

## II COMMISSIONE PERMANENTE

### (Giustizia)

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

#### SEDE CONSULTIVA:

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo quadro di partenariato globale e cooperazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Indonesia dall'altra, con Atto finale, fatto a Giacarta il 9 novembre 2009. C. 4192 Governo (Parere alla III Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	19
Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri da un lato e la Repubblica sudafricana dall'altro, che modifica l'Accordo sugli scambi, lo sviluppo e la cooperazione, firmato a Kleinmond, Sud Africa, l'11 settembre 2009. C. 4201 Governo (Parere alla III Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	20

#### SEDE REFERENTE:

Definizione del processo penale nei casi di particolare tenuità del fatto. C. 2094 Tenaglia ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	21
Circostanza aggravante relativa all'aver provocato dissesto finanziario. C. 2996 Reguzzoni ( <i>Rinvio del seguito dell'esame</i> ) .....	25
AVVERTENZA .....	25

#### SEDE CONSULTIVA

*Giovedì 28 aprile 2011. — Presidenza del vicepresidente Fulvio FOLLEGOT. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Giacomo Caliendo.*

#### La seduta comincia alle 14.

**Ratifica ed esecuzione dell'Accordo quadro di partenariato globale e cooperazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Indonesia dall'altra, con Atto finale, fatto a Giacarta il 9 novembre 2009.**

**C. 4192 Governo.**

(Parere alla III Commissione).

*(Esame e conclusione – Parere favorevole).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Fulvio FOLLEGOT, *presidente e relatore*, rileva che l'Accordo, firmato a Kleinmond l'11 settembre 2009, si inserisce in un percorso già previsto nell'accordo Comunità europea-Sudafrica del 1999, che contemplava entro cinque anni dall'entrata in vigore la revisione del testo.

L'Accordo in esame consta di quattro articoli.

Il primo di essi contiene le modifiche e integrazioni al testo dell'Accordo del 1999.

Con riferimento agli ambiti di competenza della Commissione giustizia, segnala, in primo luogo, la sostituzione dell'articolo 90, che riguarda la cooperazione tra le Parti nella lotta contro i traffici di droga, mentre la modifica dell'articolo 91 è dedicata al miglioramento della cooperazione per migliorare gli standard di protezione dei dati personali, con riguardo alla tutela dei diritti fondamentali della persona.

Le modifiche più rilevanti sono peraltro rappresentate dai nuovi articoli da 91-*bis* a 91-*novies*.

L'articolo 91-*bis* è dedicato alle armi di distruzione di massa e relativi vettori, nel quadro della cooperazione tra le Parti per contribuire al rafforzamento del sistema multilaterale di disarmo e di non proliferazione: a tale scopo le Parti si impegnano alla piena attuazione degli strumenti internazionali giuridicamente vincolanti, nonché a ratificarne di nuovi, e inoltre ad assicurare un sistema efficace di controlli nazionali relativi tanto all'esportazione quanto al transito di tecnologie legate alle armi di distruzione di massa – incluso il controllo dell'impiego finale delle tecnologie a duplice uso –, prevedendo sanzioni anche di carattere penale in caso di violazioni.

Gli articoli 91-*ter* e 91-*quater* riguardano gli strumenti di lotta al terrorismo internazionale, del quale si afferma doversi combattere anche i fattori che ne determinano la diffusione. La lotta al terrorismo dovrà inoltre essere condotta nel pieno rispetto delle norme internazionali, dei diritti umani dei diritti dei rifugiati. Anche le fonti di finanziamento del terrorismo dovranno essere oggetto di particolare attenzione, rientrando nell'ambito della lotta contro il riciclaggio di proventi di attività illecite.

Gli articoli 91-*quinquies*, 91-*sexies* e 91-*septies* riguardano rispettivamente la lotta al crimine organizzato, la cooperazione tra le Parti contro la proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro e la prevenzione dell'impiego di mercenari nei conflitti. Nella lotta alla criminalità organizzata, in particolare, si fa riferimento alla Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale e relativi Protocolli, e alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione. Altrettanto rilevante per i profili di diritto internazionale è l'articolo 91-*opties*, con il quale le Parti si impegnano a sostenere l'azione della Corte penale internazionale, promuovendo l'universalità dello Statuto di Roma.

