

## II COMMISSIONE PERMANENTE

### (Giustizia)

#### S O M M A R I O

##### SEDE CONSULTIVA:

DL 162/2019: Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica. C. 2325 Governo (Parere alle Commissioni riunite I e V) ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	31
ALLEGATO 1 ( <i>Proposta di parere</i> ) .....	35

##### SEDE REFERENTE:

Modifiche alla legge 9 gennaio 2019, n. 3, in materia di prescrizione del reato. C. 2059-A, C. 2306 Conte e C. 2357 Turri ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	32
ALLEGATO 2 ( <i>Testo della relazione depositato dal relatore On. Perantoni</i> ) .....	37

##### SEDE CONSULTIVA

*Martedì 4 febbraio 2020. – Presidenza del vicepresidente Franco VAZIO. – Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia, Vittorio Ferraresi.*

**La seduta comincia alle 14.40.**

**DL 162/2019: Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica.**

**C. 2325 Governo.**

(Parere alle Commissioni riunite I e V).

(*Seguito dell'esame e rinvio*).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 29 gennaio 2020.

Giuseppe BARTOLOZZI (FI), svolgendo preliminarmente una considerazione di carattere generale, stigmatizza il fatto che il provvedimento in esame, che dovrebbe

prevedere esclusivamente delle proroghe di termini, contiene numerose disposizioni di contenuto eterogeneo. Per quanto attiene alle disposizioni relative al comparto giustizia, non ritiene di dover sollevare particolari osservazioni in merito all'articolo 8 del provvedimento che prevede una serie di proroghe di termini in materia di giustizia, sebbene a suo avviso con il comma 5 di tale articolo, che prevede la proroga dell'entrata in vigore della disciplina in materia di *class action*, il Governo voglia prendere tempo per poter modificare un rito, approvato poco più di un anno fa, che non sarebbe in linea con la previsione del rito unico con ricorso che il Ministro della Giustizia ha invece intenzione di portare avanti con la riforma del processo civile. Per quanto attiene, invece, al contenuto degli articoli 22 e 23 del provvedimento, precisa che la sua posizione non può essere critica, in quanto con essi si dispone, rispettivamente, un adeguamento della struttura della giustizia amministrativa e un ampliamento della dotazione organica della Corte dei conti.

Rileva come sia innegabile che un incremento del personale di tali strutture non potrà che agevolare, rendendolo più celere ed efficiente, il funzionamento della giustizia. Tuttavia esprime le proprie perplessità in merito alla previsione contenuta nell'articolo 22 che, nell'incrementare di 35 unità il personale togato della giustizia amministrativa, fa salvo quanto previsto per la regione siciliana e per le provincie autonome di Trento e di Bolzano. Nel ricordare che trattandosi di regioni a statuto speciale una eventuale modifica dovrebbe essere avallata dalla Commissione paritetica, si domanda se il Governo si sia reso conto che con tale disposizione si è incrementato il personale togato della giustizia amministrativa per tutte le regioni tranne che per la Sicilia e per le provincie autonome di Trento e di Bolzano. Rileva la medesima osservazione anche relativamente all'articolo 23 e chiede pertanto al relatore di svolgere un ulteriore approfondimento sulla questione. Si riserva, inoltre, non avendo presentato emendamenti presso le Commissioni di merito, qualora non vi fosse un'apertura su tale questione da parte del relatore, di presentare in Assemblea un ordine del giorno in merito.

Mario PERANTONI (M5S), *relatore*, nel fare proprie le considerazioni della collega Bartolozzi in ordine all'articolo 8 del provvedimento in esame, sul quale ritiene non vi siano osservazioni da svolgere, ritiene che le iniziative in materia di giustizia contenute nel decreto-legge in discussione siano condivisibili e che non necessitino di un particolare supplemento di approfondimento. Ciò premesso, illustra una proposta di parere favorevole sul provvedimento in esame (*vedi allegato 1*).

