



# Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili

## A.C. 331-927-B

dossier n° 7/3 - Schede di lettura  
5 febbraio 2014

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	331-927-B
Titolo:	Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	16
Date:	
presentazione:	18 marzo 2013
trasmissione alla Camera:	23 gennaio 2014
assegnazione:	27 gennaio 2014
Commissione competente :	Il Giustizia
Sede:	referente
Pareri previsti:	I (Affari Costituzionali), V (Bilancio), VI (Finanze), VII (Cultura), VIII (Ambiente), X (Attività Produttive), XI (Lavoro) e XII (Affari Sociali)

Il testo che torna all'esame della Commissione Giustizia è frutto dell'**approvazione** in prima lettura alla **Camera**, il **4 luglio 2013**, del testo unificato delle proposte di legge AC 331 e 927, che riproponevano il testo del disegno di legge del Governo Monti (AC 5019-bis), già approvato nella scorsa legislatura dalla sola Camera (4 dicembre 2012).

A seguito dell'esame del provvedimento in **Senato**, il testo A.C. 331-927-B si è arricchito di alcuni contenuti (essenzialmente una delega per la depenalizzazione) ed è stato in parte modificato, tornando ora all'esame della Camera.

### Contenuto

Il provvedimento si compone di **16 articoli**, divisi in **4 capi** relativi a:

- deleghe al Governo per l'introduzione di pene detentive non carcerarie e per la depenalizzazione (**Capo I**, artt. 1-2);
- disciplina anche nel processo penale ordinario della sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato (**Capo II**, artt. 3-8);
- disciplina della sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili (**Capo III**, artt. 9-15);
- disposizioni comuni (**Capo IV**, art. 16).

In sintesi, e rinviando per un'analisi più approfondita al *Dossier n. 7/2*, l'**articolo 1** prevede una **delega al Governo** (esercizio entro 8 mesi) **per la riforma del sistema delle pene**, da operare essenzialmente attraverso l'eliminazione dell'attuale pena dell'arresto e l'introduzione nel codice penale, e nella normativa complementare, di **pene detentive non carcerarie** (reclusione presso il domicilio e arresto presso il domicilio), di durata continuativa o per singoli giorni settimanali o fasce orarie, da scontare presso l'abitazione. Tra i principi e criteri direttivi della delega si prevede:

- l'applicazione dell'arresto domiciliare per tutte le ipotesi nelle quali è attualmente previsto l'arresto;
- l'applicazione automatica della reclusione domiciliare per tutti i delitti puniti con pena

[Delega per la riforma del sistema delle pene](#)

- edittale della reclusione nel massimo fino a 3 anni;
- l'applicazione della reclusione domiciliare a discrezione del giudice (che valuta la gravità del reato ai sensi dell'art. 133 c.p.) per tutti i delitti puniti con la reclusione da 3 a 5 anni.

La delega esclude in talune ipotesi l'applicabilità delle pene detentive non carcerarie; prevede che le stesse pene possano essere sostituite con la detenzione in carcere in assenza di un domicilio idoneo ovvero quando il comportamento del condannato risulti incompatibile con la pena domiciliare (es. per averne violato le prescrizioni, ovvero per aver commesso un nuovo reato).

Il Senato ha aggiunto che per i reati per i quali è prevista la detenzione domiciliare, il giudice può, sentito l'imputato e il PM, applicare in sede di condanna anche la sanzione del **lavoro di pubblica utilità**, per una durata minima di 10 giorni. Inoltre, sempre all'articolo 1, il Senato ha previsto una delega al Governo per la disciplina della **non punibilità per tenuità del fatto**, da applicare a tutte le condotte attualmente punite con la sola pena pecuniaria (ammenda o multa) o con pene detentive non superiori nel massimo a 5 anni, nelle seguenti ipotesi:

- particolare tenuità dell'offesa;
- non abitualità del comportamento.

