

## COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

### S O M M A R I O

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

Delega al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili. C. 331-927-B – approvato dalla Camera e modificato dal Senato (Parere alla II Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni</i> ) .....	3
Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita. Testo unificato delle proposte di legge C. 282-950-1122-1339-B – approvato dalla Camera e modificato dal Senato (Parere alla VI Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere con condizione</i> ) .....	5

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

*Mercoledì 26 febbraio 2014. — Presidenza del presidente Salvatore CICU.*

#### La seduta comincia alle 9.15.

**Delega al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili.**

**C. 331-927-B – approvato dalla Camera e modificato dal Senato.**

(Parere alla II Commissione).

(*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni*).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Francesca BUSINAROLO, *relatrice*, illustra brevemente gli aspetti salienti del provvedimento in titolo, su cui il Comitato si è già espresso, in prima lettura, il 12 giugno 2013, che viene ora esaminato solo

limitatamente alle parti modificate dal Senato. Rilevata l'omogeneità del provvedimento, si sofferma, in particolare, sulle incertezze dei termini per l'esercizio della delega, volta a riformare la disciplina sanzionatoria dei reati e ad introdurre contestualmente sanzioni amministrative e civili, inserita dal Senato all'articolo 2. Tali incertezze, in relazione all'esercizio della delega principale, dipendono dall'introduzione, nella relativa procedura, del c.d. meccanismo dello « scorrimento » automatico del termine, mentre, in relazione all'esercizio della delega integrativa e correttiva, dal fatto che essi decorrono da un termine incerto, quale l'entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi attuativi della delega principale.

Dopo aver inoltre segnalato che l'assenza, al già richiamato articolo 2, di uno specifico oggetto di delega al Governo consistente nell'introduzione di una normativa transitoria, potrebbe ingenerare incertezze interpretative in merito alla disciplina sanzionatoria applicabile agli illeciti depenalizzati allorché il fatto risulti

commesso quando la fattispecie costituiva reato, passa ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il testo unificato delle proposte di legge C 331 e 927-B, limitatamente alle parti modificate dal Senato;

ricordato che, su di esso, il Comitato si è già espresso, in prima lettura, in data 12 giugno 2013;

osservato che, nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, il testo unificato è stato in più punti modificato ed è stata altresì introdotta una nuova norma di delega volta ad autorizzare il Governo a riformare la disciplina sanzionatoria dei reati, introducendo contestualmente sanzioni amministrative e civili;

rilevato altresì che:

*sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:*

il progetto di legge presenta un contenuto omogeneo, in quanto, pur intervenendo su diversi ambiti del diritto penale, sia sostanziale che processuale, reca una serie di interventi complessivamente finalizzati alla deflazione del sistema penale; in particolare, esso interviene, affidandone la definizione ad un procedimento legislativo delegato, sulla disciplina penale sostanziale in materia di pene detentive non carcerarie e sulla disciplina sanzionatoria dei reati (capo I), sulla disciplina, sia di natura sostanziale, sia processuale, in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato (capo II) e, infine, integra la disciplina processuale in materia di sospensione del procedimento, con riguardo agli imputati irreperibili (capo III);

*sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:*

in relazione alla procedura di delega delineata all'articolo 2, il comma 4 prevede che i decreti legislativi vengano adottati entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge, previo parere

delle competenti Commissioni parlamentari, e che il suddetto termine possa essere prolungato di sessanta giorni ove il Governo trasmetta i relativi schemi al Parlamento nell'ultimo dei diciotto mesi previsti; il successivo comma 5 dispone inoltre che l'adozione di eventuali decreti legislativi correttivi e integrativi debba avvenire "Entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi di cui al presente articolo", utilizzando dunque una formulazione che genera incertezza circa il termine ultimo per l'esercizio della delega integrativa e correttiva, salvo che nell'unico decreto legislativo o nell'ultimo di essi (in caso di pluralità di atti) non vi sia un'auto-qualificazione del provvedimento in termini di "ultimo decreto legislativo", che consenta di dissipare tale incertezza;

il testo unificato, al già richiamato articolo 2, che delega il Governo a riformare la disciplina sanzionatoria dei reati e ad introdurre contestualmente sanzioni amministrative e civili, diversamente da quanto accaduto in circostanze analoghe (si veda, ad esempio la depenalizzazione operata con la legge n. 205 del 1999), risulta sprovvisto di uno specifico oggetto di delega al Governo consistente nell'introduzione di una normativa transitoria. In proposito, si ricorda che l'assenza di tale disciplina può ingenerare incertezze interpretative in merito alla disciplina sanzionatoria applicabile agli illeciti depenalizzati allorché il fatto risulti commesso quando la fattispecie costituiva reato, in considerazione del fatto che, mentre la giurisprudenza penale esclude in questi casi l'applicazione retroattiva delle sanzioni amministrative, l'applicazione retroattiva è invece ammessa in via analogica dalla giurisprudenza civile;

