

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

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 ed abb. (Parere alla II Commissione) (*Esame e conclusione – Parere favorevole*)

8

ALLEGATO (*Parere approvato*)

14

SEDE CONSULTIVA

Venerdì 24 luglio 2015. — Presidenza del presidente Andrea MAZZIOTTI DI CELSO. — Interviene il viceministro per la giustizia Enrico Costa.

La seduta comincia alle 13.15.

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 ed abb.

(Parere alla II Commissione).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Enzo LATTUCA (PD) *relatore*, illustra i contenuti del provvedimento in oggetto. Il nuovo testo del disegno di legge C. 2798, elaborato dalla Commissione Giustizia nel corso dell'esame in sede referente, è com-

posto da 33 articoli, suddivisi in cinque titoli, attraverso i quali vengono modificate alcune disposizioni dei codici – penale e di procedura penale – e delle norme di attuazione, e viene delegato il Governo a una riforma del processo penale e dell'ordinamento giudiziario.

Passando ad esaminare sinteticamente il contenuto del provvedimento, osserva che i primi due articoli del disegno di legge disciplinano l'estinzione del reato per condotte riparatorie, mentre l'articolo 3 interviene sul reato di scambio elettorale politico-mafioso (articolo 416-ter del codice penale come recentemente modificato dalla legge n. 62 del 2014) per punirlo con la pena della reclusione da 8 a 12 anni (attualmente la pena è la reclusione da 4 a 10 anni). Gli articoli da 4 a 6 – introdotti durante l'esame in sede referente – intervengono sulla disciplina, rispettivamente, del furto in abitazione e con strappo (articolo 624-bis del codice penale), del furto aggravato (articolo 625 del codice penale) e della rapina (articolo 628 del codice penale), aumentando le pene e escludendo il bilanciamento di alcune circostanze. Gli articoli da 7 a 9 contengono deleghe al Governo in materia

penale, di revisione del casellario giudiziale e per le relative disposizioni di coordinamento e attuazione. Tutte le deleghe dovranno essere attuate entro un anno dall'entrata in vigore della legge. In particolare, l'articolo 7 delega il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi per modificare alcuni istituti previsti dal codice penale – ad esempio, riformando la disciplina delle misure di sicurezza e modificando il regime di procedibilità di alcuni reati – e per assicurare maggiore coerenza e conoscibilità alle fattispecie penali. La stessa disposizione prevede anche puntuali modifiche al codice penale. In particolare, intervenendo sugli articoli 610 (violenza privata), 612 del codice penale (minaccia) e 660 del codice penale (molestia o disturbo alle persone), il provvedimento prevede che tali reati siano perseguibili a querela della persona offesa, limitando le ipotesi di perseguibilità d'ufficio alle fattispecie aggravate. L'articolo 8 del disegno di legge delega il Governo a emanare un decreto legislativo per modificare la disciplina del casellario giudiziale. Infine, l'articolo 9 delega il Governo ad adottare decreti legislativi, nel rispetto delle procedure e dei termini fissati dagli articoli 6 e 7, con riguardo alle disposizioni di attuazione e di coordinamento, nonché le norme transitorie, che si rendano opportune in relazione alle suddette riforme. L'articolo 10 riguarda la definizione del procedimento per incapacità dell'imputato, distinguendo l'ipotesi in cui l'incapacità sia reversibile da quella in cui essa sia irreversibile.

La disposizione, oltre a integrare l'articolo 71 del codice di procedura penale in modo da prevederne l'applicabilità al solo caso in cui l'incapacità sia reversibile, introduce un nuovo articolo 72-*bis* sulla definizione del procedimento per incapacità irreversibile dell'imputato. Si segnala che, in base ad una modifica introdotta in sede referente, si prevede, in particolare, che se l'incapacità viene meno, o è stata erroneamente dichiarata, può essere nuovamente esercitata l'azione penale.