L'**articolo 2** è stato introdotto durante l'esame del provvedimento al Senato e **delega il Governo** ad operare una articolata **depenalizzazione** (entro 18 mesi dall'entrata in vigore della legge). In particolare, il Governo dovrà **trasformare in illeciti amministrativi**:

Delega per la depenalizzazione

- i reati puniti con la sola pena della multa o dell'ammenda, purchè non attinenti ad alcune materie escluse (edilizia e urbanistica; ambiente, territorio e paesaggio; alimenti e bevande; salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; sicurezza pubblica; giochi d'azzardo e scommesse; armi ed esplosivi; materia elettorale e di finanziamento dei partiti; proprietà intellettuale e industriale) (lett. a);
- specifici reati contenuti nel codice penale (in materia di atti osceni e pubblicazioni e spettacoli osceni; di rifiuto di prestare la propria opera in occasione di un tumulto, di disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone, di abuso della credulità popolare, di rappresentazioni teatrali o cinematografiche abusive e, infine, di atti contrari alla pubblica decenza) (lett. b);
- il reato di omesso versamento di ritenute previdenziali e assistenziali (lett.c);
- alcune specifiche contravvenzioni punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda (lett. d).
- il reato di immigrazione clandestina (comma 3, lett. b)). Il principio di delega prevede che debbano conservare rilievo penale le condotte di violazione dei provvedimenti amministrativi adottati in materia, vale a dire dei provvedimenti di espulsione già adottati. In sostanza dovrà restare penalmente rilevante il reingresso in violazione di un provvedimento di espulsione.

Per i reati trasformati in illeciti amministrativi il Governo dovrà prevedere sanzioni adeguate e proporzionate alla gravità della violazione, all'eventuale reiterazione dell'illecito, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle sue conseguenze, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche e comunque sanzioni pecuniarie comprese tra 5.000 e 50.000 euro nonché eventuali sanzioni amministrative accessorie consistenti nella sospensione di facoltà e diritti derivanti da provvedimenti dell'amministrazione (lett. e); dovrà consentire la rateizzazione ma anche il pagamento in misura ridotta (lett. f) e g)).

In relazione a specifici articoli del codice penale, l'articolo 2 delega il Governo a procedere ad un'**abrogazione** (comma 3, lett. a), c), d) e)) introducendo adeguate **sanzioni pecuniarie civili**, fermo il diritto al risarcimento del danno.

Il **Capo II** della proposta, composto ora dagli articoli da 3 a 8, introduce nell'ordinamento l'istituto della **sospensione del procedimento penale con messa alla prova**.

Sospensione del procedimento con messa alla prova

In particolare, l'**articolo 3 modifica il codice penale** aggiungendo disposizioni relative alla messa alla prova, sistematicamente inserita tra le cause estintive del reato. Sono, a tal fine, aggiunti al capo I del titolo IV del libro I del codice penale tre nuovi articoli:

- l'**art. 168-bis** prevede che nei procedimenti per reati puniti con pena pecuniaria, ovvero con reclusione fino a 4 anni (sola, congiunta o alternativa a pena pecuniaria), ovvero per uno dei reati in relazione ai quali l'articolo 550, comma 2, c.p.p. prevede la citazione diretta a giudizio, l'imputato possa chiedere la sospensione del processo con messa alla prova. La misura consiste in condotte riparatorie volte all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ove possibile in misure risarcitorie del danno, nell'affidamento dell'imputato al servizio sociale e nella prestazione di lavoro di pubblica utilità;
- l'**art. 168-ter** prevede la sospensione del corso della prescrizione del reato durante il

periodo di sospensione del processo con messa alla prova. Al termine della misura, se il comportamento dell'imputato è valutato positivamente, il giudice dichiara l'estinzione del reato, restando comunque applicabili le eventuali sanzioni amministrative accessorie;

- l'**art. 168-quater** indica come motivo di revoca della messa alla prova la trasgressione grave del programma di trattamento, ovvero la reiterata trasgressione dello stesso o il rifiuto di prestare il lavoro di pubblica utilità, o la commissione, durante il periodo di prova, di un nuovo delitto non colposo o di un reato della stessa indole rispetto a quello per cui si procede.