Giusi BARTOLOZZI (FI) chiede che la Commissione si esprima sul provvedimento in un'altra seduta, al fine di consentire al relatore di valutare con attenzione le osservazioni da lei testé formulate in relazione agli articoli 22 e 23.

Franco VAZIO, *presidente*, evidenziando come la Commissione non sia tenuta ad

esprimersi necessariamente nella giornata odierna in merito al provvedimento, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.50.**

#### SEDE REFERENTE

*Martedì 4 febbraio 2020. – Presidenza del vicepresidente Franco VAZIO. – Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia, Vittorio Ferraresi.*

**La seduta comincia alle 14.50**

**Modifiche alla legge 9 gennaio 2019, n. 3, in materia di prescrizione del reato.**

**C. 2059-A, C. 2306 Conte e C. 2357 Turri.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame della proposta di legge C. 2059-A, rinviata in Commissione a seguito della deliberazione dell'Assemblea del 28 gennaio scorso.

Franco VAZIO, *presidente*, fa presente che la Commissione riprende oggi l'esame della proposta di legge C. 2059-A, a seguito del rinvio in Commissione deliberato dall'Assemblea nella seduta del 28 gennaio scorso.

Al riguardo ricorda che la proposta di legge C. 2059 Costa era stata inserita all'ordine del giorno della Commissione, su richiesta del gruppo Forza Italia, il 24 ottobre scorso. Nel corso dell'esame in sede referente era stato approvato un emendamento soppressivo dell'articolo unico della proposta di legge, intendendosi conseguentemente conferito un mandato alla presidente Businarolo, in luogo del precedente dimissionario relatore, onorevole Costa, a riferire in senso contrario in Assemblea.

A seguito del rinvio disposto dall'Assemblea, la Commissione riprende quindi l'esame della suddetta proposta di legge, alla quale sono state abbinate, ai sensi

dell'articolo 77, comma 1 del Regolamento, in quanto vertenti su materia identica, le proposte di legge C. 2306 Conte ed altri, recante « Modifiche al codice penale in materia di prescrizione del reato nonché di ragionevole durata e di estinzione del processo », e C. 2357 Turri ed altri, recante « Modifiche alla legge 9 gennaio 2019, n. 3, e ripristino dell'efficacia delle disposizioni preesistenti in materia di prescrizione del reato ». Nel fare presente che la presidente ha conferito l'incarico di relatore all'onorevole Perantoni, invita lo stesso ad illustrare i contenuti delle proposte di legge abbinate.

Mario PERANTONI (M5S), *relatore*, chiede di depositare la relazione illustrativa della proposta di legge in esame (*vedi allegato 2*).

Enrico COSTA (FI) sottolinea come, a suo avviso, non si possa procedere al deposito della relazione illustrativa. Nello stigmatizzare le procedure seguite dalla maggioranza nel corso dell'esame del provvedimento in discussione, chiede che il relatore svolga la sua relazione, in modo da consentire alle forze politiche, e quindi anche alle forze di opposizione, di conoscere la sua posizione su una proposta di legge, come la proposta C. 2059, sulla quale l'onorevole Perantoni, intervenendo in Assemblea, ha espresso un orientamento contrario.

Franco VAZIO, *presidente*, nel replicare al collega Costa, sottolinea come il relatore abbia proposto di depositare la propria relazione e come tale relazione sia stata messa a disposizione dei componenti della Commissione. Ciò premesso, non rileva alcun ostacolo a che la Commissione sia brevemente sospesa per consentire a tutti la lettura di tale relazione o, in alternativa, a che il relatore svolga la relazione.

Giulia SARTI (M5S) fa notare come la relazione predisposta dal relatore e distribuita a tutti i componenti della Commissione non si riferisca al contenuto della proposta di legge Costa C. 2059, per il

quale si rimanda alla relazione già svolta dall'allora relatore Costa durante l'esame in sede referente, bensì si limiti ad illustrare, senza aggiungere alcuna valutazione di ordine politico, il contenuto delle proposte di legge ad essa abbinate.

