

## I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

### S O M M A R I O

#### COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

D.L. 109/2018: Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze. C. 1209 Governo (Parere alle Commissioni riunite VIII e IX) ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	28
Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo. C. 392 Molteni e C. 460 Morani (Parere alla II Commissione) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	29
ALLEGATO ( <i>Parere approvato</i> ) .....	34
SEDE REFERENTE:	
Modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare. C. 726 cost. Ceccanti e C. 1173 cost. D'Uva ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	31

#### COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

*Giovedì 18 ottobre 2018. — Presidenza del presidente Alberto STEFANI.*

#### La seduta comincia alle 13.10.

**D.L. 109/2018: Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze.**

**C. 1209 Governo.**

(Parere alle Commissioni riunite VIII e IX).

(*Seguito dell'esame e rinvio*).

Il Comitato prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 17 ottobre 2018.

Alberto STEFANI, *presidente*, ricorda che nella seduta di ieri il relatore, Invernizzi, ha illustrato il contenuto del provvedimento.

Segnala quindi che le Commissioni riunite VIII e IX stanno esaminando, in sede referente, gli emendamenti riferiti al disegno di legge C. 1209, di conversione in legge del decreto-legge del 28 settembre 2018, n. 109, recante disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze.

In tale contesto l'avvio della discussione in Assemblea del provvedimento, inizialmente prevista per lunedì 22 ottobre, sarà posticipato a martedì 23: pertanto il Comitato potrà esprimere il parere su di esso nella seduta di martedì 23, entro l'ora di pranzo.

Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo.****C. 392 Molteni e C. 460 Morani.**

(Parere alla II Commissione).

*(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole).*

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Alberto STEFANI, *presidente*, rileva come il Comitato sia chiamato a esaminare, in sede consultiva, ai fini del parere alla II Commissione Giustizia, la proposta di legge C. 392 Molteni, recante norme in materia di inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo, come risultante dagli emendamenti approvati nel corso dell'esame in sede referente presso la II Commissione, cui è abbinata la proposta di legge C. 460 Morani.

Al riguardo segnala che la II Commissione ha trasmesso il testo modificato nella nottata di ieri, e che, essendo la discussione in Assemblea sul provvedimento prevista a partire da lunedì 22 ottobre prossimo, l'esame in sede referente si concluderà nella giornata odierna.

In tale contesto il Comitato dovrà esprimere il parere sul provvedimento nella seduta odierna.

Valentina CORNELI (M5S), *relatrice*, illustrando la proposta di legge C. 392 Molteni, recante norme in materia di inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo, come risultante dagli emendamenti approvati nel corso dell'esame in sede referente presso la II Commissione, cui è abbinata la proposta di legge C. 460 Morani, rileva, in sintesi, come la proposta di legge modifichi il codice di procedura penale, al fine di rendere inapplicabile il rito abbreviato ai delitti per i quali la legge prevede la pena dell'ergastolo, conseguentemente non consentendo per tali reati la diminuzione di pena connessa al rito. Si tratta, ad esempio, dei delitti di devastazione, saccheggio e strage (articolo 285 del codice penale),

strage (articolo 422 del codice penale), omicidio aggravato (articoli 576 e 577 del codice penale), nonché delle ipotesi aggravate di sequestro di persona (articoli 605, quarto comma, articolo 630, terzo comma del codice penale).

Al riguardo ricorda che il giudizio abbreviato (di cui agli articoli da 438 a 443 del codice di procedura penale) è un rito speciale, in virtù del quale il processo viene definito in sede di udienza preliminare, con decisione assunta allo stato degli atti delle indagini preliminari, che hanno qui piena valenza probatoria; è un giudizio di tipo volontario, presupponendo una richiesta da parte dell'imputato, ed ha natura premiale. La premialità consiste nel fatto che, se l'imputato viene condannato, si opera una riduzione della pena nella misura di un terzo per i delitti e della metà per le contravvenzioni.

La richiesta di giudizio abbreviato, ai sensi dell'articolo 438 del codice di procedura penale, può essere formulata soltanto dall'imputato nel corso dell'udienza preliminare o (a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 169 del 2003) prima dell'apertura del dibattimento, nel caso in cui l'imputato riproponga la richiesta di giudizio abbreviato subordinato ad un'integrazione probatoria, già respinta dal giudice dell'udienza preliminare.