L'**articolo 4 modifica il codice di procedura penale**, introducendo tra i procedimenti speciali, il Titolo V-bis (*Della sospensione del procedimento con messa alla prova*), che detta le disposizioni processuali relative al nuovo istituto, inserendo gli articoli da 464-bis a 464-novies, e introducendo anche il nuovo art. 657-bis, per consentire il computo del periodo di messa alla prova svolto dall'imputato in caso di successiva revoca del beneficio.

Gli articoli da 5 a 7, non modificati dal Senato:

- novellano le **disposizioni di attuazione** del codice di procedura penale inserendovigli articoli 141-bis (avviso del pubblico ministero per la richiesta di ammissione alla messa) e 141-ter (attività di pertinenza degli uffici locali di esecuzione penale esterna - UEPE - nei confronti degli imputati maggiorenni ammessi alla prova) (art. 5);
- novellano l'articolo 3 del **Testo Unico sul casellario giudiziale** (D.P.R. 313/2002), con l'obiettivo di aggiungere, tra i provvedimenti da iscrivere per estratto, l'ordinanza che dispone la sospensione del procedimento con messa alla prova (art. 6);
- stabiliscono che, qualora si rendesse necessario procedere all'adeguamento numerico e professionale della pianta organica degli uffici locali di esecuzione penale esterna, il Ministro della Giustizia riferisca tempestivamente alle competenti Commissioni parlamentari in ordine alle modalità con cui si provvederà a tale adeguamento, previo stanziamento delle necessarie risorse finanziarie (art. 7).

L'**articolo 8** prevede l'adozione di un regolamento da parte del Ministro della giustizia per disciplinare le convenzioni in merito al lavoro di pubblica utilità.

Il **Capo III**, composto dagli articoli da 9 a 15, e non modificato dal Senato, disciplina il **procedimento nei confronti degli irreperibili**.

L'**articolo 9** novella le disposizioni del **codice di procedura penale** eliminando ogni riferimento alla contumacia. In particolare, il comma 2 sostituisce l'**articolo 420-bis**, individuando i casi in cui il giudice può adottare l'ordinanza con la quale dispone di procedere in assenza dell'imputato. La novella all'**articolo 420-quater** prevede che a fronte dell'assenza dell'imputato, il giudice rinvii l'udienza e disponga che l'avviso sia notificato all'imputato personalmente ad opera della polizia giudiziaria. Quando la notificazione non risulta possibile, e sempre che non debba essere pronunciata sentenza di non luogo a procedere, il giudice dispone con ordinanza la sospensione del processo nei confronti dell'imputato assente. Durante la sospensione del processo il giudice, con le modalità stabilite per il dibattimento, acquisisce, a richiesta di parte, le prove non rinviabili. Infine la riformulazione dell'**articolo 420-quinquies**, stabilisce che alla scadenza di un anno dalla pronuncia dell'ordinanza di sospensione, e per ogni anno successivo, il giudice disponga nuove ricerche dell'imputato per la notifica dell'avviso. Se le ricerche hanno esito positivo l'ordinanza è revocata, il giudice fissa la data per la nuova udienza, e l'imputato può richiedere il giudizio abbreviato o il patteggiamento.

L'**articolo 10** novella le disposizioni in tema di dibattimento, eliminando ogni riferimento alla contumacia.

L'**articolo 11** interviene sulla disciplina delle impugnazioni e della restituzione del termine, ancora una volta per sopprimere ogni richiamo all'istituto della contumacia.

L'**articolo 12** interviene sull'art. 159 del codice penale, aggiungendo la sospensione del processo a carico dell'irreperibile (nuovo art. 420-bis c.p.p.) alle ipotesi che già comportano una sospensione del corso della prescrizione.

L'**articolo 13** attribuisce il potere regolamentare ai Ministri della giustizia e dell'Interno affinché siano disciplinate con decreto le modalità e i termini secondo i quali devono essere comunicati e gestiti i dati relativi all'ordinanza di sospensione del processo per assenza dell'imputato.

L'**articolo 14** introduce l'**art. 143-bis** nelle **norme di attuazione del c.p.p.** dettando gli adempimenti conseguenti alla sospensione del processo per assenza dell'imputato.