L'articolo 91-*novies* riguarda la cooperazione in materia di immigrazione: al proposito le Parti riaffermano gli obblighi assunti in base al diritto internazionale, con le garanzie di rispetto dei diritti umani e dell'eliminazione di ogni forma di discriminazione.

Le Parti riconoscono inoltre il collegamento tra migrazioni e sviluppo, e si impegnano all'elaborazione e all'applicazione di normative e pratiche nazionali nel campo della protezione internazionale, con particolare riguardo al rispetto della Convenzione ONU sullo status dei rifugiati e del relativo Protocollo del 1967. In questo contesto le Parti si impegnano alla riammissione dei propri immigrati clandestini, su richiesta dello Stato interessato e senza ulteriori formalità.

Propone pertanto di esprimere parere favorevole.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta del relatore.

**Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri da un lato e la Repubblica sudafricana dall'altro, che modifica l'Accordo sugli scambi, lo sviluppo e la cooperazione, firmato a Kleinmond, Sud Africa, l'11 settembre 2009.**

**C. 4201 Governo.**

(Parere alla III Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Fulvio FOLLEGOT, *presidente e relatore*, osserva che l'Accordo quadro di partenariato globale e cooperazione (PCA – Partnership and Cooperation Agreement) tra la Comunità europea e i suoi Stati membri da una parte, e la Repubblica di Indonesia, dall'altra, firmato a Giacarta il 9 novembre 2009, corrisponde al reciproco interesse dei contraenti per l'instaurazione di una partnership strategica. L'Accordo quadro in esame è destinato non solo a

fornire il nuovo quadro giuridico di riferimento della cooperazione bilaterale, ma prevede, altresì, una parte politica comprensiva di impegni vincolanti in materia di tutela dei diritti umani.

Quanto ai contenuti, l'Accordo quadro si compone di 50 articoli organizzati in VII titoli.

Con riferimento agli ambiti di competenza della Commissione Giustizia, segnala, in particolare, l'articolo 4, in base al quale le parti si impegnano a collaborare per le questioni attinenti allo sviluppo dei loro sistemi giuridici; in particolare esse convengono di collaborare anche nei preparativi per la ratifica e l'applicazione degli strumenti internazionali sui diritti umani, quale la Convenzione per la prevenzione e la repressione del genocidio, e dello Statuto di Roma istitutivo della Corte penale internazionale.

L'articolo 5 dispone in materia di cooperazione nella lotta al terrorismo da svolgere conformemente alle convenzioni internazionali applicabili, compresi gli strumenti sui diritti umani e il diritto umanitario internazionale.

Il titolo V (articoli 17-40) riguarda i numerosi settori di mutuo interesse nei quali si intende intensificare il dialogo e la cooperazione, tra i quali si segnala quello della cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (artt. 34-37). In particolare, la cooperazione in materia di migrazione (articolo 34) prevede l'avvio di un dialogo esaustivo su tutti gli aspetti dei fenomeni migratori, tra cui l'immigrazione illegale e il traffico e la tratta di esseri umani, nonché sulle misure a favore di coloro che necessitano di protezione internazionale. Ue e Indonesia collaborano anche nella lotta contro la criminalità organizzata, la corruzione (articolo 35) ed il traffico di stupefacenti (articolo 36) concordando gli opportuni metodi di cooperazione. Le parti cooperano inoltre per impedire l'utilizzo dei rispettivi sistemi finanziari per il riciclaggio di denaro sporco (articolo 37).

Segnala infine il meccanismo di risoluzione delle controversie, indicato dall'articolo 44 che, nel caso in cui una delle

parti ritenga che l'altra non abbia ottemperato a un obbligo stabilito dall'Accordo, prevede si possano adottare le misure del caso, nella scelta delle quali verranno privilegiate quelle meno suscettibili di perturbare il funzionamento dell'Accordo.

Propone quindi di esprimere parere favorevole.

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

**La seduta termina alle 14.10.**

#### SEDE REFERENTE

*Giovedì 28 aprile 2011. — Presidenza del vicepresidente Fulvio FOLLEGOT. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Giacomo Caliendo.*

**La seduta comincia alle 14.10.**

**Definizione del processo penale nei casi di particolare tenuità del fatto.**

**C. 2094 Tenaglia.**

*(Esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Lanfranco TENAGLIA (PD), *relatore*, osserva che la proposta di legge in esame attribuisce all'istituto della particolare tenuità del fatto una valenza di carattere generale in luogo di quella meramente eccezionale prevista dalla legislazione vigente, che ne limita la rilevanza ai soli reati di competenza del giudice di pace nonché ai reati commessi dai minori.