Alla richiesta segue l'ordinanza del giudice che dispone il giudizio abbreviato. Nel caso in cui l'imputato abbia subordinato la richiesta ad un'integrazione probatoria necessaria ai fini della decisione, il rito speciale è adottato soltanto se il giudice valuta l'integrazione probatoria necessaria ai fini della decisione e compatibile con le finalità di economia processuale proprie del procedimento (ai sensi del comma 5). Quando la richiesta sia subordinata ad integrazione probatoria, poi negata dal giudice, l'imputato può chiedere ugualmente il rito abbreviato oppure il patteggiamento (ai sensi del comma 5-bis).

Come già accennato, nel caso di condanna, la pena, determinata tenendo conto di tutte le circostanze, è diminuita della metà per le contravvenzioni e di un terzo per i delitti. Alla pena dell'ergastolo è

sostituita quella della reclusione di anni 30; alla pena dell'ergastolo con isolamento diurno, nei casi di concorso di reati e di reato continuato, è sostituita la pena dell'ergastolo (ai sensi dell'articolo 442, comma 2, del codice di procedura penale).

Attualmente, non vi sono reati per i quali è precluso l'accesso al rito abbreviato.

Per quanto riguarda il contenuto del provvedimento, come modificato dalla II Commissione, evidenzia come il testo si componga ora di 5 articoli, con i quali sono modificati gli articoli 429, 438, 441-*bis* e 442 del codice di procedura penale.

L'articolo 1 modifica l'articolo 438 del codice di procedura penale.

Alla lettera *a*), che inserisce un nuovo comma 1-*bis* dell'articolo 438 del codice di procedura penale, si stabilisce che non è ammesso il giudizio abbreviato per delitti per i quali la legge prevede la pena dell'ergastolo.

Alla lettera *b*), si riformula il comma 6, prevedendo che, in caso di inammissibilità della richiesta di rito abbreviato, in quanto il fatto per il quale si procede è punito con l'ergastolo, l'imputato può riproporre la richiesta fino a che non siano formulate le conclusioni nel corso dell'udienza preliminare; non si modifica invece il predetto comma 6 dell'articolo 438 nella parte in cui consente la riproposizione della richiesta di rito abbreviato subordinatamente a un'integrazione probatoria, originariamente respinta dal giudice dell'udienza preliminare.

Al riguardo ricorda che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 169 del 2003, ha dichiarato incostituzionale il comma 6 dell'articolo 438 del codice di procedura penale nella parte in cui non prevede che in caso di rigetto della richiesta di giudizio abbreviato subordinato ad una integrazione probatoria, l'imputato possa rinnovare la richiesta prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado e il giudice possa disporre il giudizio abbreviato.

Alla lettera *c*), si inserisce un nuovo comma 6-*ter*, il quale prevede che, in caso di inammissibilità della richiesta di rito

abbreviato dichiarata in udienza preliminare (in base al comma 1-*bis* del medesimo articolo 438), il giudice all'esito del dibattimento applica, se ritiene che il fatto accertato non è punibile con l'ergastolo, la riduzione di pena connessa al negato rito speciale. In base al nuovo comma 6-*ter* occorre dunque, quando all'imputato sia contestato un delitto punito con l'ergastolo, svolgere tutto il dibattimento prima che il giudice possa, in sede di condanna, accertare l'eventuale commissione di un diverso reato e riconoscere lo sconto di pena.

Al riguardo ricorda che in caso di modifica dell'imputazione da parte del pubblico ministero nel corso del dibattimento – ai sensi dell'articolo 516 del codice di procedura penale – la Corte costituzionale ha previsto la possibilità per l'imputato di chiedere ed ottenere il giudizio abbreviato relativamente al diverso fatto contestato (sentenza n. 33 del 2009 e n. 273 del 2014). In quel caso, peraltro, il giudizio abbreviato si svolge dinanzi al giudice del dibattimento.

