

## I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

### S O M M A R I O

#### COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

|  |    |
|--|----|
| DL 172/08: Misure straordinarie per l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania. Emendamenti C. 1875-A Governo (Parere all'Assemblea) ( <i>Esame e conclusione - Parere</i> ) .....   | 41 |
| DL 162/08: Misure urgenti in materia di adeguamento dei prezzi dei materiali da costruzione, sostegno all'autotrasporto, all'agricoltura e alla pesca, interventi per il G8 e per le regioni colpite dagli eventi sismici del 1997. Emendamenti C. 1936 Governo, approvato dal Senato (Parere all'Assemblea) ( <i>Esame e conclusione - Parere</i> ) ..... | 41 |

#### SEDE CONSULTIVA:

|  |    |
|--|----|
| Introduzione nell'ordinamento del delitto di molestie insistenti. Nuovo testo C. 1440 Governo ed abb. (Parere alla II Commissione) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione - Parere favorevole con condizione e osservazioni</i> ) ..... | 42 |
| ALLEGATO 1 ( <i>Parere approvato</i> ) .....   | 47 |

#### SEDE LEGISLATIVA:

|   |    |
|---|----|
| Sulla pubblicità dei lavori .....   | 44 |
| Istituzione della Giornata nazionale contro la pedofilia e la pedopornografia. Nuovo testo C. 1493 Barbareschi ( <i>Seguito della discussione e conclusione</i> ) ..... | 45 |
| ALLEGATO 2 ( <i>Emendamenti</i> ) .....   | 49 |
| AVVERTENZA .....  | 46 |

#### COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

*Giovedì 11 dicembre 2008. — Presidenza del presidente Isabella BERTOLINI.*

**La seduta comincia alle 9.20.**

**DL 172/08: Misure straordinarie per l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania.**

**Emendamenti C. 1875-A Governo.**

(Parere all'Assemblea).

(*Esame e conclusione - Parere*).

Maria Elena STASI (PdL), *relatore*, rilevato che l'emendamento 2.101 della Commissione non presenta profili critici per quanto attiene al rispetto del riparto

di competenze legislative di cui all'articolo 117 della Costituzione, propone di esprimere su di esso il parere di nulla osta.

Nessuno chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere del relatore.

**DL 162/08: Misure urgenti in materia di adeguamento dei prezzi dei materiali da costruzione, sostegno all'autotrasporto, all'agricoltura e alla pesca, interventi per il G8 e per le regioni colpite dagli eventi sismici del 1997.**

**Emendamenti C. 1936 Governo, approvato dal Senato.**

(Parere all'Assemblea).

(*Esame e conclusione - Parere*).

Maria Piera PASTORE (LNP), *relatore*, rilevato che né gli emendamenti 1.100, 1.101, 2.100, 2-*bis*.100, 2-*quinquies*.100, 3-*bis*.100, né il subemendamento 0.2-*quinquies*.100.1 presentano profili critici per quanto attiene al rispetto del riparto di competenze legislative di cui all'articolo 117 della Costituzione, propone di esprimere su di essi il parere di nulla osta.

Nessuno chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere del relatore.

**La seduta termina alle 9.25.**

#### SEDE CONSULTIVA

*Giovedì 11 dicembre 2008. — Presidenza del presidente Donato BRUNO.*

**La seduta comincia alle 14.20.**

#### **Introduzione nell'ordinamento del delitto di molestie insistenti.**

**Nuovo testo C. 1440 Governo ed abb.**

(Parere alla II Commissione).

*(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizione e osservazioni).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 10 dicembre 2008.

Isabella BERTOLINI, *relatore*, presenta una proposta di parere favorevole con una condizione e tre osservazioni (*vedi allegato 1*), che illustra. Chiarisce che la valutazione di costituzionalità del testo della Commissione giustizia è stata condotta con riguardo ai principi di proporzionalità della sanzione e di tassatività della fattispecie penale. In particolare, la condizione posta nella proposta di parere è intesa a ripristinare nel nuovo articolo 612-*bis* del codice penale la clausola di esclusione già prevista nel testo originario del Governo, in modo da evitare che uno stesso fatto, qualora integri contemporaneamente le fattispecie degli atti persecutori e di altro

reato più grave, sia sanzionato con una pena eccessivamente dura e sproporzionata. La preoccupazione relativa alla proporzionalità delle pene sta alla base altresì dell'osservazione di cui alla lettera *a*), la quale richiama l'attenzione della Commissione di merito sull'opportunità di verificare che le pene previste per il reato di atti persecutori e per le circostanze aggravanti siano proporzionate al fatto che costituisce reato, tenuto conto delle pene previste dall'ordinamento per condotte assimilabili per gravità o per tipologia a quello in questione.

