

N. 331-927-C

CAMERA DEI DEPUTATI

PROPOSTA DI LEGGE

**APPROVATA, IN UN TESTO UNIFICATO,
DALLA CAMERA DEI DEPUTATI**

il 4 luglio 2013 (v. stampato Senato n. 925)

MODIFICATA DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

il 21 gennaio 2014

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**FERRANTI, ORLANDO, ROSSOMANDO, SPERANZA, MIGLIORE,
SERENI, AMICI, AMODDIO, BARETTA, BARGERÒ, BASSO, BENA-
MATI, BIONDELLI, BOCCI, CAUSI, CENNI, D'INCECCO, FEDI,
FIORONI, FONTANELLI, GRASSI, LEGNINI, MARCHI, MARTELLA,
MARTELLI, MIOTTO, MORETTI, QUARTAPELLE PROCOPIO, REA-
LACCI, ROSATO, TULLO, VAZIO, VERINI, ZARDINI; COSTA**

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

*Trasmessa dal Presidente del Senato della Repubblica
il 23 gennaio 2014*

(Relatore per la maggioranza: **FERRANTI**)

NOTA: Il presente stampato contiene i pareri espressi dal Comitato per la legislazione e dalle Commissioni permanenti I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni), V (Bilancio, tesoro e programmazione), VI (Finanze), VII (Cultura, scienza e istruzione), VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici), XI (Lavoro pubblico e privato) e XII (Affari sociali), sulla proposta di legge n. 331-927-B. La II Commissione permanente (Giustizia), il 20 marzo 2014, ha deliberato di riferire favorevolmente sulla proposta di legge, nel testo trasmesso dal Senato. In pari data, la Commissione ha chiesto di essere autorizzata a riferire oralmente. Per il testo della proposta di legge si rinvia allo stampato n. 331-927-B.

PARERE DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

Il Comitato per la legislazione,

esaminato il testo unificato delle proposte di legge n. 331 e 927-B, limitatamente alle parti modificate dal Senato;

ricordato che, su di esso, il Comitato si è già espresso, in prima lettura, in data 12 giugno 2013;

osservato che, nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, il testo unificato è stato in più punti modificato ed è stata altresì introdotta una nuova norma di delega volta ad autorizzare il Governo a riformare la disciplina sanzionatoria dei reati, introducendo contestualmente sanzioni amministrative e civili;

rilevato altresì che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il progetto di legge 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 ad un procedimento legislativo delegato, sulla disciplina penale sostanziale in materia di pene detentive non carcerarie e sulla disciplina sanzionatoria dei reati (capo I), sulla disciplina, sia di natura sostanziale, sia processuale, 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);

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

in relazione alla procedura di delega delineata all'articolo 2, il comma 4 prevede che i decreti legislativi vengano adottati entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, e che il suddetto termine possa essere prolungato di sessanta giorni ove il Governo trasmetta i relativi schemi al Parlamento nell'ultimo dei diciotto mesi previsti; il successivo comma 5 dispone inoltre che l'adozione di eventuali decreti legislativi correttivi e integrativi debba avvenire "Entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi di cui al presente articolo", utilizzando dunque una formulazione che 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 atti) non vi sia un'auto-qualificazione del provvedimento in termini di "ultimo decreto legislativo", che consenta di dissipare tale incertezza;

il testo unificato, al già richiamato articolo 2, che delega il Governo a riformare la disciplina sanzionatoria dei reati e ad

introdurre contestualmente sanzioni amministrative e civili, diversamente da quanto accaduto in circostanze analoghe (si veda, ad esempio la depenalizzazione operata con la legge n. 205 del 1999), risulta sprovvisto di uno specifico oggetto di delega al Governo consistente nell'introduzione di una normativa transitoria. In proposito, si ricorda che 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, 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 in via analogica dalla giurisprudenza civile;

sotto il profilo della corretta formulazione e del coordinamento interno al testo:

il testo unificato, all'articolo 1, comma 1, reca un difetto di coordinamento interno al testo, laddove, alla nuova lettera *b*), si riferisce, in relazione all'applicazione automatica della reclusione domiciliare, ai reati puniti con la reclusione non superiore nel massimo a tre anni, mentre, alla lettera *c*), modificata in sede di esame al Senato, 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, con conseguente parziale sovrapposizione tra le due ipotesi in relazione ai reati puniti nel massimo con pena pari a tre anni; inoltre, alla già richiamata lettera *b*), 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;

difetti di coordinamento interno al testo si rinvencono anche all'articolo 2, comma 3, dove, per conferire maggiore chiarezza al testo, sembrerebbe opportuno unificare le lettere *c*) e *d*), che delegano il Governo ad istituire una sanzione pecuniaria civile in relazione ai reati dei quali la lettera *a*) prevede l'abrogazione, anche in considerazione del fatto che entrambe le lettere ribadiscono che la suddetta sanzione presenta carattere aggiuntivo rispetto al diritto al risarcimento del danno e che, alla lettera *d*), che sembra avere natura consequenziale rispetto alla lettera *c*), non risulta specificato a quali condotte si applica la nuova sanzione pecuniaria (elemento che si ricava invece dalla lettera *c*));