Enrico COSTA (FI), dopo aver ringraziato la collega Sarti per la precisazione, ritiene superata la sua richiesta. Richiama poi l'attenzione sull'abbinamento d'ufficio alla proposta di legge in esame, calendarizzata nell'ambito della quota riservata al gruppo di opposizione Forza Italia, di due nuove proposte di legge. Ritiene utile rammentare a tale proposito che la disciplina dei provvedimenti inseriti all'interno delle quote riservate alle opposizioni, prevede la facoltà del gruppo di opposizione interessato di chiedere che la Commissione prosegua l'esame in sede referente del progetto di legge da esso indicato, qualora la scelta del testo base dovesse cadere su un provvedimento diverso senza l'assenso di quel gruppo. In proposito richiama una lettera del Presidente Violante nella quale si stabilisce tale principio proprio per consentire che sia garantita l'effettività ai diritti introdotti in favore delle opposizioni.

Franco VAZIO, *presidente*, nel riconoscere l'esattezza di quanto rammentato dall'onorevole Costa in merito alla disciplina dei provvedimenti inseriti all'interno delle quote riservate alle opposizioni, precisa che, nel momento in cui la Commissione si accingerà ad adottare il testo base tra le proposte di legge in esame, dovrà indubbiamente tener conto della volontà del gruppo di opposizione, nella cui quota è inserita la proposta di legge C. 2059 Costa. Ciò premesso, nel ricordare che tale proposta di legge è stata nuovamente iscritta all'ordine del giorno dell'Assemblea dal 24 febbraio prossimo, rinvia alle decisioni dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, previsto per domani, l'articolazione del seguito dell'esame dei provvedimenti in titolo.

Enrico COSTA (FI) chiede se al provvedimento in esame sarà abbinata anche la proposta di legge vertente su analoga materia annunciata dal gruppo del Partito Democratico.

Franco VAZIO, *presidente*, fa presente che non risulta assegnata alla Commis-

sione Giustizia alcuna proposta in materia di prescrizione a firma di deputati del gruppo PD. Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 15.05.**

## ALLEGATO 1

**DL 162/2019: Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica. C. 2325 Governo.****PROPOSTA DI PARERE**

La II Commissione

esaminato, per le parti di competenza, il disegno di legge di conversione del decreto-legge in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica (C. 2325);

considerato che:

le disposizioni di cui all'articolo 8 recano: la proroga al 31 dicembre 2020 della possibilità che le funzioni di dirigente dell'esecuzione penale esterna siano svolte, in deroga alla disciplina generale, da funzionari inseriti nel ruolo dei dirigenti di istituto penitenziario; la proroga al 31 dicembre 2020 del termine entro il quale si può esercitare la possibilità di continuare ad avvalersi del personale comunale per le attività di custodia, telefonia, riparazione e manutenzione ordinaria, sulla base di specifici accordi da concludere con le amministrazioni locali; la proroga al 31 dicembre 2020 del divieto per il personale non dirigenziale del Ministero della giustizia di essere comandato, distaccato o assegnato ad altre amministrazioni salvo che vi sia il «nulla osta dell'amministrazione della giustizia»; la proroga al 30 giugno 2020 dell'adozione del decreto del Ministro della giustizia recante le modalità attuative dell'Albo dei soggetti incaricati dall'autorità giudiziaria delle funzioni di gestione e controllo nelle procedure di crisi e insolvenza; il differimento al 19 ottobre 2020 della data di entrata in vigore della nuova disciplina in materia di azione di classe e di tutela

inibitoria collettiva; il differimento al 14 settembre 2022 della data di efficacia delle modifiche delle circoscrizioni giudiziarie de L'Aquila e Chieti, nonché di soppressione delle relative sedi distaccate, previste dalla riforma della geografia giudiziaria del 2012;