Le osservazioni di cui alle lettere *b*) e *c*), invece, nascono dalla preoccupazione che, almeno per alcuni profili, la nuova fattispecie penale degli atti persecutori non sia definita nel testo della Commissione in modo sufficientemente determinato. In particolare, potrebbe essere opportuno chiarire con più precisione in quali casi l'alterazione delle proprie scelte o abitudini di vita costituisca una limitazione della libertà morale tale da integrare la fattispecie del reato e giustificare l'irrogazione della sanzione penale prevista. Parimenti, sarebbe opportuno, al nuovo articolo 612-*bis*, secondo comma, definire il più oggettivamente possibile cosa si intenda per « persona che sia o sia stata legata da relazione affettiva con la persona offesa », in considerazione del fatto che l'esistenza del legame affettivo costituisce circostanza aggravante del reato.

Gaetano PECORELLA (PdL) si dichiara d'accordo sulla proposta di parere della relatrice, ancorché ritenga che essa metta in luce solo una parte degli aspetti problematici del testo della Commissione giustizia e sia dell'avviso che le osservazioni andrebbero formulate come condizioni, essendo funzionali ad assicurare il rispetto di principi costituzionali della massima importanza.

Premesso infatti di essere favorevole ad una disciplina penale, anche severa, del fenomeno degli atti persecutori, ritiene che le pene previste dal testo in esame siano eccessive. Fa presente, al riguardo, che, mentre nel testo del Governo la fattispecie

di reato era definita, più opportunamente, facendo riferimento a « condotte reiterate », nel testo della Commissione si fa riferimento ad « atti reiterati », con la conseguenza che la sanzione della reclusione fino a quattro anni verrebbe irrogata anche nei confronti di chi abbia posto in essere una sola condotta persecutoria, ancorché articolata in più atti, il che è, a suo giudizio, sproporzionato.

Ritiene poi che il testo non rechi una definizione sufficientemente tassativa della fattispecie criminosa: gli atti, infatti, costituiscono reato a seconda che siano o meno idonei a cagionare in qualcuno un perdurante e grave stato di ansia e di paura, il che però dipende dalla sensibilità e impressionabilità di colui che subisce l'atto, con la conseguenza che i medesimi comportamenti possono essere o non essere reato a seconda di come li vive la persona coinvolta.

Un'altra fonte di indeterminatezza della fattispecie penale risiede, a suo avviso, nel riferimento alla nozione di legame affettivo: non è infatti chiaro cosa debba intendersi per « persona che sia o sia stata legata da relazione affettiva con la persona offesa ». Sarebbe dunque più corretto fare riferimento al legame di convivenza.

Un ulteriore punto critico del testo della Commissione è rappresentato, a suo parere, dall'aver qualificato come circostanza aggravante la commissione del reato da parte del coniuge. Il testo del Governo prevedeva infatti l'aggravante solo in caso di commesso dal coniuge « legalmente separato o divorziato », mentre il testo della Commissione fa riferimento al coniuge « anche se separato o divorziato », con la conseguenza che l'aggravante si estende ora anche al rapporto matrimoniale per il quale non sia intervenuta separazione o divorzio. Tale previsione è, a suo parere, in contrasto con l'obiettivo costituzionale della salvaguardia della famiglia, in quanto l'irrogazione di una sanzione così elevata nei confronti del coniuge rende tendenzialmente irreversibile la rottura dell'unità familiare.

Per quanto riguarda, poi, la novella all'articolo 577 del codice penale, tendente a prevedere l'applicazione della pena dell'ergastolo per l'omicidio commesso dal persecutore, ritiene che la formulazione proposta dalla Commissione sia in contrasto con il principio di tassatività della fattispecie penale, in quanto, parlando di omicidio commesso « in occasione » degli atti persecutori, stabilisce tra gli atti persecutori e l'omicidio un rapporto di mera prossimità cronologica, e non invece di causalità: più corretto sarebbe, invece, a suo avviso, prevedere che l'aggravante sussista quando l'omicidio sia commesso da chi abbia in precedenza commesso atti persecutori nei confronti della vittima e « in conseguenza » degli atti persecutori stessi.