L'articolo 11 modifica alcune disposizioni del codice penale relative alle inda-

gini preliminari e al procedimento di archiviazione. In particolare, interviene: sull'articolo 104 del codice di procedura penale, relativo ai colloqui del difensore con l'imputato in custodia cautelare, per circoscrivere la possibilità di dilazionare il colloquio con il difensore alle indagini preliminari concernenti reati di maggior allarme sociale; sull'articolo 355 del codice di procedura penale, per imporre all'autorità giudiziaria di aggiornare la persona offesa sulle indagini relative alla denuncia o querela presentata; l'obbligo incombe decorsi sei mesi dalla presentazione della denuncia; sulla disciplina degli accertamenti tecnici non ripetibili, di cui all'articolo 360 del codice di procedura penale; sugli articoli 407 e 412 del codice di rito, per prevedere che allo spirare del termine di durata massima delle indagini preliminari il pubblico ministero abbia tempo 3 mesi per decidere se chiedere l'archiviazione o esercitare l'azione penale; sull'articolo 408 del codice di procedura penale, per allungare da 10 a 20 giorni il termine concesso alla persona offesa per opporsi alla richiesta di archiviazione e chiedere la prosecuzione delle indagini e per prevedere che anche per il furto in abitazione o con strappo (oltre che per i delitti commessi con violenza alla persona) il pubblico ministero debba notificare all'offeso la richiesta di archiviazione concedendogli 20 giorni per opporsi; sull'articolo 409 del codice di procedura penale, per imporre al giudice l'archiviazione quando la persona offesa non abbia presentato opposizione e pubblico ministero o procuratore generale insistano nel richiedere l'archiviazione stessa nonché per abrogare la disposizione che secondo cui l'ordinanza di archiviazione è ricorribile per cassazione solo nei casi di nullità previsti per i procedimenti in camera di consiglio dall'articolo 127, comma 5; sulla disciplina della nullità del provvedimento di archiviazione, introducendo nel codice di rito l'articolo 410-*bis*. L'articolo 12 del disegno di legge interviene sulla disciplina dell'udienza preliminare per abrogare l'articolo 421-*bis* del codice di procedura penale, relativo all'ordinanza per l'integra-

zione delle indagini. Conseguentemente viene modificato anche l'articolo 422 del codice di procedura penale. L'articolo 13 modifica la disciplina dell'impugnazione della sentenza di non luogo a procedere (articolo 428 del codice di procedura penale), che viene riarticolata su un doppio grado di giudizio. Si prevede: che tale sentenza emessa in sede di udienza preliminare sia impugnabile in appello, anziché direttamente in cassazione; la soppressione del secondo periodo del comma 2, secondo il quale la persona offesa costituita parte civile nel processo penale può proporre ricorso per cassazione; che la corte d'appello decide sull'impugnazione con rito camerale; che, se ad appellare è il pubblico ministero, la corte, ove non confermi la sentenza: o dispone con decreto il giudizio formando il fascicolo dibattimentale o pronuncia sentenza di non luogo a procedere con formula meno favorevole all'imputato: se, invece, ad appellare è l'imputato, se non conferma la sentenza, la corte d'appello pronuncia il non luogo a procedere con formula più favorevole all'imputato; che il ricorso per cassazione contro la sentenza di non luogo a procedere pronunciata in appello può essere presentato dall'imputato e dal procuratore generale presso la corte d'appello per i soli motivi di cui alle lettere a), b) e c) dell'articolo 606 del codice di procedura penale, ovvero: esercizio da parte del giudice di una potestà riservata dalla legge a organi legislativi o amministrativi ovvero non consentita ai pubblici poteri; inosservanza o erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche, di cui si deve tener conto nell'applicazione della legge penale; inosservanza delle norme processuali stabilite a pena di nullità, di inutilizzabilità, di inammissibilità o di decadenza; che sull'impugnazione della sentenza di appello decide la corte di cassazione in camera di consiglio.

L'articolo 14 modifica l'articolo 438 del codice di procedura penale in materia di giudizio abbreviato prevedendo che ove la richiesta dell'imputato venga subito dopo il deposito dei risultati delle indagini difensive, il giudice provvede soltanto dopo

che sia decorso l'eventuale termine (massimo 60 giorni) chiesto dal pubblico ministero per lo svolgimento di indagini suppletive; in tale ipotesi, l'imputato può revocare la richiesta di giudizio abbreviato.

