazione dell'atto, al fine di consentire a distanza di tempo, nella stessa fase del procedimento, in fasi successive o anche nel corso degli eventuali gradi di impugnazione, la rievocazione di quanto è stato compiuto, il controllo sullo svolgimento delle attività processuali espletate ed il riesame del giudizio. Spetterà, poi, al giudice, in relazione alle concrete esigenze processuali, la scelta del regime di verbalizzazione più idoneo a soddisfarle (integrale, riassuntiva, con riproduzione manuale, fonografica o audiovisiva o con stenotipia), così come anche statuito dalla Corte Costituzionale con sentenza del 28 novembre 1990, n. 529.

Ciò premesso, passando ora ad esaminare le problematiche specifiche evidenziate nell'atto di sindacato ispettivo, posso rappresentare i seguenti elementi informa-

tivi, acquisiti tramite il competente Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria.

L'attuale appalto di servizi per la documentazione degli atti processuali penali prevede la gestione centralizzata del contratto e della sua esecuzione anche se l'articolo 51, terzo comma, disp. att. codice di procedura penale contempla effettivamente la possibilità di «decentrare» le procedure finalizzate alla stipula dei relativi contratti ai Presidenti di Corte di Appello, previo parere del Direttore Generale della Giustizia Penale.

Va rilevato, al riguardo, che la scelta operativa della centralizzazione dei contratti e della relativa esecuzione è stata diretta conseguenza dell'attività di monitoraggio e di analisi della spesa sostenuta sul territorio nazionale (effettuate nel 2005) per la gestione del servizio che, all'epoca, era invece decentrata, con delega ai Presidenti di Corte di Appello per la stipula dei contratti in sede locale. In tale occasione si è potuto constatare che proprio il sistema gestionale decentrato aveva generato una lievitazione non sostenibile della spesa, imputabile alla diversificazione dei prezzi di mercato del servizio offerti dai diversi operatori del settore in sede locale.

Per tale ragione, l'Amministrazione ha assunto la decisione di centralizzare l'appalto, diminuendo la base d'asta rispetto al conteggio complessivo dei costi, così come rilevati sino a quel momento.

Deve, inoltre, evidenziarsi che il nuovo sistema di erogazione del servizio ha previsto la centralizzazione del controllo relativo al servizio mediante la creazione di un apposito Portale nazionale destinato a

monitorare sia la quantità di produzione documentale – ai fini del pagamento dei corrispettivi – sia la qualità ed i livelli del servizio, al fine di adottare gli eventuali opportuni interventi correttivi per la eliminazione delle inefficienze, prevedendo anche l'applicazione di penali.

Attualmente, il sistema è gestito con le medesime modalità, seppur con una suddivisione dei lotti di gara fra Nord, Centro e Sud, disposta nei 2009 per favorire una maggior concorrenza tra gli operatori del settore.

Per tale complesso di ragioni, la possibilità di ritornare nuovamente al decentramento del servizio non è attualmente oggetto di studio, tenuto altresì conto che sarebbe tecnicamente impossibile mantenere in funzione il sistema costituito dal Portale nazionale per il controllo sull'esecuzione del contratto.

Va infine segnalato che è in corso di pubblicazione il nuovo bando di gara, nel quale sarà contemplato un ulteriore miglioramento del sistema di Portale: esso

dovrà infatti garantire una maggiore sicurezza dei dati ed un più ampio accesso agli stessi da parte degli uffici giudiziari in sede locale, mantenendo a livello centrale il controllo sulla produzione qualitativa e quantitativa dei servizi.

Per completezza espositiva, il competente Dipartimento ha peraltro precisato che l'avviso di preinformazione di gara citato nell'interrogazione è stato successivamente rettificato, con nuova pubblicazione in data 8 novembre 2011, a causa dei tagli lineari di spesa intervenuti su tutti i capitoli di spesa della Direzione Generale delle risorse materiali, dei beni e dei servizi, tra cui anche quelle destinate alla acquisizione del servizio in questione (cap. 1451.28).

Per tale ragione, è stato necessario rivedere tutti i documenti di gara e le stesse previsioni di spesa, riducendo ulteriormente la base d'asta, con conseguente inevitabile ritardo nell'*iter* di svolgimento dell'attività preparatoria alla pubblicazione del nuovo bando di gara.