

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO:

Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario.

C. 4368, approvata in un testo unificato dal Senato (Parere alla Commissione II) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazioni e una raccomandazione*) 3

**ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS,
COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO**

*Giovedì 4 maggio 2017. – Presidenza del
presidente Andrea GIORGIS.*

La seduta comincia alle 9.30.

**Modifiche al codice penale, al codice di procedura
penale e all'ordinamento penitenziario.**

C. 4368, approvata in un testo unificato dal Senato.
(Parere alla Commissione II).

*(Esame e conclusione – Parere con con-
dizioni, osservazioni e una raccomanda-
zione).*

Il Comitato inizia l'esame del provve-
dimento in titolo.

Marcello TAGLIALATELA, *relatore*,
dopo aver dato conto dei contenuti della
proposta di legge all'esame, che ha avuto
un iter complesso in quanto è frutto
dell'accorpamento in un unico testo di tre
progetti di legge già approvati dalla Ca-
mera (Atti Camera nn. 2798, 2150 e 1129)
e di una pluralità di disegni di legge di

iniziativa di senatori, formula la seguente
proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminata la proposta di legge C.
4368 e rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità di con-
tenuto:*

il provvedimento, frutto dell'accor-
pamento in un unico testo di tre progetti
di legge già approvati dalla Camera (Atti
Camera nn. 2798, 2150 e 1129) e di una
pluralità di disegni di legge di iniziativa
di senatori, presenta un contenuto omo-
geneo, in quanto prevede una, sia pur
variegata, serie di interventi tutti riferiti
al diritto penale sostanziale e proces-
suale, nonché all'ordinamento penitenziario;
in particolare, oltre a numerose no-
velle al codice penale e di procedura
penale, esso reca l'attribuzione al Go-
verno di deleghe per la riforma del
regime di procedibilità per taluni reati, la
revisione delle misure di sicurezza, il
riordino di alcuni settori del codice pe-
nale, la revisione della disciplina del
casellario giudiziale, la riforma della di-
sciplina delle intercettazioni, delle impu-
gnazioni penali, dell'ordinamento peniten-
ziario e delle spese di giustizia; ad alcune

delle deleghe primarie sono associate ulteriori deleghe per l'adozione di decreti legislativi recanti le norme di attuazione, di coordinamento e transitorie;

sul piano della chiarezza e della proprietà della formulazione e del coordinamento interno al testo:

per effetto delle modificazioni introdotte al Senato, il progetto di legge si compone di un unico articolo, suddiviso in 95 commi; al riguardo si evidenzia che la circolare a firma congiunta dei Presidenti della Camera e del Senato del 20 aprile 2001, sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi, prevede fra l'altro che "Un articolo non può contenere più di una disposizione di delega" (punto 2, lettera *d*));

con riferimento alla formulazione delle disposizioni di delega contenute ai commi 16, lettere *a*) e *b*) (regime di procedibilità per alcuni reati), 18 (casellario giudiziale), 84, lettere *a*), *b*), *c*) ed *e*) (intercettazioni) e 84, lettere da *f*) ad *l*) (impugnazioni penali), esse sono in via generale ben strutturate e individuano chiaramente l'oggetto, le procedure, i principi e i criteri direttivi di delega e lasciano intravedere con sufficiente chiarezza l'esito normativo atteso;

alcune disposizioni qualificate come principi e criteri direttivi di delega risultano peraltro di fatto costituire ulteriori oggetti di delega; ciò si riscontra in particolare, alla lettera *d*) del comma 84 nonché nell'ambito della delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario di cui al comma 85 e nell'ambito delle delega in materia di spese di giustizia (lettere *a*), *c*) e *d*) del comma 91);

il principio e criterio direttivo della riserva di codice nella materia penale, contenuto alla lettera *q*) del comma 85, è associato ad una espressione ("attuazione, sia pure tendenziale"), che ne affievolisce la pregnanza;

quanto invece al principio e criterio direttivo contenuto alla lettera *b*) del comma 18 – che demanda la fissa-

zione della normativa di riferimento relativa all'accesso ai servizi del casellario centrale da parte delle pubbliche amministrazioni e dei gestori dei pubblici servizi ad apposite convenzioni stipulate con le amministrazioni interessate – esso reca una formulazione di cui andrebbe valutata sia la congruità (essendo le convenzioni riferite alle sole amministrazioni e non anche ai gestori dei servizi), sia la coerenza con il sistema delle fonti del diritto;