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-*bis* del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:

per quanto detto in premessa, all'articolo 2, commi 4 e 5, al fine di meglio individuare il termine ultimo per l'esercizio della delega principale nonché di quella correttiva ed integrativa, si fissi un termine per la trasmissione degli schemi dei decreti legislativi alle

Camere, contestualmente rinunciando alla tecnica dello “scorrimento”, e si introduca un termine certo per l’esercizio della delega integrativa e correttiva, per esempio calcolato dalla data di entrata in vigore della legge di delegazione;

per quanto detto in premessa, all’articolo 2, allo scopo di scongiurare dubbi interpretativi circa la disciplina sanzionatoria in concreto applicabile ai fatti commessi quando la fattispecie depenalizzata costituiva reato, si introduca uno specifico oggetto di delega volto ad autorizzare il Governo ad introdurre una disciplina transitoria.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, all’articolo 1, comma 1, si dovrebbero coordinare le disposizioni contenute alle lettere *b)* e *c)* e, nell’ambito della lettera *b)*, si dovrebbe invertire l’ordine con il quale si fa riferimento alla reclusione domiciliare e all’arresto domiciliare;

per quanto detto in premessa, all’articolo 2, comma 3, si dovrebbero unificare, o quanto meno coordinare, le lettere *c)* e *d)*, che delegano il Governo ad introdurre una sanzione pecuniaria civile in relazione ai reati dei quali la lettera *a)* prevede l’abrogazione.

PARERE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

La I Commissione,

esaminato il testo della proposta di legge n. 331-927-B, approvata dalla Camera e modificata dal Senato, recante « 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 »;

considerato che le disposizioni da esso recate sono riconducibili alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lett. 1 (giurisdizione e norme processuali, ordinamento penale);

sottolineato che l’articolo 2, introdotto durante l’esame al Senato, delega il Governo ad operare una articolata depenalizzazione entro 18 mesi dall’entrata in vigore della legge;

evidenziato che il medesimo articolo 2 prevede, in particolare, alla lettera a) che la depenalizzazione dovrà riguardare i reati puniti con la sola pena della multa o dell’ammenda, purché 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);

ravvisata l'opportunità che, nel rispetto del principio di necessaria offensività del reato, la delega al Governo preveda la depenalizzazione anche dei reati attinenti alle materie escluse qualora la pericolosità della condotta posta in essere non sia idonea ad apportare una significativa lesione del bene giuridico tutelato dalla fattispecie incriminatrice;

ricordato che l'articolo 2, lettera *d*), prevede che il Governo trasformi in illeciti amministrativi alcune specifiche contravvenzioni punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda senza tuttavia indicare né le condotte né i limiti delle sanzioni introducendo in tal modo principi di delega particolarmente ampi da valutare alla luce di quanto disposto dall'articolo 76 della Costituzione;

ricordato che 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 articolo *657-bis*, per consentire il computo del periodo di messa alla prova svolto dall'imputato in caso di successiva revoca del beneficio;

considerata la necessità di valutare, in generale, l'aderenza dell'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova agli articoli 27, secondo comma, e 111 della Costituzione in quanto tale istituto configura l'erogazione un trattamento sanzionatorio, per quanto a contenuto afflittivo attenuato, in assenza di una sentenza di condanna;

rilevato che, in base al nuovo articolo *464-quater*, comma 4, c.p.p., in sede di emanazione del provvedimento del giudice di sospensione del procedimento con messa alla prova ogni integrazione o modifica del programma di trattamento può essere disposta dallo stesso giudice solo con il consenso dell'imputato;

evidenziata la modifica operata dal Senato a quanto disposto dall'articolo *464-quinquies* c.p.p., introdotto dal provvedimento in oggetto, che rende sufficiente, durante la sospensione del procedimento con messa alla prova, sentire l'imputato per potere procedere alla modifica delle prescrizioni originarie sullo svolgimento della prova;

sottolineato che tale disposizione, intervenendo sull'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova la cui applicazione, secondo il nuovo articolo *464-bis*, richiede la presentazione di un'istanza alla quale l'imputato alleggi un programma di trattamento che dia conto, tra l'altro, delle prescrizioni attinenti ai lavori di pubblica utilità, presenta profili di criticità relativamente alla compatibilità con l'articolo 4 della Convenzione europea dei diritti