Roberto ZACCARIA (PD) ritiene che le obiezioni sollevate dal deputato Pecorella siano motivate più sul piano del diritto penale, e quindi nel merito del provvedimento, che su quello del diritto costituzionale. Dal punto di vista costituzionale, infatti, il legislatore ha un ampio margine di scelta, tradizionalmente riconosciuto dalla Corte costituzionale, la quale, in tema di ragionevolezza e proporzionalità della pena, si è sempre limitata a ribadire che le valutazioni circa l'opportunità di sanzionare penalmente un comportamento e la misura della sanzione spettano al legislatore. Ciò detto, è innegabile che gli atti persecutori siano odiosi e gravemente lesivi della libertà, soprattutto quando perpetrati in ambiti relazionali intimi, come quello dei rapporti affettivi o coniugali.

Quanto alla tassatività della fattispecie penale, nel ricordare che il codice penale prevede diversi reati nella cui definizione entra l'elemento della soggettività, osserva che il riferimento al concetto di « idoneità » degli atti a cagionare uno stato di perdurante e grave paura o ansia garantisce semmai un margine di oggettività, in quanto l'idoneità deve intendersi tale non in base alla soggettiva reazione della vittima degli atti ma in base ad una valutazione di senso comune operata con il vaglio del giudice.

A suo parere, pertanto, il provvedimento in esame non presenta aspetti critici, sotto il profilo della costituzionalità, né per quanto attiene alla proporzionalità delle pene né per quanto attiene alla determinatezza della fattispecie penale.

Sesa AMICI (PD) ricorda al deputato Pecorella che il diritto penale, come tutto il diritto positivo, non è un corpo astratto ma una proiezione delle esigenze storico-contingenti della società che lo produce: la sua evoluzione risponde quindi non tanto o non soltanto a criteri tecnico-giuridici quanto a criteri politici e sotto il profilo politico deve prendersi atto che il fenomeno degli atti persecutori è diventato, oggi, emergente e preoccupante. A suo avviso, quindi, non si può sostenere che le sanzioni previste nel testo della Commissione siano sproporzionate.

Quindi, dopo aver espresso apprezzamento per la proposta di parere della relatrice, che ritiene assai equilibrata, preannuncia l'astensione del suo gruppo dalla votazione, motivata dalla non piena condivisione del testo definito dalla Commissione di merito, nel quale non è stato riconosciuto e garantito a sufficienza il momento della prevenzione del reato.

Giorgio Clelio STRACQUADANIO (PdL) ritiene che il testo del Governo fosse nel complesso migliore e più rispettoso dell'impianto complessivo del codice penale. Per quanto riguarda il riferimento alla relazione affettiva, ritiene si tratti dell'ennesima manifestazione di una tendenza giuridica a suo avviso pericolosa, vale a dire quella al « panpenalismo », ossia a disciplinare penalmente tutti gli aspetti della vita, dalla nascita alla fine della vita stessa. Osserva, tra l'altro, con riferimento alla novella all'articolo 577 proposta dal testo in esame, che, se il giudice ritiene di dover comminare all'omicida l'ergastolo, può richiamarsi ad altre aggravanti già previste dal codice, senza dover far riferimento all'esistenza di una precedente condotta persecutoria. Nel complesso, ritiene che il sistema delle pene previsto dal testo in esame sia sproporzionato e giudica

probabile un pronunciamento negativo della Corte costituzionale sul punto.

Giuseppe CALDERISI (PdL), nel dichiarare il voto favorevole sulla proposta di parere della relatrice, osserva che sarebbe stato tuttavia opportuno che la condizione e le osservazioni in essa contenute fossero motivate in modo più analitico. Rilevato poi che il testo originario del Governo era, a suo avviso, più equilibrato, esprime l'auspicio che la Commissione giustizia tenga conto delle valutazioni contenute nel parere della Commissione affari costituzionali e che presenti all'Assemblea un testo ben congegnato, in modo che non si debba svolgere in Aula il lavoro che non è stato compiuto in Commissione.

Mario TASSONE (UdC), pur condividendo il tenore della proposta di parere della relatrice, ritiene che le osservazioni avrebbero dovuto essere formulate come condizioni. Annuncia quindi l'astensione del suo gruppo dalla votazione, riservandosi di presentare emendamenti e porre questioni sul testo in Assemblea.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere della relatrice.