*sotto il profilo della corretta formulazione e del coordinamento interno al testo:*

il testo unificato, all'articolo 1, comma 1, reca un difetto di coordinamento interno al testo, laddove, alla nuova lettera b), si riferisce, in relazione all'applicazione automatica della reclusione do-

miciliare, ai reati puniti con la reclusione non superiore nel massimo a tre anni, mentre, alla lettera c), modificata in sede di esame al Senato, richiama, per l'applicazione discrezionale della reclusione domiciliare, i delitti per cui è prevista la pena della reclusione tra i tre e i cinque anni, con conseguente parziale sovrapposizione tra le due ipotesi in relazione ai reati puniti nel massimo con pena pari a tre anni; inoltre, alla già richiamata lettera b), prevede la « conversione » dell'arresto in arresto domiciliare e della reclusione in reclusione domiciliare richiamando tuttavia le nuove pene non detentive in ordine inverso, così che all'arresto corrisponde la reclusione domiciliare e viceversa;

difetti di coordinamento interno al testo si rinvenivano anche all'articolo 2, comma 3, dove, per conferire maggiore chiarezza al testo, sembrerebbe opportuno unificare le lettere c) e d), che delegano il Governo ad istituire una sanzione pecuniaria civile in relazione ai reati dei quali la lettera a) prevede l'abrogazione, anche in considerazione del fatto che entrambe le lettere ribadiscono che la suddetta sanzione presenta carattere aggiuntivo rispetto al diritto al risarcimento del danno e che, alla lettera d), che sembra avere natura consequenziale rispetto alla lettera c), non risulta specificato a quali condotte si applica la nuova sanzione pecuniaria (elemento che si ricava invece dalla lettera c));

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:*

per quanto detto in premessa, all'articolo 2, commi 4 e 5, al fine di meglio individuare il termine ultimo per l'esercizio della delega principale nonché di quella correttiva ed integrativa, si fissi un termine per la trasmissione degli schemi dei decreti legislativi alle Camere, contestualmente rinunciando alla tecnica dello

“scorrimento”, e si introduca un termine certo per l'esercizio della delega integrativa e correttiva, per esempio calcolato dalla data di entrata in vigore della legge di delegazione;

per quanto detto in premessa, all'articolo 2, allo scopo di scongiurare dubbi interpretativi circa la disciplina sanzionatoria in concreto applicabile ai fatti commessi quando la fattispecie depenalizzata costituiva reato, si introduca uno specifico oggetto di delega volto ad autorizzare il Governo ad introdurre una disciplina transitoria.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

per quanto detto in premessa, all'articolo 1, comma 1, si dovrebbero coordinare le disposizioni contenute alle lettere b) e c) e, nell'ambito della lettera b), si dovrebbe invertire l'ordine con il quale si fa riferimento alla reclusione domiciliare e all'arresto domiciliare;

per quanto detto in premessa, all'articolo 2, comma 3, si dovrebbero unificare, o quanto meno coordinare, le lettere c) e d), che delegano il Governo ad introdurre una sanzione pecuniaria civile in relazione ai reati dei quali la lettera a) prevede l'abrogazione. ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

**Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita.**

**Testo unificato delle proposte di legge C. 282-950-1122-1339-B – approvato dalla Camera e modificato dal Senato.**

(Parere alla VI Commissione).

*(Esame e conclusione – Parere con condizione).*

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Marilena FABBRI, *relatrice*, illustra brevemente il provvedimento in titolo, sul quale il Comitato si era già espresso, in prima lettura, il 17 settembre 2013. A tale proposito, fa presente che le modifiche introdotte dal Senato appaiono assai limitate e non presentano aspetti problematici in relazione agli ambiti di competenza del Comitato, ad eccezione della norma contenuta al nuovo ultimo periodo dell'articolo 4, comma 2, che introduce un oggetto ulteriore di delega senza indicare i principi e i criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi. Passa dunque ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il testo unificato delle proposte di legge C. 282-950-1122-1339-B, limitatamente alle parti modificate dal Senato;

ricordato che, su di esso, il Comitato si è già espresso, in prima lettura, in data 17 settembre 2013;

osservato che, nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, il testo unificato ha subito limitate modifiche;

rilevato altresì che:

in relazione alla formulazione delle norme di delega, il testo unificato, all'articolo 4, comma 2, ultimo periodo, inserito durante l'esame al Senato, introduce un oggetto ulteriore rispetto alla delega ivi prevista in materia di monitoraggio e di riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale, consistente nella razionalizzazione e nella riforma dell'istituto della destinazione dell'8 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, senza indicare i principi e i criteri direttivi della nuova delega, con la conseguenza che, in

relazione alla suddetta fattispecie, risulta oltremodo dilatato l'orizzonte della scelta discrezionale del Governo;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, debba essere rispettata la seguente condizione:

*sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:*

all'articolo 4, comma 2, si indichino i principi e i criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi nell'esercizio della delega che introduce un nuovo oggetto in materia di razionalizzazione e nella riforma dell'istituto della destinazione dell'8 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. ».

Dopo che Arcangelo SANNICANDRO ha chiesto chiarimenti in merito alla presentazione di emendamenti da parte del Comitato, Marilena FABBRI chiede se, con riguardo alle proposte emendative di contenuto puramente formale e non aventi carattere politico, il Comitato possa interessare la Presidenza della Camera affinché le stesse possano essere prese in considerazione in sede di coordinamento formale, ove autorizzato, del testo approvato.

Salvatore CICU, *presidente*, concorda in linea di principio, pur rammentando che il coordinamento formale è soggetto a limiti i quali, probabilmente, non consentono un integrale e costante recepimento delle condizioni ed osservazioni del Comitato seppur di carattere meramente formale.

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 9.30.**