Segnala quindi come, circa l'applicabilità della riduzione di pena all'esito del dibattimento, il provvedimento recepisce le pronunce della Corte costituzionale che, con la sentenza n. 23 del 1992, ha affermato che quando l'accesso al rito abbreviato sia stato ingiustamente negato il condannato ha diritto alla riduzione di pena prevista dall'articolo 442, secondo comma.

L'articolo 2 modifica l'articolo 441-*bis* del codice di procedura penale, che disciplina l'ipotesi di nuove contestazioni del pubblico ministero nel corso del giudizio abbreviato.

In particolare, inserendo un nuovo comma 1-*bis* nel predetto articolo 441-*bis*, si specifica che se le nuove contestazioni del pubblico ministero riguardano un delitto punito con l'ergastolo, il giudice revoca l'ordinanza con cui è stato disposto il rito abbreviato e il procedimento penale prosegue nelle forme ordinarie.

L'articolo 3 interviene – anche con finalità di coordinamento – sull'articolo 442, comma 2, del codice di procedura

penale, relativo all'entità della pena applicabile in caso di giudizio abbreviato conclusosi con sentenza di condanna.

La modifica elimina le attuali previsioni sulla trasformazione, rispettivamente, della pena dell'ergastolo in reclusione di anni 30, e della pena dell'ergastolo con isolamento diurno in ergastolo, stante l'esclusione del rito speciale per i reati puniti con tali pene (secondo e terzo periodo del comma 2).

L'articolo 4 modifica l'articolo 429 del codice di procedura penale, che disciplina il decreto che, all'esito dell'udienza preliminare, dispone il giudizio.

In particolare, inserendo un nuovo comma 2-*bis* nel predetto articolo 429, si prevede che se, all'esito dell'udienza preliminare, l'originaria imputazione per delitto punito con l'ergastolo viene derubricata dal giudice dell'udienza preliminare, con il decreto di rinvio a giudizio lo stesso giudice deve avvisare l'imputato della possibilità di richiedere, entro 15 giorni, il rito abbreviato. Il rito si svolgerà, in base al richiamato articolo 458 del codice di procedura penale, in camera di consiglio dinanzi allo stesso giudice dell'udienza preliminare.

L'articolo 5 prevede l'entrata in vigore della legge il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* e stabilisce la sua applicabilità ai fatti commessi successivamente alla sua entrata in vigore.

Per quanto attiene al rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite, rileva come la proposta di legge incida sulle materie giurisdizione e norme processuali e ordinamento penale, attribuite alla competenza esclusiva dello Stato dall'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione. Formula quindi una proposta di parere favorevole (*vedi allegato*) sul provvedimento.

Il Comitato approva la proposta di parere formulata dalla relatrice.

**La seduta termina alle 13.20.**

#### SEDE REFERENTE

*Giovedì 18 ottobre 2018. — Presidenza del presidente Giuseppe BRESCIA. — Interviene il sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento e per la democrazia diretta Vincenzo Santangelo.*

**La seduta comincia alle 13.30.**

**Modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare.**

**C. 726 cost. Ceccanti e C. 1173 cost. D'Uva.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 16 ottobre 2018.

Marco DI MAIO (PD) rileva preliminarmente come le proposte di legge in esame riguardino materie estremamente delicate, in quanto si tratta di modifiche costituzionali concernenti la partecipazione dei cittadini alla vita democratica del Paese.

Soffermandosi in particolare sulla proposta di legge C. 1173, presentata dalla maggioranza, sottolinea, per quanto concerne l'ambito delle materie sottoponibili a *referendum*, l'insufficienza dei limiti da essa previsti, in quanto ritiene che su alcune tematiche, che non si prestano alla semplificazione insita nel procedimento referendario, l'esercizio della funzione legislativa debba essere riservato in via esclusiva al Parlamento, pienamente legittimato dalla sua elezione popolare. Cita al riguardo le leggi di amnistia e di indulto e le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, ivi compresi quelli concernenti la partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

Esprime, inoltre, perplessità per la mancata previsione, nella citata proposta di legge, di un *quorum* di partecipazione per la validità del referendum. Manifesta dunque la preoccupazione del proprio gruppo per tali criticità, anche tenuto conto dell'ampliamento del novero dei soggetti competenti ad autenticare le firme, previsto dal testo licenziato dalla Camera

della proposta di legge C. 543, cui ha già fatto riferimento, nella seduta del 16 ottobre, il deputato Ceccanti.