**La seduta termina alle 14.50.**

#### SEDE LEGISLATIVA

*Giovedì 11 dicembre 2008. — Presidenza del presidente Donato BRUNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Michelino Davico.*

**La seduta comincia alle 14.50.**

#### Sulla pubblicità dei lavori.

Donato BRUNO, *presidente*, avverte che, ai sensi dell'articolo 65, comma 2, del regolamento, la pubblicità delle sedute per la discussione in sede legislativa è assicurata, oltre che con il resoconto stenografico, anche tramite la trasmissione attra-

verso impianti audiovisivi a circuito chiuso. Ne dispone pertanto l'attivazione.

**Istituzione della Giornata nazionale contro la pedofilia e la pedopornografia.**

**Nuovo testo C. 1493 Barbareschi.**

*(Seguito della discussione e conclusione).*

La Commissione prosegue la discussione, rinviata nella seduta del 10 dicembre 2008.

Donato BRUNO, *presidente*, ricorda che nella seduta del 4 dicembre 2008 si è svolta la discussione sulle linee generali ed è stato adottato, come testo base, il nuovo testo della proposta di legge C. 1493, risultante dall'esame degli emendamenti in sede referente. Ricorda poi che nella seduta di ieri, il seguito della discussione è stato rinviato ad oggi per l'assenza del rappresentante del Governo, la cui presenza è necessaria in sede legislativa, e in considerazione del fatto che sembrava fossero emerse all'interno del Governo perplessità in ordine al provvedimento. Chiede pertanto al rappresentante del Governo se confermi l'assenso dell'Esecutivo all'esame del provvedimento in sede legislativa.

Il sottosegretario Michelino DAVICO conferma l'assenso del Governo all'esame del provvedimento in sede legislativa.

Donato BRUNO, *presidente*, ricorda che il termine per la presentazione di emendamenti è scaduto alle 18 di martedì 9 dicembre 2008 e avverte che è stato presentato un emendamento (*vedi allegato 2*).

Maria Elena STASI (Pdl) esprime parere contrario sull'emendamento Zaccaria 1.1, esponendone le ragioni.

Il sottosegretario Michelino DAVICO esprime parere conforme a quello della relatrice.

Roberto ZACCARIA (PD) illustra le motivazioni dell'emendamento da lui presentato.

Mario TASSONE (UdC) dichiara l'astensione del suo gruppo dalla votazione sull'emendamento in esame.

Donato BRUNO, *presidente*, avverte che l'emendamento Zaccaria 1.1 sarà posto in votazione in linea di principio, per cui, in caso di approvazione, sarà trasmesso alla competenti Commissioni per l'espressione del prescritto parere.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge l'emendamento Zaccaria 1.1 e approva gli articoli 1, 2 e 3 del provvedimento.

Donato BRUNO, *presidente*, dà notizia delle sostituzioni comunicate alla presidenza.

Mario TASSONE (UdC) dichiara il voto contrario del suo gruppo nella votazione finale.

Roberto ZACCARIA (PD) preannuncia la propria astensione dalla votazione finale.

Giorgio Clelio STRACQUADANIO (Pdl) preannuncia la propria astensione dalla votazione finale, illustrandone le ragioni.

La Commissione approva, con votazione nominale finale, la proposta di legge C. 1493 nel nuovo testo risultante dall'esame in sede referente, autorizzando inoltre la presidenza al coordinamento formale del testo approvato.

**La seduta termina alle 15.15.**

---

*N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.*

**AVVERTENZA**

I seguenti punti all'ordine del giorno non sono stati trattati:

*SEDE REFERENTE*

*Norme in materia di cittadinanza.  
C. 103 Angeli, C. 104 Angeli, C. 457 Bressa,  
C. 566 De Corato, C. 718 Fedi, C. 995  
Ricardo Antonio Merlo, C. 1048 Santelli e  
C. 1592 Cota.*

*Istituzione del « Giorno della memoria delle  
vittime di Nassiriya e di tutti i militari e*

*civili italiani caduti in missioni internazio-  
nali ».*

*Testo unificato C. 139 Ascierto e C. 549  
Bertolini.*

*Istituzione di una Commissione parlamen-  
tare di inchiesta sulla condizione delle  
donne e dei minori nelle comunità rom  
presenti in Italia.*

*C. 1052 Santelli.*

*UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAP-  
PRESENTANTI DEI GRUPPI*