Prima di soffermarsi sulla *ratio* del provvedimento, ritiene opportuno fare un quadro delle modifiche che si intenderebbero apportare al codice di procedura penale.

In primo luogo, l'articolo 1 è diretto a modificare l'articolo 129 del codice di rito ampliando i casi in cui il giudice, in ogni

stato e grado del processo, ha l'obbligo di dichiarare d'ufficio con sentenza la non punibilità dell'imputato al caso in cui il fatto, per le modalità della condotta e per l'esiguità delle conseguenze dannose o pericolose della stessa, sia di particolare tenuità.

L'articolo 2 è diretto a modificare l'articolo 425, che disciplina i casi in cui il giudice dell'udienza preliminare pronuncia sentenza di non luogo a procedere. Tra questi si prevede anche quello in cui il fatto, per le modalità della condotta e per l'esiguità delle conseguenze dannose o pericolose della stessa, sia di particolare tenuità.

L'articolo 3 mira ad introdurre nel codice un ulteriore caso di sentenza di proscioglimento accanto a quelle di non doversi procedere (articolo 529), di assoluzione (articolo 530) e di estinzione del reato (articolo 531). In particolare, si intende introdurre l'articolo 530-*bis*, secondo cui il giudice dovrebbe pronunciare sentenza di proscioglimento quando, per le modalità della condotta e per l'esiguità delle conseguenze dannose o pericolose della stessa, il fatto sia di particolare tenuità.

L'articolo 4, ultimo articolo del provvedimento ma forse — come si vedrà — il più significativo, è diretto a modificare l'articolo 125 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, prevedendo che il pubblico ministero, a conclusione delle indagini preliminari, presenti al giudice la richiesta di archiviazione non solo quando ritenga l'infondatezza della notizia di reato perché gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari non sono idonei a sostenere accusa in giudizio ma anche quando, per le modalità della condotta e per l'esiguità delle conseguenze dannose o pericolose della stessa, il fatto sia di particolare tenuità.

La proposta di legge, pertanto, interviene nelle diverse fasi del procedimento penale parificando sostanzialmente la particolare tenuità del fatto alla insussistenza del fatto.

Dopo aver ribadito che l'istituto della particolare tenuità del fatto non è una novità per l'ordinamento essendo già pre-

visto in due casi particolari, precisa che il provvedimento in esame non si limita ad una mera estensione a tutti i reati di una disciplina già prevista per casi particolari, ma prevede una apposita disciplina.

Ai fini dell'istruttoria legislativa ritiene che possa essere opportuno fare un confronto unicamente con i procedimenti innanzi al giudice di pace, in quanto la peculiarità del processo minorile, tutto improntato sulle esigenze educative del minore la cui personalità è in corso di formazione, è tale da rendere impraticabile un confronto con la disciplina del codice di procedura penale.

Per quanto attiene ai procedimenti innanzi al giudice di pace, l'articolo 34 del decreto legislativo n. 274 del 2000 stabilisce l'esclusione della procedibilità nei casi di particolare tenuità del fatto. Ai sensi di tale articolo, il fatto è considerato di particolare tenuità quando, rispetto all'interesse tutelato, l'esiguità del danno o del pericolo che ne è derivato, nonché la sua occasionalità e il grado della colpevolezza non giustificano l'esercizio dell'azione penale, tenuto conto altresì del pregiudizio che l'ulteriore corso del procedimento può recare alle esigenze di lavoro, di studio, di famiglia o di salute della persona sottoposta ad indagini o dell'imputato. Nel corso delle indagini preliminari, il giudice dichiara con decreto d'archiviazione non doversi procedere per la particolare tenuità del fatto, solo se non risulta un interesse della persona offesa alla prosecuzione del procedimento. Se è stata esercitata l'azione penale, la particolare tenuità del fatto può essere dichiarata con sentenza solo se l'imputato e la persona offesa non si oppongono.