Auspica conclusivamente che l'esame delle proposte di legge, attesa la loro rilevanza, venga condotto da parte della Commissione in modo approfondito e consapevole, tenendo conto delle posizioni di tutte le forze politiche.

Roberto SPERANZA (LeU), a seguito di una prima disamina dei provvedimenti in titolo, soffermandosi in particolare sul contenuto della proposta di legge C. 1173 – i cui i primi due firmatari sono i presidenti dei rispettivi gruppi di maggioranza – ritiene anzitutto necessario porre una questione di metodo, legata alla preoccupazione che la maggioranza, su indicazione del Governo, utilizzi la forza dei numeri per imporre le proprie scelte in una materia delicata e caratterizzata da una certa sacralità, come quella delle riforme costituzionali, che richiederebbero, a suo avviso, il più ampio consenso politico possibile. Rivolgendosi al Presidente, auspica, dunque, che sul tema in discussione sia assicurata un adeguato approfondimento, consentendo lo svolgimento di un ampio e qualificato ciclo di audizioni.

Passando al merito della proposta di legge C. 1173, ne evidenzia i tratti di radicalità, facendo notare come essa potrebbe incrinare il sistema della democrazia rappresentativa. Rileva infatti come tale proposta, così come formulata, da un lato rischi di inflazionare lo stesso istituto del *referendum* – strumento di partecipazione popolare che egli ritiene importante, così come testimoniato in occasione della recente consultazione popolare sul tema delle « trivelle » – e, dall'altro, rischi di indebolire la democrazia rappresentativa, che, a suo giudizio, già sta attraversando una crisi rilevante.

Segnala inoltre come la mancata previsione di un *quorum* per la validità del referendum in questione, nonché l'ampiezza di materie su cui esso potrebbe incidere, rappresentino elementi di criticità, su cui andrebbe svolta una seria

riflessione, senza la quale si rischia di infliggere un duro colpo alle funzioni del Parlamento. Ritiene infatti sbagliato immaginare un Paese senza Parlamento, richiedendo in ogni caso che qualsiasi scelta riguardante i rapporti tra democrazia diretta e rappresentativa sia adeguatamente ponderata nelle sedi opportune destinate al confronto democratico, nel rispetto reciproco tra le parti chiamate a discuterne.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, in relazione alle considerazioni del deputato Speranza, assicura che l'*iter* di esame sarà organizzato prevedendo un adeguato approfondimento delle tematiche affrontate dai provvedimenti in esame, anche attraverso lo svolgimento di un ampio ciclo di audizioni.

Andrea CECCONI (Misto-MAIE) dichiara di concordare sostanzialmente con le finalità della proposta di legge C. 1173, presentata dalla maggioranza, che risponde alle esigenze, a suo avviso condivisibili, di prevedere l'obbligo per il Parlamento di esaminare le proposte di legge di iniziativa popolare, di introdurre nell'ordinamento costituzionale l'istituto del *referendum* propositivo e di non prevedere un *quorum* per la validità del *referendum*.

Ciò premesso, ritiene tuttavia inopportuno che l'iniziativa sia assunta autonomamente dalle sole forze politiche di maggioranza e auspica che su tali materie sia lasciato spazio al più ampio confronto possibile. Auspica altresì, pur esprimendo la propria stima nei confronti del Sottosegretario Santangelo, che nel prosieguo dell'*iter* il Governo sia rappresentato dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e per la democrazia diretta.

Esprime quindi perplessità per il mantenimento del numero di 500 mila firme per la richiesta di *referendum*, ritenendo che esso debba essere aumentato, sia per adeguarlo al notevole incremento del numero di elettori rispetto a quando fu stabilito nel 1948 nella Costituzione, sia per bilanciare l'ampliamento del novero dei soggetti competenti ad autenticare le firme, introdotto nel corso dell'esame in

Assemblea della proposta di legge C. 543. Ritiene, inoltre, che debba essere valutato con maggiore attenzione il ruolo che si vuole attribuire nel procedimento referendario alla Corte costituzionale.