in relazione ai termini per l'esercizio delle deleghe, i commi 17, 19 e 83, recano un'identica previsione volta a prevedere che, qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente, tale termine sia prorogato per un periodo di sessanta giorni, sulla base di un meccanismo, la cosiddetta "tecnica dello scorrimento", che non permette di individuare il termine per l'esercizio della delega in modo univoco; a tale proposito, si segnala che, secondo una costante linea di indirizzo, il Comitato per la legislazione, nei propri pareri, ha sempre segnalato che "appare opportuno individuare univocamente i termini per l'esercizio della delega principale e di quelle integrative e correttive, rinunciando alla "tecnica dello scorrimento", nonché stabilire termini certi per la trasmissione degli schemi dei decreti legislativi alle Camere ai fini dell'espressione del parere di competenza;

in particolare, al comma 83, il ricorso alla tecnica dello scorrimento è previsto in presenza di un termine particolarmente breve per l'esercizio della delega, fissato in tre mesi. Di tale termine andrebbe valutata la congruità in relazione alla procedura dettata, che stabilisce un termine di 45 giorni per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari (la metà del termine complessivo per l'esercizio della delega) ed ulteriori dieci giorni per l'espressione di un secondo parere parlamentare qualora il Governo "non intenda

conformarsi ai pareri parlamentari”. Al termine particolarmente breve per l’esercizio della delega principale si accompagna, peraltro, la previsione del termine di un anno per l’adozione di eventuali decreti legislativi integrativi e correttivi;

infine, sul piano della formulazione del testo, il provvedimento ai commi 17, 19 e 83 prevede che i decreti legislativi di attuazione delle deleghe debbano essere corredati di una relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria dei medesimi, mentre al comma 93, nel ripetere tale previsione, aggiunge che la relazione tecnica debba dare conto della neutralità finanziaria ovvero dei maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall’articolo 16-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

sotto il profilo dell’efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:

al comma 18, lettera b) – che demanda la fissazione della normativa di riferimento relativa all’accesso ai servizi del casellario centrale ad apposite convenzioni – si provveda a riformulare la disposizione in oggetto, in coerenza con il sistema delle fonti del diritto, assicurando la predeterminazione nell’ambito dell’emanando decreto legislativo di adeguati criteri volti a delimitare l’ambito di discrezionalità delle convenzioni;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, ai commi 17, 19 e 83, si individuino in modo univoco il termine per l’esercizio della delega nonché termini certi per la trasmissione dei relativi schemi alle Camere, evitando il ricorso alla “tecnica dello scorrimento”;

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

si dovrebbero meglio precisare i principi e criteri direttivi contenuti ai commi 84, lettera d), 85, 91, lettere a), c) e d), che tendono a sovrapporsi e ad integrare gli oggetti della delega o sono formulati in termini non del tutto sufficientemente definiti;

per quanto detto in premessa, al comma 83, si valuti la congruità del termine previsto per l’esercizio della delega, anche alla luce della procedura prevista dal medesimo comma per la sua adozione,

valuti la Commissione l’opportunità di coordinare le disposizioni di carattere finanziario di cui ai commi 17, 19 e 83, procedendo al loro accorpamento in un’unica disposizione;

Il Comitato formula, altresì, la seguente raccomandazione:

sotto il profilo dell’efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:

in presenza di un progetto di legge di un solo articolo, composto di 95 commi – spesso molto lunghi e che presentano una struttura particolarmente complessa, articolandosi in lettere e numeri – sia valutata l’opportunità di segnalare all’Amministrazione competente l’applicazione, in sede di pubblicazione del provvedimento in *Gazzetta Ufficiale*, dell’articolo 10, comma 3-bis, del testo unico sulla pubblicazione degli atti normativi statali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092, a norma del quale, “*al fine di agevolare la lettura di una legge, decreto o altro atto normativo, i cui articoli risultino di particolare complessità in ragione dell’elevato numero di commi, la Presidenza del Consiglio dei ministri ne predispone, per la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, un testo corredato da sintetiche note a margine, stampate in*

modo caratteristico, che indichino in modo sommario il contenuto di singoli commi o di gruppi di essi. Tale testo viene pubblicato in una data indicata contestualmente alla pubblicazione della legge o dell'atto normativo e, comunque, non oltre

quindici giorni dalla pubblicazione stessa" ».

Il Comitato approva la proposta di parere del relatore.

La seduta termina alle 9.40.