Si prevede altresì che dalla richiesta di giudizio abbreviato in udienza preliminare deriva la sanatoria delle eventuali nullità (escluse quelle assolute) e la non rilevanza delle inutilizzabilità (salvo quelle derivanti da un divieto probatorio) e la preclusione a sollevare ogni questione sulla competenza territoriale del giudice; ove la richiesta dell'imputato sia subordinata ad una integrazione probatoria, che venga poi negata dal giudice, l'imputato possa chiedere che il processo sia comunque definito all'udienza preliminare o possa chiedere il patteggiamento. La disposizione modifica anche: l'articolo 442 del codice di procedura penale, intervenendo sulle riduzioni di pena connesse a questo rito speciale; in particolare, se il rito abbreviato riguarda un delitto il disegno di legge conferma la diminuzione della pena di un terzo ma, se si procede per una contravvenzione, consente il dimezzamento della pena; l'articolo 458 del codice di procedura penale per disciplinare i contenuti della possibile decisione assunta dal giudice in camera di consiglio sulla richiesta di rito abbreviato dell'imputato.

L'articolo 15 riguarda, anzitutto, un aspetto collaterale del patteggiamento intervenendo sull'articolo 130 del codice di procedura penale relativo alla correzione di errori materiali nelle sentenze. La disposizione prevede inoltre una modifica all'articolo 448 del codice di procedura penale per prevedere che il ricorso per cassazione da parte del pubblico ministero e dell'imputato contro la sentenza del giudice che accoglie il patteggiamento possa essere presentato soltanto per motivi attinenti all'espressione della volontà dell'imputato (vizi della volontà), al difetto di correlazione tra richiesta e sentenza, all'erronea qualificazione del fatto e alla illegalità della pena o delle misure di sicurezza applicate.

L'articolo 16 del disegno di legge modifica l'articolo 493 del codice di procedura penale, relativo alle richieste di prove in sede di dibattimento. In particolare, viene ripristinata la distinzione tra pubblico ministero e altre parti in relazione all'esposizione dei fatti e delle prove richieste, anteriore alla cd. riforma Carotti (legge n. 479 del 1999): oltre a stabilire la priorità (rispetto alle altre parti) dello stesso pubblico ministero nella richiesta di prove al giudice, prevede che il pubblico ministero debba esporre concisamente i fatti oggetto dell'imputazione per consentire al giudice di valutare la rilevanza e la pertinenza delle prove di cui si chiede l'ammissione. Successivamente, le altre parti e l'imputato indicano i fatti che intendono provare e chiedono l'ammissione delle prove. L'articolo 17 interviene sull'articolo 546 del codice di procedura penale relativo al contenuto della sentenza per stabilire che tale provvedimento debba contenere anche l'indicazione dei risultati acquisiti e dei criteri di valutazione della prova adottati avendo riguardo: all'accertamento dei fatti e alle circostanze relative all'imputazione e alla loro qualificazione giuridica; alla punibilità e alla determinazione della pena e della misura di sicurezza; alla responsabilità civile da reato; all'accertamento dei fatti dai quali dipende l'applicazione di norma processuali. Gli articoli 18 e 19 del disegno di legge intervengono in tema di ragguaglio tra pene detentive e pene pecuniarie, mentre l'articolo 20 modifica alcuni aspetti della disciplina delle impugnazioni penali. L'articolo 21 del disegno di legge reintroduce nel codice di procedura penale il cosiddetto concordato sui motivi in appello, abrogato nel 2008. A tal fine inserisce l'articolo 599-*bis* del codice di procedura penale che consente alle parti di concludere un accordo sull'accoglimento, in tutto o in parte, dei motivi d'appello, da sottoporre al giudice d'appello, che deciderà in merito in camera di consiglio. L'articolo 22 dispone in ordine ai procedimenti dinanzi alla Corte di cassazione, in materia di rimessione del processo e di ricorso per cassazione, mentre l'articolo 23 abroga