Da un confronto con la proposta di legge in esame risaltano le differenze di disciplina. La prima è relativa ai parametri in base ai quali il fatto può essere considerato particolarmente tenue. Nel caso della proposta di legge il parametro è dato dalle modalità della condotta e dall'esiguità delle conseguenze dannose o pericolose della stessa. Nella relazione di accompagnamento si precisa che nel primo parametro è ricompreso anche il

grado della colpevolezza perché, per assicurare una valutazione oggettiva, anche l'elemento soggettivo del reato deve essere ricostruito insieme ai dati di fatto del comportamento stesso e che il secondo parametro è comprensivo di tutte le possibili conseguenze lesive, sia nei reati di danno sia nei reati di pericolo, e quindi anche del danno morale. Nel caso dei reati di competenza del giudice di pace vi sono altri parametri come l'occasionalità del fatto nonché il pregiudizio che l'ulteriore corso del procedimento potrebbe recare alle esigenze di lavoro, di studio, di famiglia o di salute della persona sottoposta ad indagini o dell'imputato.

La circostanza che siano maggiori i parametri che consentono di considerare di particolare tenuità un fatto quando questo sia relativo a reati di competenza del giudice di pace può trovare giustificazione nella minore gravità dei questi reati.

Ciò che potrebbe apparire di dubbia giustificazione è la differente rilevanza che sembrerebbe essere data all'interesse della persona offesa, al quale è fatto riferimento solo dalla normativa per i procedimenti innanzi al giudice di pace. L'incongruenza deriverebbe dal fatto che il legislatore terrebbe conto di questo interesse paradossalmente solo per i reati che recano una minore offensività, come sono quelli di competenza del giudice di pace.

Sulla rilevanza dell'interesse della parte offesa per il provvedimento in esame, tuttavia, può essere di aiuto la relazione di accompagnamento, ove si legge che quanto alla tutela della persona offesa e del danneggiato dal reato, si è ritenuto che le soluzioni – e in particolare la scelta di non attribuire alla sentenza di proscioglimento per particolare tenuità del fatto alcun effetto vincolante nei giudizi civili di danno – non pregiudichino la loro posizione nel procedimento, posto che: 1) in sede di archiviazione la norma si inserisce nel sistema di cui all'articolo 408 del codice di procedura penale (potendo quindi la persona offesa opporsi alla richiesta di archiviazione); 2) all'udienza preliminare è sempre assicurato il contraddittorio, eventualmente rafforzato dalla

possibilità di costituirsi parte civile; 3) nella successiva fase del giudizio, nella quale dovrebbe giungersi al proscioglimento per tenuità per ipotesi rare e residuali, la persona offesa che propone l'azione di risarcimento davanti al giudice penale terrà conto di questo possibile epilogo. Se ciò è corretto non vi è alcuna esigenza di inserire nel provvedimento disposizioni simili a quelle previste a tutela della parte offesa di un reato di competenza del giudice di pace. Questo sarà comunque un punto sul quale la commissione dovrà soffermarsi con attenzione.

Una volta chiarito in cosa consista l'intervento normativo in esame ci si può soffermare sulla *ratio* del medesimo, che risulta essere in tutta evidenza una *ratio* deflattiva.

Ad una prima lettura del provvedimento potrebbero sorgere dubbi della compatibilità dell'istituto con il principio costituzionale della obbligatorietà dell'azione penale. A parte la considerazione che si tratta di un istituto che ha già superato il vaglio di costituzionalità, essendo già previsto da tempo dalla legislazione vigente, occorre tenere conto che in realtà esso è diretto piuttosto a dare concretezza ed effettività a quel principio.

Il provvedimento, infatti, si fonda proprio sulla consapevolezza che un'affermazione rigorosa dell'obbligatorietà dell'azione penale corre il rischio di risolversi, nei fatti, nella negazione della funzione propria del principio dell'obbligatorietà.

L'idea di fondo sulla quale si basa la proposta di legge è data dalla considerazione secondo cui oggi è ormai improcrastinabile il ricorso a istituti capaci di alleggerire il carico giudiziario evitando le verifiche processuali. Occorrerebbe, in particolare, predisporre alternative al processo per la definizione di vicende che, pur astrattamente valutabili sul piano della rilevanza penale, non esigano un processo.

Con la proposta di legge in esame si opererebbe in tal senso, come risulta dalla scelta di prevedere la possibilità per il pubblico ministero di richiedere l'archiviazione per tutti quei fatti che, pur tipici, si presentano già ad una prima delibera-

zione con un contenuto offensivo talmente modesto da non giustificare l'impiego della costosa risorsa del processo.