Sottolinea altresì come, a suo avviso, non sia corretto ipotizzare di importare nel nostro ordinamento, calandoli dall'alto, modelli di democrazia diretta mutuati da esperienze straniere, ad esempio quella svizzera, in quanto relativi a realtà molto diverse dalla nostra, sia sotto il profilo demografico sia sotto il profilo della storia costituzionale. Osserva quindi come sarebbe più opportuno introdurre elementi di democrazia diretta partendo dal basso, ad esempio dagli enti locali, e come, qualora viceversa lo si voglia fare partendo dall'alto, occorra molta cautela. Ritiene, inoltre, che tra le materie sottratte al *referendum* propositivo debbano essere ricomprese anche le leggi tributarie e di bilancio.

Rivolge conclusivamente un appello alle forze politiche della maggioranza a non assumere nel prosieguo dell'*iter* atteggiamenti di preclusione nei confronti dei contributi e delle proposte provenienti dalle altre forze politiche.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, con riferimento alla richiesta, avanzata dal deputato Cecconi, che il Governo sia rappresentato dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e per la democrazia diretta, precisa che il Sottosegretario Santangelo è titolare della delega per la democrazia diretta.

Fabiana DADONE (M5S), *relatrice*, dopo aver precisato che la maggioranza non ha alcuna intenzione di imporre forzature sul tema in discussione, essendo disponibile ad un serio confronto, ritiene che, in relazione alla proposta di legge C. 1173, non esista alcun rischio di utilizzo abnorme dell'istituto referendario, né vi sia il pericolo di svuotare il ruolo del Parlamento. Si tratta invece, a suo avviso, di riconoscere la reciproca complementarietà tra democrazia diretta e rappresentativa, da un lato avvicinando i cittadini al

Parlamento, dall'altro stimolando il Parlamento a venire incontro alle esigenze prospettate dai comitati promotori. Fa notare, piuttosto, che un Parlamento sarebbe davvero svuotato se venisse meno al suo ruolo di rappresentanza della sovranità popolare. Rileva inoltre come la previsione di una procedura rafforzata e articolata, come quella contemplata nella proposta di legge C.1173, che prevede un giudizio preventivo di ammissibilità della Corte costituzionale, nonché taluni limiti – ad esempio in relazione al numero di firme necessarie per la presentazione del progetto di legge o all'indicazione delle coperture finanziarie – garantisca dal rischio di un eventuale ingolfamento delle attività parlamentari su materie oggetto di proposte di iniziativa popolare. Ritiene piuttosto che tale pericolo di svuotamento del Parlamento possa derivare da un'eventuale approvazione della proposta di legge C. 726, che, a suo avviso, non prevede una fase di mediazione e approfondimento tra l'espressione della volontà popolare e l'attività parlamentare, chiamata, secondo quanto previsto dalla predetta proposta di legge C. 726, a recepire direttamente nella legge quanto emerso dal *referendum*.

Stefano CECCANTI (PD) fa notare che, se entrassero in vigore le disposizioni recate dalla proposta di legge C. 543 – concernente l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali, nonché altre norme in materia elettorale e di referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione – di recente approvata dalla Camera, soprattutto considerate talune modifiche apportate dalla maggioranza in sede di esame d'Assemblea, le attività di raccolta firme sarebbero di gran lunga agevolate e non vi sarebbero più reali limiti all'esercizio dell'iniziativa legislativa popolare.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 13.50.**

ALLEGATO

**Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo. C. 392 Molteni e C. 460 Morani.**

**PARERE APPROVATO**

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminata la proposta di legge C. 392 Molteni, recante norme in materia di inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo, come risultante dagli emendamenti approvati nel corso dell'esame in sede referente presso la II Commissione, cui è abbinata la proposta di legge C. 460 Morani;

rilevato come la proposta di legge modifichi il codice di procedura penale, al fine di rendere inapplicabile il rito abbreviato ai delitti per i quali la legge prevede

la pena dell'ergastolo, conseguentemente non consentendo per tali reati la diminuzione di pena connessa a tale rito speciale;

rilevato, per quanto attiene al rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite, come la proposta di legge incida sulle materie giurisdizione e norme processuali e ordinamento penale, attribuite alla competenza esclusiva dello Stato dall'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE.**