

VIII COMMISSIONE PERMANENTE

(Ambiente, territorio e lavori pubblici)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi e per un maggiore contrasto del fenomeno corruttivo, oltre che all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena C. 2798 Governo. Alla II Commissione (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole con condizione</i>) .	66
ALLEGATO 1 (<i>Parere approvato dalla Commissione</i>)	69
ALLEGATO 2 (<i>Proposta di parere alternativa presentato dal gruppo MoVimento 5 Stelle</i>) ..	71
AVVERTENZA	68

SEDE CONSULTIVA

Giovedì 23 luglio 2015. – Presidenza del presidente Ermete REALACCI.

La seduta comincia alle 13.30.

Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi e per un maggiore contrasto del fenomeno corruttivo, oltre che all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena.

C. 2798 Governo.

Alla II Commissione.

(Esame e conclusione – Parere favorevole con condizione).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Tino IANNUZZI (PD), *relatore*, comunica che la Commissione è chiamata ad esaminare il disegno di legge C. 2798 d'iniziativa governativa, recante una serie di modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento

delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi e per un maggiore contrasto del fenomeno corruttivo, oltre che modifiche all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena. Ricorda che tale disegno di legge è stato assegnato in sede referente alla II Commissione, che esaminerà gli emendamenti riferiti al testo nella giornata odierna. Rileva, quindi, che tale provvedimento propone mutamenti alla normativa penalistica sostanziale e processuale, nonché all'ordinamento penitenziario, al fine di assicurare l'efficienza del sistema giudiziario penale, la durata ragionevole del processo, l'effettiva finalità rieducativa della pena, nonché un maggiore e più efficace contrasto ai reati contro la pubblica amministrazione.

Osserva, quindi, che il disegno di legge è composto da quattro Titoli, che racchiudono complessivamente trenta articoli. Il Titolo I introduce modifiche al codice penale ed è a sua volta articolato in due capi. Il Capo I (articoli 1-4) riguarda l'estinzione del reato per condotte riparatorie, modifiche ai limiti di pena per il delitto di corruzione e maggiore efficienza della confisca cosiddetta allargata. Il Capo II (articoli 5-8), invece, innova la disciplina

normativa della prescrizione e conferisce delega al Governo per la riforma del regime della procedibilità per taluni reati, per il riordino di alcuni settori del codice penale e per una revisione della disciplina del casellario giudiziale. Evidenzia che il Titolo II è diretto a modificare il codice di procedura penale ed è composto da tre Capi. Il Capo I (articoli 9-10) interviene sulla disciplina della incapacità dell'imputato a partecipare al processo, delle indagini preliminari e dell'archiviazione. Il Capo II (articoli 11-16) riguarda i riti speciali, l'udienza preliminare, l'istruzione dibattimentale e la struttura della sentenza di merito. Il Capo III (articoli 17-21) riguarda la semplificazione delle impugnazioni. Segnala, quindi, che il Titolo III (articoli 22-23) introduce modifiche alle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale ed alla normativa di organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero. Il Titolo IV (articoli 24-30) delega il Governo per la riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario e reca le clausole di copertura finanziaria e di entrata in vigore.

Per quanto attiene alle norme di più stretto interesse e di specifica competenza della VIII Commissione, rileva che l'articolo 22 del provvedimento modifica l'articolo 129 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, al fine di eliminare alcune incongruenze determinatesi all'interno di quella disposizione a seguito delle modifiche ivi introdotte dal decreto-legge n. 136 del 2013, convertito dalla legge n. 6 del 2014, recante disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate. Segnala, quindi, che, con la prima modifica, si novella il comma 3-ter dell'articolo 129 introdotto dal citato decreto-legge n. 136 del 2013, per precisare che il pubblico ministero, quando esercita l'azione penale per i reati previsti nel codice dell'ambiente ovvero per i reati previsti dal codice penale o da leggi speciali comportanti un pericolo o un pregiudizio per l'ambiente, nell'informare il Ministero dell'ambiente e la regione nel cui territorio i fatti si sono