l'articolo 625-*ter* del codice di procedura penale concernente la rescissione del giudicato spostando la relativa disciplina nell'articolo 629-*bis*, all'interno del Titolo IV relativo alla revisione; analogamente agli altri casi di revisione, spetterà alla corte d'appello decidere in ordine alla richiesta e, in caso di accoglimento, revocare la sentenza e disporre la trasmissione degli atti al giudice di primo grado. Le nuove disposizioni si applicano anche in riferimento ai giudicati già formati al momento dell'entrata in vigore della legge, salvo che sia stata già presentata la richiesta di rescissione. L'articolo 24 prevede che i presidenti di corte di appello, con la relazione annuale sull'amministrazione della giustizia, debbano riferire dati e valutazioni circa la durata dei giudizi di appello avverso le sentenze di condanna, in relazione al periodo di sospensione del termine di prescrizione di cui al nuovo articolo 159, comma 2, del codice penale, e dati e notizie sull'andamento dei giudizi di appello definiti ai sensi del nuovo articolo 599-*bis* codice di procedura penale sul concordato anche con rinuncia ai motivi di appello. L'articolo 25 modifica l'articolo 129 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, concernente le informazioni sull'azione penale relativa ai reati ambientali precisando che, 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, il pubblico ministero – nell'informare il Ministero dell'ambiente e la Regione interessata – deve dare notizia dell'imputazione. La riforma interviene inoltre sui procedimenti amministrativi connessi ad indagini penali. L'articolo 26 riguarda la riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, modificando il decreto legislativo n. 106 del 2006. In particolare, tra le funzioni proprie del procuratore della Repubblica è inserita anche quella di assicurare l'osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato. L'articolo 27 delega il Governo a modificare entro un anno, con più decreti legislativi, la disci-

plina del processo penale e dell'ordinamento penitenziario, sulla base di principi e criteri direttivi dettati dagli articoli seguenti, individuando il procedimento per l'emanazione dei decreti legislativi. L'articolo 28 individua principi e criteri direttivi per la riforma del processo penale in materia di intercettazioni di conversazioni o comunicazioni e di giudizi di impugnazione. L'articolo 29 contiene una delega diretta a modificare l'ordinamento penitenziario, secondo una serie di principi e criteri direttivi. Un'ulteriore delega è affidata al Governo dall'articolo 30 ed è relativa all'adozione di norme di attuazione, di coordinamento e transitorie, mentre l'articolo 31 riguarda la delega per le eventuali disposizioni integrative e correttive. Gli articoli 32 e 33 dispongono in ordine all'invarianza finanziaria della riforma e alla sua entrata in vigore.

Formula, quindi, una proposta di parere favorevole (*vedi allegato*) sul provvedimento.

Riccardo NUTI (M5S) esprime forti perplessità sul provvedimento in esame, giudicando vergognoso che i gruppi di maggioranza non stigmatizzino con forza talune delle disposizioni da esso recate. Si riferisce, in particolare, all'articolo 28 del nuovo testo come risultante dall'esame degli emendamenti, recante principi e criteri direttivi per la riforma del processo penale in materia di intercettazione di conversazioni o comunicazioni e di giudizi di impugnazione. Ritiene che tale articolo, al comma 1, lettera *a-bis*), leda gravemente l'articolo 21 della Costituzione, dal momento che prevede che chiunque diffonda, al fine di recare danno alla reputazione o all'immagine altrui, riprese o registrazioni di conversazioni svolte in sua presenza e fraudolentemente effettuate, è punito con la reclusione da 6 mesi a 4 anni. Rileva, in proposito, che ciò appare in contrasto con la giurisprudenza costante della Corte di cassazione la quale ha più volte considerato legittime le riprese o le registrazioni di conversazioni, considerandole prove documentali pienamente utilizzabili. Giudica grave che il relatore non abbia

formulato alcun rilievo con riferimento a tale articolo 28, che, a suo avviso, mette un bavaglio al diritto di informazione, presentando indubbi profili di incostituzionalità. Fa notare che la maggioranza, attraverso provvedimenti come quello in discussione, si sta inserendo nel solco di quanto fatto, in materia di giustizia, dai precedenti Governi Berlusconi ricordando, che per provvedimenti di contenuto, a suo giudizio sostanzialmente analogo, all'epoca si gridò allo scandalo.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, ricorda che in questo caso il legislatore, in piena aderenza al sistema delle fonti del diritto e, pertanto, al dettato costituzionale interviene con una legge per fissare nuovi principi regolatori di una materia sulla quale si era, altrettanto legittimamente pronunciata la giurisprudenza nella sua attività di interpretazione ed applicazione del diritto.