l'articolo 22 modifica, in sostanza, l'assetto organizzativo del Consiglio di Stato prevedendo, in particolare, l'istituzione di un'ulteriore sezione, nonché l'aumento da due a tre del numero di presidenti di cui è composta ciascuna sezione giurisdizionale e l'istituzione di due nuove sezioni riferibili specificamente al Tar Lazio;

la relazione illustrativa del provvedimento chiarisce che la norma consente di utilizzare le somme già stanziare dal comma 320 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, per le esigenze della giustizia amministrativa, mediante la necessaria puntualizzazione in sede normativa delle sue specifiche destinazioni, con contestuale rimodulazione delle stesse sulla base delle esigenze definite dalla norma, laddove ogni ulteriore rinvio creerebbe serie disfunzioni al corretto andamento della giurisdizione, specie in termini di celerità dei giudizi e di conseguente tempestività della risposta alle istanze di giustizia;

la stessa relazione illustrativa specifica che la disposizione definisce nel dettaglio le modifiche organizzative, gli incrementi organici e le assunzioni da effettuare in applicazione del primo periodo del comma 320 del citato articolo 1

della legge n. 145 del 2018 rendendo così effettivo l'adeguamento dell'organizzazione e dell'organico della magistratura amministrativa rispetto alle essenziali esigenze imposte da una debita considerazione del rilevante ruolo che la stessa è sempre più chiamata a svolgere, essendosi assistito negli ultimi anni a un ampliamento delle

competenze e del relativo contenzioso in settori nevralgici per la vita della comunità nazionale,

esprime

PARERE FAVOREVOLE.

## ALLEGATO 2

**Modifiche alla legge 9 gennaio 2019, n. 3, in materia di prescrizione del reato. C. 2059-A, C. 2306 Conte e C. 2357 Turri.****TESTO DELLA RELAZIONE  
DEPOSITATO DAL RELATORE, ON. PERANTONI**

Nel rinviare alla relazione svolta il 24 ottobre 2019 per quanto riguarda il contenuto della proposta di legge del collega Costa, in questa sede procederò ad illustrare le due proposte di legge che ad essa sono state abbinate d'ufficio.

Con riguardo alla proposta di legge Turri C. 2357, evidenzio che la stessa, all'articolo 1, con un contenuto identico a quello della proposta di legge AC 2059, reca l'abrogazione delle modifiche in materia di prescrizione introdotte dalla legge 9 gennaio 2019, n. 3. Ricordo che si tratta di modifiche agli articoli 158, 159 e 160 del codice penale, che sono entrate in vigore il 1° gennaio 2020. In particolare, l'abrogazione attiene: alla lettera *d*) dell'articolo 1 della legge n. 3 del 2019, che ha sostituito il primo comma dell'articolo 158 relativo alla decorrenza del termine di prescrizione del reato, fissandone per il reato continuato il termine di decorrenza al giorno di cessazione della continuazione; alla lettera *e*) del medesimo comma, che ha sostituito il secondo comma dell'articolo 159 c.p. stabilendo che il corso della prescrizione viene sospeso dalla data di pronuncia della sentenza di primo grado (sia di condanna che di assoluzione) o dal decreto di condanna fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o alla data di irrevocabilità del citato decreto. Per motivi di coordinamento, inoltre, la lettera *e*) ha anche abrogato il terzo e il quarto comma dello stesso articolo 159, introdotti dalla Riforma Orlando; alla lettera *f*) che ha abrogato il primo comma dell'articolo 160 c.p. che individuava come cause di inter-

ruzione del corso della prescrizione la pronuncia della sentenza di condanna o il decreto penale di condanna. Infine, la proposta abroga il comma 2 dell'articolo 1 della legge n. 3 del 2019 che fissa al 1° gennaio 2020 l'entrata in vigore della disciplina della prescrizione introdotta dai novellati articoli 158, 159 e 160 del codice penale. A differenza della proposta C. 2059, la proposta di legge C. 2357 reca la reviviscenza dell'efficacia delle disposizioni in materia di prescrizione di reato di cui agli articoli 158, 159 e 160 del codice penale nel testo vigente alla data del 31 dicembre 2019.

