



Delega al Governo in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova, pene detentive non carcerarie, nonché sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili

A.C. 331-927-B

dossier n° 39 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
25 febbraio 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	331-927-B
Titolo:	Delega al Governo in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova, pene detentive non carcerarie, nonché sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili
Iniziativa:	Parlamentare
Numero di articoli:	16
Date:	
richiesta di parere:	13 febbraio 2014
Commissione competente :	Il Giustizia
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

Contenuto

Il testo unificato approvato in prima lettura dalla Camera e modificato dal Senato è strutturato in 4 capi:

- il **capo I (articoli 1 e 2)** delega il Governo ad introdurre pene detentive non carcerarie nel codice penale e nella normativa complementare, nonché a riformare la disciplina sanzionatoria, depenalizzando una serie di reati;
- il **capo II** introduce l'istituto della messa alla prova dell'imputato con sospensione del processo. Allo scopo, l'**articolo 3** e l'**articolo 4** novellano – rispettivamente – il codice penale ed il codice di procedura penale. L'**articolo 5** introduce, nell'ambito delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, il capo *X-bis*, che disciplina l'attività dei servizi sociali nei confronti degli adulti ammessi alla prova. L'**articolo 6** novella il testo unico in materia di casellario giudiziario, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti (DPR n. 313/2002) al fine di coordinarlo con le integrazioni apportate al codice di procedura penale. L'**articolo 7** prevede che il Ministro della giustizia riferisca alle competenti Commissioni parlamentari in merito alle necessità di adeguamento numerico e professionale della pianta organica degli uffici di esecuzione penale esterna in relazione alle esigenze di attuazione delle disposizioni contenute nel capo in esame. L'**articolo 8** demanda ad un regolamento del Ministro della giustizia la disciplina delle convenzioni in materia di pubblica utilità conseguente alla messa alla prova dell'imputato;
- il **capo III** concerne la sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili. L'**articolo 9** novella il codice di procedura penale in materia di assenza dell'imputato all'udienza preliminare. L'**articolo 10** e l'**articolo 11**, novellando il codice di procedura penale, disciplinano – rispettivamente – la partecipazione al dibattimento dell'imputato assente all'udienza preliminare nonché il regime delle impugnazioni e della restituzione in termine. L'**articolo 12** novella il codice penale in tema di prescrizione del reato. L'**articolo 13** demanda ad un decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'interno, la definizione delle modalità e dei termini secondo i quali devono essere comunicati e gestiti i dati relativi all'ordinanza di sospensione del processo per assenza dell'imputato, al decreto di citazione in giudizio del medesimo ed alle successive informazioni all'autorità giudiziaria. L'**articolo 14** introduce, nell'ambito delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, l'articolo *143-bis*, che disciplina gli adempimenti del giudice in caso di sospensione del processo per assenza dell'imputato. L'**articolo 15** reca una ulteriore novella di coordinamento al citato testo unico in materia di casellario giudiziario, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti;
- il **capo IV** contiene il solo **articolo 16**, recante la clausola di invarianza finanziaria.

Tipologia del provvedimento

Si tratta del testo unificato di due proposte di legge di iniziativa parlamentare, approvato in prima lettura dalla Camera e modificato dal Senato. Durante l'esame in prima lettura, il Comitato per la legislazione aveva espresso il proprio parere favorevole con condizioni, nella seduta del 12 giugno 2013. La prima di tali condizioni, per quanto riguarda la tempistica della delega recata dall'articolo 1, non ha trovato accoglimento; nella delega introdotta dal Senato all'**articolo 2** sono state ripetute previsioni analoghe a quelle presenti nell'**articolo 1**.

L'esame in seconda lettura è limitato alle parti modificate dal Senato.

Omogeneità delle disposizioni

Il provvedimento 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 a procedimenti legislativi delegati, sulla disciplina penale sostanziale in materia di pene detentive non carcerarie e sulla disciplina sanzionatoria dei reati (capo I), sulla disciplina 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).

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Disposizioni di delega

Termini di esercizio

Per quanto riguarda i termini per l'esercizio della delega per la riforma della disciplina sanzionatoria recata dall'**articolo 2**, il **comma 4** prevede che i decreti legislativi vengano adottati entro il termine di diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari. Tale termine può però essere prolungato di sessanta giorni se il Governo trasmette i relativi schemi al Parlamento nell'ultimo dei diciotto mesi previsti.

L'**articolo 2, comma 5** dispone che "Entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi di cui al presente articolo, possono essere emanati uno o più decreti legislativi correttivi e integrativi". Anche in questo caso, la formulazione 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 decreti) non vi sia un'auto-qualificazione del provvedimento che consenta di dissipare tale incertezza.

Con riguardo alle previsioni sopra richiamate, *andrebbe valutata l'opportunità di fissare:*

un termine per la trasmissione degli schemi alle Camere, rinunciando alla tecnica dello "scorrimento", al fine di individuare con certezza il termine ultimo per l'esercizio della delega;

un termine certo per l'esercizio della delega integrativa e correttiva, per esempio calcolato dalla data di entrata in vigore della legge di delegazione.

Disciplina transitoria

L'**articolo 2**, che delega il Governo a riformare la disciplina sanzionatoria dei reati e ad introdurre contestualmente sanzioni amministrative e civili, risulta sprovvisto di uno specifico oggetto di delega al Governo consistente nell'introduzione di una normativa transitoria, diversamente da quanto accaduto in circostanze analoghe (si veda, ad esempio, la delega ad emanare "norme di carattere transitorio" contenuta nell'articolo 16, comma 1, lettera b) della legge 25 giugno 1999, n. 205, recante delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario).

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, anche 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 dalla giurisprudenza civile che interviene in via analogica.

Coordinamento interno del testo

All'**articolo 1, comma 1, lettera b)**:

si riferisce, in ordine all'applicazione automatica della reclusione domiciliare, ai reati puniti con la reclusione non superiore nel massimo a tre anni, parzialmente sovrapponendosi alla lettera c), modificata in sede di esame al Senato, la quale 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;

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.

All'articolo 2, comma 3, andrebbe valutata l'opportunità di coordinare ed eventualmente unificare le **lettere c) e d)**, relative all'istituzione di una sanzione pecuniaria civile in relazione ai reati di cui si prevede l'abrogazione alla lettera a), al fine di:

- evitare la ripetizione circa il suo carattere aggiuntivo rispetto al diritto al risarcimento del danno, richiamato in entrambe le lettere;
- specificare, con riguardo alla **lettera d)**, che le condotte alle quali si applica la nuova sanzione pecuniaria sono riferite ai reati di cui la lettera a) dispone l'abrogazione.