La *ratio* del provvedimento, pertanto, può essere rinvenuta nell'articolo 4 che prevede proprio la possibilità di richiesta di archiviazione da parte del pubblico ministero al termine delle indagini quando il fatto appaia di particolare tenuità. Questo articolo sancisce, pertanto, che la particolare tenuità del fatto non deve essere accertata necessariamente in contraddittorio con l'interessato e pronunciata con una sentenza che impone una verifica di un fatto penalmente rilevante. Si superano così anche le perplessità di quanti osservano che la particolare tenuità del fatto, involgendo un giudizio sulla personalità dell'autore del fatto medesimo, non possa non essere oggetto di un provvedimento che non abbia la forma e la sostanza della sentenza.

In ciò si coglie tutta la potenzialità deflattiva della particolare tenuità del fatto, la quale non potrebbe esplicarsi se l'accertamento fosse affidato a uno sviluppo processuale talmente avanzato da imporre l'adozione della sentenza.

Per tale ragione l'istituto è stato strutturato incentrandolo sull'accertamento di una responsabilità soltanto « in ipotesi », che può fare a meno di valutazioni sulla personalità dell'autore del fatto. Nella relazione di accompagnamento si legge che alla definizione con archiviazione per particolare tenuità del fatto dovrebbe giungersi sulla base di un'argomentazione così articolata: « per questo fatto, che si ipotizza sia stato commesso dal soggetto individuato, il processo è una risposta eccessiva e quindi inadeguata ».

Quello che è in gioco non è il profilo soggettivo del fatto, ma la sua connotazione oggettiva. Da ciò deriva che la sede procedimentale è certo adeguata per la valutazione della particolare tenuità del fatto, con la conseguenza che la definizione del procedimento ben può essere affidata alla pronuncia di archiviazione.

L'estromissione delle valutazioni sulla personalità dell'autore potrebbe far dubitare dell'opportunità di fare ricorso all'ar-

chiviazione per tenuità del fatto tutte le volte in cui ci si trovi di fronte a fatti che solo se considerati isolatamente hanno scarso contenuto offensivo. La particolare tenuità del fatto se utilizzata come causa di archiviazione, farebbe perdere di vista la « serialità » di condotte che nel loro ripetersi assumono i caratteri della gravità. A tale osservazione può replicarsi che la definizione con archiviazione non impedisce certo al pubblico ministero la riapertura, in ogni momento, delle indagini e quindi non preclude che i diversi fatti, su cui in precedenza ha chiesto e ottenuto una pronuncia di archiviazione, siano valutati unitariamente in modo da far rilevare loro la carica offensiva della serialità, che impone l'avvio del processo.

Ricorda comunque che la particolare tenuità del fatto assume rilevanza in tutti gli ulteriori snodi dell'*iter* processuale fino alla sentenza dibattimentale.

Nel concludere sottolinea come la proposta di legge, di contenuto analogo ad altre presentate nella scorsa legislatura, rispecchi anche quello che è oramai divenuto l'orientamento dominante della dottrina, secondo il quale sono proprio gli strumenti deflattivi del processo a garantire effettività al principio della obbligatorietà dell'azione penale, liberando forze che altrimenti sarebbero sparse in tanti processi aventi ad oggetto anche fatti di gravità pressoché nulla. A tale proposito ricorda di aver presentato una serie di proposte di legge, tra le quali quella in esame, accomunate tutte da una finalità deflattiva del processo che finisce peraltro nel dare effettività anche al principio della ragionevole durata del processo.

Dichiara di essere convinto che da parte di tutti i gruppi vi sarà un atteggiamento costruttivo nell'affrontare l'esame della proposta di legge, considerato che una sorta di accordo sul tema della particolare tenuità del fatto era stato in parte raggiunto in occasione dell'esame, da parte del Comitato dei nove, degli emendamenti relativi alla proposta di legge n. 3137-A, quando i gruppi PD, UdC e IdV avevano

presentato degli articoli aggiuntivi che avevano ad oggetto proprio la particolare tenuità del fatto.

Fulvio FOLLEGOT, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Circostanza aggravante relativa all'aver provocato dissesto finanziario.**

**C. 2996 Reguzzoni.**

*(Rinvio del seguito dell'esame).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato il 27 aprile 2011.

Fulvio FOLLEGOT, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.20.**

**AVVERTENZA**

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

*SEDE REFERENTE*

*Riforma delle professioni regolamentate.  
C. 503 Siliquini e C. 3581 Lulli.*