L'articolo 2 della proposta di legge prevede infine che la legge entri in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Quanto alla proposta di legge C. 2306 presentata dal collega Conte, recante modifiche al codice penale in materia di prescrizione del reato nonché di ragionevole durata e di estinzione del processo, segnalo preliminarmente che, come riportato nella relazione illustrativa, tale proposta di legge, composta da 6 articoli, si fonda sulla distinzione tra prescrizione del reato – che certifica l'oblio della collettività rispetto a fatti pregressi – e prescrizione del processo penale – che si configura come la non ulteriore protraibilità della pretesa punitiva nei confronti di un soggetto –, avanzata in maniera innovativa durante i lavori della Commissione ministeriale di studio per la riforma del codice di procedura penale, istituita nel 2006. Sulla base di tale distinzione, la proposta di legge prevede che la prescrizione del

reato cessi di decorrere nel momento in cui lo Stato si attiva con l'emissione del provvedimento che dà inizio al giudizio.

In particolare, gli articoli da 1 a 3 riguardano la prescrizione del reato e modificano gli articoli 157, 159 e 160 del codice penale. L'articolo 1, proprio per sottolineare anche lessicalmente la distinzione tra prescrizione del reato e prescrizione del processo, interviene sulla sola rubrica dell'articolo 157 del codice penale, per specificare che il tempo necessario a prescrivere, scandito in tale articolo del codice penale, al quale non si apportano ulteriori modifiche, si riferisce esclusivamente al reato.

L'articolo 2 della proposta di legge abroga l'articolo 159 del codice penale che contiene la disciplina della sospensione del corso della prescrizione. Conseguentemente, in base a questa riforma, il decorso del termine di prescrizione del reato non potrà più essere sospeso.

L'articolo 3 reca modificazioni all'articolo 160 del codice penale, innovando la disciplina dell'interruzione del termine di prescrizione. Segnalo in primo luogo che la lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 3 della proposta in esame è volta a sopprimere il primo comma del citato articolo del codice penale, che tuttavia è già stato abrogato dalla legge 9 gennaio 2019, n. 3. A tale proposito ricordo che, successivamente alla presentazione della proposta di legge del collega Conte, sono entrate in vigore le modifiche introdotte alla disciplina della prescrizione dalla citata legge n. 3 del 2019, tra le quali anche l'abrogazione del primo comma dell'articolo 160 del codice penale.

La lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 3 modifica l'originario secondo comma (attuale primo) dell'articolo 160 del codice penale, intervenendo sulla disciplina della interruzione derivante dal compimento di atti processuali, per escludere che dal compimento di tutti gli atti successivi alla richiesta di rinvio a giudizio derivi una interruzione della prescrizione e conseguentemente l'obbligo di un nuovo decorso del termine. La riforma infatti circoscrive

la prescrizione del reato (e dunque la sua interruzione) alla fase antecedente il rinvio a giudizio.

La lettera *c*) del comma 1 dell'articolo 3 della proposta di legge del collega Conte introduce un nuovo comma all'articolo 160 del codice penale, con il quale disciplina la cessazione del decorso della prescrizione del reato. Con il decreto che dispone il giudizio (*ex* articolo 429 del codice di procedura penale), il decreto di giudizio immediato (*ex* articolo 456 del codice di procedura penale), il decreto di citazione a giudizio (*ex* articolo 552 del codice di procedura penale), l'instaurazione del giudizio direttissimo (*ex* articolo 450 del codice di procedura penale) o del giudizio abbreviato (*ex* articolo 438 e seguenti del codice di procedura penale), la richiesta di applicazione della pena (*ex* articolo 444 del codice di procedura penale) e il decreto penale di condanna (*ex* articolo 45 del codice di procedura penale), si apre la fase del processo penale nel quale il decorso del tempo può produrre un effetto di estinzione del processo.