L'**articolo 15** novella il **TU sul casellario giudiziario** (D.P.R. 313/2002) aggiungendo, all'articolo 3, tra i provvedimenti da iscrivere per estratto quelli di sospensione del processo per assenza dell'imputato.

Infine, l'**articolo 16** reca la clausola di invarianza finanziaria.

Procedimento  
nei confronti  
degli irreperibili

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento costituisce esercizio della competenza legislativa esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa).

## Compatibilità con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo

Con riferimento al Capo III, sulla **sospensione del procedimento penale per gli imputati irreperibili**, si ricordano numerose decisioni della **Corte europea dei diritti dell'uomo** relative al diritto dell'imputato, ex art. 6 della Convenzione, ad essere presente al proprio processo. Tali decisioni hanno censurato l'Italia per la violazione del diritto anzidetto. Sussiste pertanto per il nostro Paese un obbligo di conformazione della disciplina nazionale (ex art. 46 CEDU). La giurisprudenza della Corte di Strasburgo, in particolare, nella sentenza **Sejdovic c. Italia** (Grande Chambre del 1° marzo 2006) ha stabilito che l'obbligo di garantire all'accusato il diritto ad essere presente in udienza è uno degli elementi essenziali dell'art. 6 CEDU; ne consegue che il rifiuto di riaprire un processo che si è svolto in contumacia, in assenza di ogni indicazione che l'accusato abbia rinunciato al suo diritto a comparire, è da considerarsi come un flagrante diniego di giustizia, manifestamente contrario ai principi che ispirano il citato art. 6. In precedenza, la Corte EDU si era pronunciata nel **caso Somogy c. Italia** (18 maggio 2004). Entrambe le pronunce citate si sono ispirate ai principi dettati dalla Corte europea nelle più datate sentenze **Colozza c. Italia** del 12 febbraio 1985 e **Cat Berro c. Italia** del 28 agosto 1991.

Successivamente e in termini analoghi la Corte EDU si è pronunciata nei casi **Kollcaku c. Italia** e **Pititto c. Italia** (8 febbraio 2007) in cui è stato osservato che la notifica delle azioni intentate nei confronti del contumace costituisce un atto giuridico di tale importanza da richiedere condizioni formali e sostanziali idonee a garantire l'esercizio effettivo dei diritti dell'accusato. Ciò non può condurre ad escludere, in linea generale, che alcuni fatti possano dimostrare inequivocabilmente la conoscenza da parte di un imputato del processo iniziato nei suoi confronti e della natura e della causa delle accuse. La Corte ha ritenuto che i ricorsi previsti dagli artt. 175 e 670 del c.p.p. italiano non possano essere ritenuti rimedi che, con un grado sufficiente di certezza, offrano al condannato la possibilità di avere un nuovo processo nel quale esercitare il proprio diritto alla difesa.

## Incidenza sull'ordinamento giuridico

### **Attribuzione di poteri normativi**

Sono attribuiti poteri al Governo per l'esercizio della delega legislativa (artt. 1 e 2), nonché poteri regolamentari al Ministero della Giustizia.

### **Coordinamento con la normativa vigente**

Il coordinamento potrà essere garantito dai decreti legislativi ed è espressamente richiamato dall'art. 1, comma 2 e dall'art. 2, comma 4 (nella redazione dei decreti legislativi il Governo tiene conto delle eventuali modificazioni della normativa vigente comunque intervenute fino al momento dell'esercizio della delega; i decreti legislativi contengono, altresì, le disposizioni necessarie al coordinamento con le altre norme legislative vigenti nella stessa materia).

Peraltro, per quanto riguarda la depenalizzazione dell'art. 2, si rileva che la disposizione non contiene alcuna previsione in ordine ad un'apposita normativa transitoria da accompagnare alla depenalizzazione. In assenza di una disciplina che disponga l'applicazione retroattiva delle sanzioni amministrative previste per gli illeciti depenalizzati, la giurisprudenza della Cassazione penale esclude che i fatti commessi quando la fattispecie costituiva reato possano essere sanzionati.

## Formulazione del testo

Per le osservazioni riferite alla formulazione del testo si rinvia a quanto già riportato nelle schede di lettura del provvedimento del *Dossier n. 7/2*.