ALLEGATO 1

**Introduzione nell'ordinamento del delitto di molestie insistenti  
(nuovo testo C. 1440 Governo ed abbinate).**

**PARERE APPROVATO**

La I Commissione,

esaminato il nuovo testo del disegno di legge C. 1440 Governo, recante « Misure contro gli atti persecutori », risultante dall'esame in sede referente presso la Commissione Giustizia;

espresso apprezzamento per il testo elaborato dalla Commissione di merito, che colma una lacuna dell'ordinamento italiano e pone quest'ultimo in linea con gli ordinamenti dei Paesi di democrazia più avanzata;

considerato che:

il provvedimento, essendo volto ad introdurre nel codice penale una nuova fattispecie di reato, incide sulla materia « giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale », che la lettera *l*) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato;

la condotta criminosa prevista dal nuovo articolo 612-*bis* (Atti persecutori) del codice penale si sostanzia nel molestare o minacciare taluno con atti reiterati e idonei (a) a cagionare un perdurante e grave stato di ansia o di paura ovvero (b) a ingenerare un fondato timore per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto o di persona al medesimo legata da relazione affettiva ovvero (c) a costringere lo stesso ad alterare le proprie scelte o abitudini di vita;

è prevista per il reato di atti persecutori la pena della reclusione da sei mesi a quattro anni, la quale è aumentata se il

fatto è commesso dal coniuge anche se separato o divorziato o da persona che sia o sia stata legata da relazione affettiva con la persona offesa; la pena è altresì aumentata fino alla metà se il fatto è commesso a danno di un minore o di un soggetto diversamente abile, ai sensi dell'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, ovvero con armi, o da persona travisata, o con scritto anonimo;

al nuovo articolo 612-*bis* del codice penale è stato soppresso l'inciso originariamente previsto nel testo del disegno di legge del Governo secondo cui la condotta persecutoria è punita « salvo che il fatto costituisca più grave reato »;

la giurisprudenza della Corte costituzionale ha chiarito che, al fine del rispetto dei principi costituzionali di ragionevolezza e di uguaglianza, nonché del principio secondo cui la finalità della pena è rieducativa, occorre che vi sia proporzionalità tra la pena e l'offesa, per un verso, e, per altro verso, tra le diverse pene previste per fattispecie di reato omogenee;

il principio costituzionale di tassatività impone al legislatore di definire con la massima oggettività e univocità possibili il fatto che viene sanzionato penalmente,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

*con la seguente condizione:*

1) all'articolo 1, comma 1, lettera *a*), capoverso « articolo 612-*bis* », primo

comma, siano inserite, in principio, le seguenti parole: « Salvo che il fatto costituisca più grave reato, »;

e con le seguenti osservazioni:

*a)* all'articolo 1, comma 1, lettera *a)*, capoverso « articolo 612-*bis* », valuti la Commissione di merito l'opportunità di verificare che le pene ivi previste per il reato di atti persecutori e per le circostanze aggravanti siano proporzionate al fatto che costituisce reato, tenuto conto delle pene previste dall'ordinamento per condotte assimilabili per gravità o per tipologia a quello in questione;

*b)* all'articolo 1, comma 1, lettera *a)*, capoverso « articolo 612-*bis* », primo

comma, valuti la Commissione di merito l'opportunità di chiarire con più precisione in quali casi l'alterazione delle proprie scelte o abitudini di vita cui la vittima degli atti persecutori viene costretta costituisce, per il grado o per la natura, una limitazione della libertà morale tale da giustificare l'irrogazione della sanzione penale ivi prevista;

*c)* all'articolo 1, comma 1, lettera *a)*, capoverso « articolo 612-*bis* », secondo comma, valuti la Commissione di merito l'opportunità di definire il più oggettivamente possibile cosa si intenda per « persona che sia o sia stata legata da relazione affettiva con la persona offesa ».

## ALLEGATO 2

**Istituzione della Giornata nazionale contro la pedofilia  
e la pedopornografia (Nuovo Testo C. 1493 Barbareschi).****EMENDAMENTI****ART. 1.**

*Sostituirlo con il seguente:*

ART. 1. – 1. All'articolo 1 della legge 23 dicembre 1997, n. 451, è aggiunto, in fine, il seguente comma: « 6-*bis*. Nell'ambito della giornata italiana per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, si svolgono iniziative volte alla lotta contro la pedofilia e la pedopornografia ».

*Conseguentemente:*

*sopprimere l'articolo 2;*

*sostituire il titolo con il seguente:*

Iniziative volte alla lotta contro la pedofilia e la pedopornografia nell'ambito della giornata italiana per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, di cui alla legge 23 dicembre 1997, n. 451.

**1. 1.** Zaccaria.