In coerenza con tale modifica, la lettera *d*) del comma 1 dell'articolo 3 della proposta di legge interviene a modificare la rubrica dell'articolo 160 del codice penale (che risulterebbe integrata nel modo seguente «Interruzione e cessazione del corso della prescrizione»).

L'articolo 4 della proposta di legge in esame riscrive l'articolo 161 del codice penale introducendovi una disciplina della estinzione del processo collegata al decorso del tempo processuale.

Si ricorda che attualmente l'articolo 161 disciplina gli effetti dell'interruzione della prescrizione in relazione al concorso nel reato (primo comma) e individua un limite (variabile a seconda della tipologia di reato) all'aumento del tempo complessivamente necessario a prescrivere un reato derivante da una interruzione (secondo comma). Viene così integralmente sostituito il contenuto dell'articolo 161, facendo venir meno l'attuale disciplina degli effetti della interruzione della prescrizione.



Il nuovo articolo 161 interviene in materia di ragionevole durata ed estinzione del processo, al fine di prevedere per ogni grado processuale un tempo massimo di durata, superato il quale deve essere dichiarata l'estinzione del processo. In particolare per il processo di primo grado (lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 4 si prevede: il termine di un anno dal rinvio a giudizio per la celebrazione della prima udienza; i termini dalla prima udienza, di un anno per i reati puniti con la pena dell'arresto o della reclusione fino a cinque anni, anche se congiunte a pena pecuniaria, e di due anni per i reati puniti con la pena della reclusione superiore a cinque anni, entro i quali il processo deve essere concluso.

Per i processi celebrati in appello, davanti alla Corte di cassazione o in sede di rinvio, i termini entro i quali il processo deve essere concluso sono, rispettivamente, di due anni e di un anno e sei mesi, che decorrono dalla proposizione dell'atto di impugnazione o dal deposito della sentenza con la quale è stato disposto l'annullamento con rinvio (lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 4).

Si prevede tuttavia che, in ogni grado di giudizio, il giudice, con ordinanza impugnabile che dichiara la complessità dell'accertamento e del giudizio, tenuto conto anche del numero degli imputati e delle imputazioni, può aumentare i suddetti termini fino alla metà.

Sono fatte salve le cause di sospensione del decorso processuale ai sensi del codice di procedura penale, prevedendo che la richiesta di rinvio per legittimo impedimento del difensore o per impedimento

assoluto dell'imputato determina la sospensione del termine di durata del processo per non più di sessanta giorni. La riforma trasforma alcune delle attuali cause di sospensione del termine di prescrizione di cui all'articolo 159 del codice penale (peraltro abrogato) in cause di sospensione del termine di prescrizione del processo.

Infine, si stabilisce che sulla dichiarazione di estinzione del processo prevalgono comunque le seguenti ipotesi di declaratoria di non punibilità (ai sensi dell'articolo 129, comma 1, del codice di procedura penale): perché il fatto non sussiste, l'imputato non lo ha commesso, il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato o manca una condizione di procedibilità.

In conseguenza delle modifiche introdotte alla disciplina della prescrizione del reato, l'articolo 5 della proposta di legge abroga le lettere *e*) e *f*) del comma 1 dell'articolo 1 della citata legge n. 3 del 2019, che intervengono sugli articoli 159 e 160 del codice penale. Diversamente dalla proposta C. 2059-A, e dalla proposta C. 2357, che prevedono l'integrale soppressione della riforma della prescrizione operata dalla legge c.d. Spazzacorrotti, la proposta in esame non interviene sulle modifiche all'articolo 158 del codice penale relative alla decorrenza del termine di prescrizione del reato per i reati continuati.

L'articolo 6 stabilisce infine che le disposizioni introdotte dagli articoli 1, 2, 3 e 4 della proposta di legge si applicano per i fatti commessi a decorrere dalla data della sua entrata in vigore.