verificati, deve dare notizia dell'imputazione. Viene così inserito espressamente il riferimento alla comunicazione della imputazione. Fa quindi presente che, con la seconda modifica, l'articolo 22 sopprime le disposizioni del comma 3-ter dell'articolo 129, terzo, quinto e sesto periodo, secondo le quali rispettivamente: il pubblico ministero, nell'informazione, indica le norme di legge che si assumono violate (terzo periodo); i procedimenti di competenza delle amministrazioni (ambiente, salute, politiche agricole, regione), che abbiano ad oggetto, in tutto o in parte, fatti in relazione ai quali procede l'autorità giudiziaria, possono essere avviati o proseguiti anche in pendenza del procedimento penale, in conformità alle norme vigenti (quinto periodo); per le infrazioni di maggiore gravità, sanzionate con la revoca di autorizzazioni o con la chiusura di impianti, l'ufficio competente, nei casi di particolare complessità dell'accertamento dei fatti addebitati, può sospendere il procedimento amministrativo fino al termine di quello penale, salva la possibilità di adottare strumenti cautelari (sesto periodo). Evidenzia che la prima modifica – unitamente alla soppressione del terzo periodo del comma 3-ter dell'articolo 129 – è finalizzata a coordinare le disposizioni inserite dal decreto-legge n. 136 del 2013 nel comma 3-ter con quanto previsto dal comma 1 dello stesso articolo 129, secondo cui il pubblico ministero, nell'esercitare l'azione penale nei confronti di un dipendente pubblico, deve dare notizia dell'imputazione. La notizia dell'imputazione, in luogo del riferimento oggi vigente alle norme di legge che si assumono violate, risponde all'esigenza – evidenziata nella relazione illustrativa – di adeguare il tenore della disposizione allo scopo perseguito, dal momento che il riferimento alle norme di legge che si assumono violate non consente all'autorità amministrativa di operare una reale, precisa e compiuta valutazione in ordine alla gravità del fatto contestato. Precisa poi che la soppressione del quinto e del sesto periodo del comma 3-ter dell'articolo 129 è disposta in quanto – secondo quanto si legge nella relazione

introduttiva – non è considerata condivisibile la collocazione, nell'ambito di una disposizione attinente agli obblighi di comunicazione all'autorità amministrativa dell'esercizio dell'azione penale, di una norma regolante, invece, i rapporti tra procedimento penale in materia di reati ambientali (nonché in materia di tutela della salute e della sicurezza agroalimentare) e procedimenti amministrativi riguardanti i medesimi fatti. È stata così ritenuta più opportuna una collocazione in altra sede, in particolare nelle specifiche disposizioni regolanti la materia dei procedimenti amministrativi di competenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Ciò premesso, propone di esprimere parere favorevole con una condizione (*vedi allegato 1*), volta a eliminare la soppressione del quinto e del sesto periodo del comma 3-ter dell'articolo 129, poiché in tal modo si determinerebbe un vuoto normativo in ordine ai rapporti tra procedimenti amministrativi di competenza del Ministero dell'ambiente e procedimento penale, non prevedendosi nel testo di legge in esame la contestuale ed immediata ricollocazione delle disposizioni in questione in altri provvedimenti. Evidenzia, infatti, che la soppressione del quinto e sesto periodo del comma 3-ter dell'articolo 129 produrrebbe da subito l'eliminazione della normativa ora vigente, senza che venga contestualmente previsto il suo certo ed indispensabile inserimento in altro provvedimento legislativo. Aggiunge, infine, che, del resto, il Governo, ove intendesse perseguire la finalità indicata nella relazione illustrativa, potrebbe assumere un'iniziativa legislativa per collocare questa disciplina in altro e più coerente provvedimento di settore, sopprimendo quindi con quella stessa iniziativa le disposizioni di cui al quinto e sesto periodo del più volte menzionato 129, comma 3-ter.

Alberto ZOLEZZI (M5S), pur condividendo il contenuto della condizione formulata nel parere dal relatore Iannuzzi, presenta e illustra una proposta di parere alternativa (*vedi allegato 2*), manifestando

totale contrarietà al contenuto dell'intero provvedimento d'urgenza in esame.

Tino IANNUZZI (PD), *relatore*, nel precisare che la Commissione, nell'espressione del parere, è chiamata a pronunciarsi sulle disposizioni di propria competenza, fa presente che è sua intenzione presentare – qualora la Commissione di merito dovesse ritenere di non accogliere la condizione recata nel parere – una proposta emendativa in Assemblea finalizzata a eliminare, all'articolo 22, comma 1, lettera *b*), il riferimento alla soppressione del quinto e del sesto periodo del comma 3-ter dell'articolo 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271.