Enzo LATTUCA (PD), *relatore*, fa notare che i tempi per vagliare il testo come risultante dall'esame degli emendamenti svolti dalla Commissione in sede referente sono stati particolarmente ristretti visto che quest'ultima ha potuto trasmettere il testo ai fini dell'espressione del parere solo nella mattinata odierna. Nel fare presente, quindi, che la sua relazione ha dovuto essere sintetica, ritiene comunque più corretto rinviare ad altre sedi l'approfondimento delle questioni di merito sottese al provvedimento sulle quali la I Commissione non ha diretta competenza. Sottolinea, quindi, che nella sua proposta di parere si è limitato ad affrontare questioni attinenti al rispetto della Costituzione, anche con riferimento al riparto della potestà legislativa – ai sensi all'articolo 117 della Costituzione – ed evidenzia, al riguardo, che non sussistono, a suo avviso, profili di illegittimità. Soffermandosi comunque brevemente sulla questione sollevata dal collega Nuti, sulla quale ribadisce peraltro che qualsiasi valutazione di merito debba essere riservata alla II Commissione, ritiene che la previsione di una fattispecie di reato quale quella in discus-

sione trovi la sua fondamentale giustificazione dalla volontà di stigmatizzare con la sanzione penale specifiche condotte fraudolente volte a realizzare la registrazione di conversazioni, finalizzata peraltro alla pubblicazione, e sottolinea che tale fattispecie non è specificamente oggetto delle sentenze della Corte di cassazione in precedenza richiamate.

Laura RAVETTO (FI-PdL) preannuncia il voto contrario del suo gruppo sulla proposta di parere formulata dal relatore, sottolineando come il provvedimento in esame presenti profili di incostituzionalità atteso che, in violazione dell'articolo 76 della Costituzione, conferisce – in materie delicate come quella della revisione delle misure di sicurezza – vere e proprie deleghe in bianco al Governo, senza la fissazione di principi e criteri direttivi.

Alfredo D'ATTORRE (PD) fa notare che il relatore si è legittimamente soffermato sugli ambiti di competenza della I Commissione, rinviando ad altre sedi la valutazione del merito di talune disposizioni del testo, sulle quali, a suo avviso, potreb-

bero esservi margini per un ulteriore approfondimento.

Riccardo NUTI (M5S), precisa che il dibattito su tale questione durante l'esame del provvedimento in sede referente è stato fortemente limitato, con grave pregiudizio delle prerogative delle opposizioni e ribadisce che la I Commissione avrebbe dovuto pronunciarsi quantomeno sull'articolo 28 del testo in esame da lui ritenuto palesemente incostituzionale.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, rilevato che i tempi per l'esame del provvedimento sono stati necessariamente ristretti, considerato l'andamento dell'esame presso la Commissione competente in sede referente, ritiene che il relatore abbia correttamente limitato il suo esame ai profili di competenza della I Commissione, giudicando rispettosa della Costituzione anche la norma recata dall'articolo 28 del testo.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere favorevole del relatore.

La seduta termina alle 13.40

ALLEGATO

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 ed abb.).

PARERE APPROVATO

La I Commissione,

esaminato il nuovo testo del disegno di legge C. 2798 Governo ed abb., recante « 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 »;

rilevato che le disposizioni contenute nel provvedimento sono riconducibili alle materie di potestà legislativa esclusiva statale « giurisdizione e norme processuali; ordinamento penale » di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione,

esprime

PARERE FAVOREVOLE.