dell'uomo, in ordine al divieto di lavoro forzato, e con l'articolo 36 della Costituzione sul diritto del lavoratore a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) valuti la Commissione di merito l'opportunità di prevedere che l'esclusione dei reati attinenti a determinate materie dal criterio di delega al Governo relativo alla depenalizzazione di cui all'articolo 2, lettera a), non si applichi qualora la pericolosità della condotta posta in essere non sia idonea ad apportare una significativa lesione del bene giuridico tutelato dalla fattispecie incriminatrice;

b) valuti la Commissione di merito l'opportunità di prevedere all'articolo 2, lettera d) un criterio di delega più puntuale al Governo per la trasformazione in illeciti amministrativi di alcune specifiche contravvenzioni punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda anche attraverso l'indicazione delle condotte e dei limiti delle sanzioni;

c) valuti la Commissione di merito la ragionevolezza della disposizione di cui all'articolo 464-*quinquies* c.p.p., introdotta dal provvedimento in oggetto, come modificata dal Senato, che rende sufficiente « sentire » l'imputato, durante la sospensione del procedimento con messa alla prova, per procedere alla modifica delle prescrizioni originarie sullo svolgimento della prova a fronte di quanto disciplinato dal nuovo articolo 464-*quater*, comma 4, c.p.p., secondo cui, in sede di emanazione del provvedimento del giudice di sospensione del procedimento con messa alla prova, ogni integrazione o modifica del programma di trattamento può essere disposta dallo stesso giudice solo con il consenso dell'imputato.

PARERE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

La V Commissione,

esaminato il progetto di legge n. 331-927-B, approvato dalla Camera e modificato dal Senato, recante 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;

preso atto dei chiarimenti forniti dal Governo, secondo cui la prestazione di lavoro di pubblica utilità cui è subordinata la concessione della messa alla prova, ai sensi dell'articolo 3, non comporterà oneri per la finanza pubblica eccedenti rispetto a quelli già previsti e riconducibili al contenuto delle convenzioni da stipulare a tali fini con le amministrazioni interessate,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

—————
—————

PARERE DELLA VI COMMISSIONE PERMANENTE
(FINANZE)

PARERE FAVOREVOLE

—————
—————

PARERE DELLA VII COMMISSIONE PERMANENTE
(CULTURA, SCIENZA E ISTRUZIONE)

PARERE FAVOREVOLE

—————
—————

PARERE DELLA VIII COMMISSIONE PERMANENTE
(AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI)

La VIII Commissione,

esaminata la proposta di legge n. 331-927-B, approvata dalla Camera e modificata dal Senato, recante 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;

ritenuto che, in ragione della particolare rilevanza di alcuni reati sanzionati dal Codice ambientale (decreto legislativo n. 152 del 2006), sia in termini di allarme sociale e di impatto ambientale, sia

in termini di conseguenze finanziarie derivanti dalla condotta sanzionata (si pensi ad esempio all'ipotesi del disastro ambientale causato dal naufragio di una petroliera o all'inquinamento di un sito industriale), l'istanza con cui viene richiesta l'applicazione della messa alla prova dell'imputato debba essere corredata, a pena di inammissibilità, dell'indicazione degli impegni specifici che l'imputato assume al fine di elidere o di attenuare le conseguenze del reato;

valutato molto positivamente il fatto che dalla delega prevista all'articolo 2 per la depenalizzazione dei reati per i quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda, attraverso la loro trasformazione in illeciti amministrativi, restano esclusi sia i reati in materia di edilizia e di urbanistica che quelli in materia di ambiente, territorio e paesaggio,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) valuti la Commissione di merito l'opportunità di integrare il testo dell'articolo 4, comma 1, lettera *a)*, capoverso « articolo 464-*bis* », comma 4, lettera *b)*, aggiungendo, in fine, il seguente periodo: « Nei procedimenti relativi a reati previsti dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, l'indicazione di tali elementi è richiesta a pena di inammissibilità dell'istanza »;

b) valuti la Commissione di merito l'opportunità di rendere chiaro nel testo che dalla citata delega per la depenalizzazione restano esclusi non solo le fattispecie di reato contenute nel Codice dell'edilizia (D.P.R. n. 380 del 2001), nel Codice del paesaggio (decreto legislativo n. 42 del 2004) o nel Codice ambientale (decreto legislativo n. 152 del 2006), ma anche tutte quelle ulteriori fattispecie penali in materia di edilizia e di urbanistica e in materia di ambiente, territorio e paesaggio, che risultano collocate in testi normativi diversi da quelli indicati, a partire dalle fattispecie penali previste dagli articoli 727-*bis* (Uccisione, distruzione, cattura, prelievo, detenzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette) e 734 (distruzione o deturpamento di bellezze naturali) del Codice penale.

PARERE DELLA XI COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORO PUBBLICO E PRIVATO)

PARERE FAVOREVOLE

PARERE DELLA XII COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI SOCIALI)

PARERE FAVOREVOLE

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 1,00



17PDL0018590