Alberto ZOLEZZI (M5S), pur consapevole che il parere della Commissione afferisce alle parti di competenza, ribadisce la totale contrarietà del proprio gruppo all'intero provvedimento in esame.

Ermete REALACCI, *presidente*, avverte che sarà posta in votazione la proposta di parere presentata dal relatore e che, in caso di sua approvazione, risulterà preclusa la proposta di parere alternativa presentate dal gruppo M5S.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere favorevole con condizione formulata dal relatore, risultando pertanto preclusa la proposta di parere alternativa presentata dal gruppo M5S.

La seduta termina alle 13.45.

AVVERTENZA

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

ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2013/39/UE che modifica le direttive 2000/60/CE e 2008/105/CE per quanto riguarda le sostanze prioritarie nel settore della politica delle acque.
Atto n. 190.

ALLEGATO 1

Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi e per un maggiore contrasto del fenomeno corruttivo, oltre che all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena (C. 2798 Governo).

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La VIII Commissione,

esaminato, per le parti di competenza, il disegno di legge C. 2798 Governo, Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi e per un maggiore contrasto del fenomeno corruttivo, oltre che all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena;

considerato che:

l'articolo 22 modifica il comma 3-ter dell'articolo 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, al fine di eliminare alcune incongruenze determinatesi all'interno di tale disposizione, a seguito delle modifiche ivi introdotte dal decreto-legge n. 136 del 2013, convertito dalla legge n. 6 del 2014, recante disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate;

tra le modifiche apportate al citato articolo 129 figura la soppressione del quinto e del sesto periodo del comma 3-ter secondo i quali rispettivamente: i procedimenti di competenza delle amministrazioni (ambiente, salute, politiche agricole, regione), che abbiano ad oggetto, in tutto o in parte, fatti in relazione ai quali procede l'autorità giudiziaria, possono essere avviati o proseguiti anche in pendenza del procedimento penale, in conformità

alle norme vigenti (quinto periodo); per le infrazioni di maggiore gravità, sanzionate con la revoca di autorizzazioni o con la chiusura di impianti, l'ufficio competente, nei casi di particolare complessità dell'accertamento dei fatti addebitati, può sospendere il procedimento amministrativo fino al termine di quello penale, salva la possibilità di adottare strumenti cautelari (sesto periodo);

la soppressione del quinto e del sesto periodo del comma 3-ter dell'articolo 129 risulta introdotta, alla luce delle considerazioni contenute nella relazione illustrativa, in quanto non è considerata condivisibile la collocazione, nell'ambito dell'articolo 129, e quindi di una disposizione attinente agli obblighi di comunicazione all'autorità amministrativa dell'esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero, di una norma regolante i rapporti tra procedimento penale in materia di reati ambientali (nonché in materia di tutela della salute e della sicurezza agroalimentare) e procedimenti amministrativi riguardanti i medesimi fatti;

con tale soppressione si determinerebbe un ingiustificato ed inopportuno vuoto normativo in ordine ai rapporti tra procedimenti amministrativi di competenza del Ministero dell'ambiente e procedimento penale, non prevedendosi nel testo di legge in esame la certa, contestuale ed immediata ricollocazione delle disposizioni soppresse in altri atti normativi; di

conseguenza andrebbe evitata tale situazione di vuoto legislativo;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

all'articolo 22, comma 1, lettera *b*), si elimini il riferimento ivi previsto alla soppressione del quinto e del sesto periodo, per le ragioni di cui in premessa.

ALLEGATO 2

Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi e per un maggiore contrasto del fenomeno corruttivo, oltre che all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena. C. 2798 Governo.

