



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

A.C. 4368

Dossier n° 159 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
4 maggio 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	4368
Titolo:	Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario
Iniziativa:	Mista (Governativa, Parlamentare)
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	1
Commissione competente :	Il Giustizia
Sede:	referente
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione
Iscrizione nel programma dell'Assemblea:	Sì

Contenuto

Il progetto di legge in titolo apporta rilevanti modifiche all'ordinamento penale, sia sostanziale sia processuale, nonché all'ordinamento penitenziario.

In particolare, sul piano del diritto sostanziale, oltre all'introduzione di una nuova causa di estinzione dei reati perseguibili a querela, a seguito di condotte riparatorie, il progetto di legge interviene sulla disciplina di alcuni reati, in particolare contro il patrimonio, inasprendone il quadro sanzionatorio.

Particolarmente significativa è poi la modifica alla disciplina della prescrizione, originariamente contenuta nel disegno di legge A.S. 1844 (già approvato dalla Camera dei deputati) e oggetto di modifiche nel corso dell'esame al Senato.

Ulteriori modifiche, attraverso un'ampia e dettagliata delega al Governo, sono proposte con riguardo al regime di procedibilità di alcuni reati, alla disciplina delle misure di sicurezza, anche attraverso la rivisitazione del regime del cosiddetto doppio binario, e del casellario giudiziario.

Il testo contiene poi modifiche di natura processuale. Si segnalano, in particolare, gli interventi concernenti: l'incapacità irreversibile dell'imputato di partecipare al processo; la disciplina delle indagini preliminari e del procedimento di archiviazione; la disciplina dei riti speciali, dell'udienza preliminare, dell'istruzione dibattimentale e della struttura della sentenza di merito; la semplificazione delle impugnazioni e la revisione della disciplina dei procedimenti a distanza. Da ultimo il progetto di legge conferisce al Governo deleghe per la riforma del processo penale, in materia di intercettazioni di conversazioni o comunicazioni - individuando, fra gli altri, anche puntuali criteri direttivi con riguardo alle operazioni effettuate mediante immissione di captatori informatici (c.d. *Trojan*) - e per la riforma dell'ordinamento penitenziario attraverso, tra l'altro, la revisione dei presupposti di accesso alle misure alternative e ai benefici penitenziari, l'incremento del lavoro carcerario, la previsione di specifici interventi in favore dei detenuti stranieri, delle donne reclusi e delle detenute madri.

Il progetto di legge, a seguito dell'esame al Senato, consta di un articolo unico diviso in 95 commi.

Tipologia del provvedimento

Il progetto di legge è stato approvato dal Senato ed è il frutto della unificazione in un unico testo, oltre che di una pluralità di proposte di legge di iniziativa di senatori, di tre progetti di legge già approvati dalla Camera: il disegno di legge di iniziativa governativa C. [2798](#) (*Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi nonché all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena*, S. 2067), la proposta di legge Ferranti ed altri C. [2150](#) (*Modifiche al codice penale in materia di prescrizione del reato*, S. 1844) e la proposta di legge Molteni C. [1129](#) (*Modifiche all'articolo 438 del codice di procedura penale, in materia di inapplicabilità e di svolgimento del giudizio abbreviato*, S. 2032).

Il progetto di legge è stato approvato dal Senato il 15 marzo 2017, a seguito della presentazione di un

maxiemendamento da parte del Governo, su cui è stata posta la questione di fiducia.

Omogeneità delle disposizioni

Il progetto di legge, che, come già segnalato, è frutto dell'accorpamento 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 proposte di legge di iniziativa di senatori, presenta un contenuto omogeneo, in quanto prevede una, sia pur variegata, serie di interventi tutti riferiti al diritto penale sostanziale e processuale, nonché all'ordinamento penitenziario; in particolare, oltre a numerose novelle al codice penale e di procedura penale, reca l'attribuzione al Governo 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 penale, la revisione della disciplina del casellario giudiziale, la riforma della disciplina delle intercettazioni, delle impugnazioni penali, dell'ordinamento penitenziario 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.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Disposizioni di delega

Principi e criteri direttivi

Le disposizioni di delega contenute ai **commi 16**, lettere *a* e *b*) (regime di procedibilità per alcuni reati), 18 (casellario giudiziale), **84**, lettere da *a*) ad *e*) (intercettazioni) e **84**, lettere da *f*) ad *l*) (impugnazioni penali) 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. In altri casi, talune previsioni qualificate come principi e criteri direttivi di delega risultano di fatto costituire ulteriori oggetti di delega; ciò si riscontra, in particolare, 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*), *b*) e *d*) del **comma 91**).

In altre circostanze i principi e i criteri direttivi, anche se distinguibili dall'oggetto della delega, appaiono, anche in considerazione della rilevanza degli effetti che la loro attuazione potrebbe determinare a carico dell'ordinamento penale, non del tutto sufficientemente definiti; in tal senso, *andrebbe in particolare valutata l'opportunità di specificare ulteriormente la lettera c) del comma 16*, nella parte in cui si riferisce alla "revisione del modello definitorio dell'infermità, mediante la previsione di clausole in grado di attribuire rilevanza, in conformità a consolidate posizioni scientifiche, ai disturbi della personalità".

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.

La **lettera b)** del **comma 18** demanda la fissazione 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. *Andrebbe valutata l'opportunità di verificare la congruità della formulazione (essendo le convenzioni riferite alle sole amministrazioni e non anche ai gestori dei servizi), nonché la sua coerenza con il sistema delle fonti del diritto, eventualmente assicurando la predeterminazione nell'ambito dell'emanando decreto legislativo di adeguati criteri volti a delimitare l'ambito di discrezionalità delle convenzioni.*

Termini e tecnica dello scorrimento

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, rinunziando alla «tecnica dello scorrimento»".

Al **comma 83**, il ricorso a tale tecnica 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.

Clausole finanziarie

I **commi 17, 19 e 83** prevedono che i decreti legislativi ivi previsti siano corredati della relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria dei medesimi; il **comma 93**, nel ripetere con valenza generale tale previsione, aggiunge che la relazione tecnica deve dare conto della neutralità finanziaria ovvero dei maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura. *Andrebbe valutata l'opportunità di verificare se la clausola di cui al **comma 93** non assorba quelle contenute nei commi 17, 19 e 83.*

Struttura del testo

A seguito dell'esame 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)).

Si segnala inoltre che il Comitato per la legislazione ha avuto modo di pronunciarsi, nella XVII legislatura, su tre disegni di legge la cui struttura, inizialmente articolata in più articoli, è stata ridotta, nell'esame al Senato, ad un unico articolo di grandi dimensioni: il disegno di legge di riforma delle province e delle città metropolitane (poi legge 7 aprile 2014, n. 56: 151 commi), il disegno di legge di stabilità 2014 (poi legge 27 dicembre 2013, n. 147: 531 commi); il disegno di legge collegato in materia di riforma della scuola (poi legge 13 luglio 2015, n. 107: 212 commi). In tutti i tre pareri ricorre la seguente raccomandazione: «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".».