**PROPOSTA DI PARERE ALTERNATIVA PRESENTATA
DAL GRUPPO MOVIMENTO 5 STELLE**

La commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici

premessi che:

il disegno di legge n. 2798 intende riformare alcune parti significative del sistema penale con l'obiettivo di rafforzare le garanzie difensive, assicurare la ragionevole durata dei processi, intensificare il contrasto alla corruzione e incidere sull'ordinamento penitenziario per rendere effettivi percorsi di reinserimento sociale dei condannati e di accesso alle misure alternative alla detenzione;

nel complesso, il disegno di legge in esame viene a connotarsi per l'estrema varietà degli interventi di natura penal-sostanziale e processuale, alcuni dei quali effettuati attraverso disposizioni di immediata applicazione, altri nella forma dei progetti di legge-delega;

l'intervento normativo non appare idoneo a restituire concreta e piena efficacia al sistema penale, limitandosi a singole disposizioni disorganiche, le quali lasciano impregiudicata, e certo non allontanano, l'esigenza di un'urgente rivisitazione sistematica che guardi al processo nel suo complesso;

come più volte segnalato anche dal Consiglio superiore della magistratura, gli ambiziosi obiettivi indicati nella relazione a corredo del disegno di legge andrebbero perseguiti da interventi organici di ben

altra intensità, data la crisi gravissima in cui versa la giustizia penale del nostro paese, crisi che attiene a differenti ambiti operativi, tra loro strettamente interconnessi;

il nostro diritto penale sostanziale, a causa del susseguirsi di interventi normativi spesso ispirati ad una logica emergenziale, nel tempo ha dilatato a dismisura il catalogo dei reati e l'intensità della risposta repressiva; ciò si è peraltro realizzato, in maniera prevalente, in settori interessati dalla c.d. criminalità di strada e dai fenomeni connessi all'uso di sostanze stupefacenti, piuttosto che nell'ambito della criminalità economica e contro la pubblica amministrazione, rispetto ai quali si constata una assoluta inadeguatezza della risposta repressiva;

alla dilatazione dei dispositivi di controllo penale nei settori più sensibili alle sollecitazioni securitarie ha, per un verso, corrisposto un marcatissimo incremento del carico giudiziario, con effetti di sostanziale incapacità di smaltimento dello stesso da parte del sistema processuale e la conseguente attribuzione all'istituto della prescrizione di una patologica funzione di mantenimento degli equilibri del sistema penale, in specie per i reati in materia ambientale o contro la pubblica amministrazione, in relazione ai quali si è registrata una estrema difficoltà a pervenire ad un effettivo vaglio sulla responsabilità;

sul versante del diritto sostanziale, andrebbe effettuata, con assunzione di responsabilità del Parlamento, una selezione delle condotte realmente meritevoli di determinare la risposta penale, che secondo il dettato costituzionale, dovrebbe connotarsi come *extrema ratio*;

per quanto attiene alla competenza della Commissione ambiente, l'articolo 22 modifica l'articolo 129 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, concernente le informazioni sull'azione penale relativa ai reati ambientali, con la finalità di sanare il mancato coordinamento di alcune disposizioni con quelle introdotte dal DL n. 136 del 2013, in materia di emergenze ambientali e industriali, precisando che, quando esercita l'azione penale per i reati che comportano un pericolo o un pregiudizio per l'ambiente, il pubblico ministero – nell'informare il Ministero dell'ambiente e la Regione nel cui territorio i fatti si sono verificati – deve dare notizia dell'imputazione, rendendo omogeneo il tenore letterale della disposizione rispetto a quello del comma 1 dello stesso articolo 129;

inoltre l'articolo 22 sopprime le seguenti disposizioni: obbligo, per il PM, di indicare le norme di legge violate; possibilità di avvio o prosecuzione dei procedimenti di competenza delle amministrazioni (Ambiente, Salute, Politiche agricole, Regione), che abbiano ad oggetto, in tutto o in parte, fatti in relazione ai quali procede l'autorità giudiziaria, anche in pendenza del procedimento penale; possibilità di sospensione del procedimento amministrativo per le infrazioni di maggiore gravità, fino al termine del procedimento penale;

il Governo giustifica le soppressioni per la presunta inidonea collocazione, ma senza individuare la collocazione che si ritiene adatta, dando sostanzialmente vita ad un vuoto normativo preoccupante – in particolare per quanto concerne l'eliminazione della possibilità di sospendere l'iter amministrativo – tenendo conto della straordinaria importanza di un argomento che riguarda la salute dei cittadini e la tutela dell'ambiente;

esprime

PARERE CONTRARIO