

## II COMMISSIONE PERMANENTE

### (Giustizia)

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

#### ATTI DEL GOVERNO:

Sui lavori della Commissione .....	3
Schema di decreto legislativo recante disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 75, di attuazione della direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale. Atto n. 405 (Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio) .....	3
Schema di decreto legislativo recante norme sull'ufficio per il processo in attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, e della legge 27 settembre 2021, n. 134. Atto n. 406 (Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio) .....	4
Schema di decreto legislativo recante attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata. Atto n. 407 (Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio) .....	4
Schema di decreto legislativo recante attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari. Atto n. 414 (Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio) .....	5
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	13

#### ATTI DEL GOVERNO

*Giovedì 8 settembre 2022. — Presidenza del presidente Mario PERANTONI. — Interviene, in videoconferenza, il sottosegretario di Stato per la giustizia, Francesco Paolo Sisto.*

**La seduta comincia alle 14.10.**

**Sui lavori della Commissione.**

Mario PERANTONI, *presidente*, avverte che ai deputati è consentita la partecipazione da remoto, in videoconferenza, alla seduta odierna e alla riunione dell'ufficio

di presidenza, secondo le modalità stabilite dalla Giunta per il Regolamento nelle riunioni del 31 marzo e del 4 novembre 2020.

**Schema di decreto legislativo recante disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 75, di attuazione della direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale.**

**Atto n. 405.**

*(Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno, rinviato nella seduta del 7 settembre 2022.

Mario PERANTONI, *presidente*, rammenta che il parere dovrà essere espresso dalla Commissione entro il 16 settembre prossimo. Chiede pertanto se qualcuno intende intervenire in sede di discussione generale.

Franco VAZIO (PD), *relatore*, intervenendo da remoto, chiede che eventuali osservazioni in merito al provvedimento siano a lui trasmesse, in tempi ragionevolmente brevi, possibilmente entro la giornata di domani o al massimo di sabato, in modo da consentirgli gli opportuni approfondimenti in vista della predisposizione della proposta di parere.

Mario PERANTONI, *presidente*, nel dichiararsi certo che i gruppi forniranno i loro eventuali contributi alla predisposizione della proposta di parere in maniera tempestiva, preannuncia che la Conferenza dei presidenti dei gruppi ha testè deciso lo spostamento della seduta dell'Assemblea dal 13 settembre al 15 settembre e che nella medesima giornata potrà quindi essere convocata anche la Commissione Giustizia. Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Schema di decreto legislativo recante norme sull'ufficio per il processo in attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, e della legge 27 settembre 2021, n. 134.**

**Atto n. 406.**

*(Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno, rinviato nella seduta del 7 settembre 2022.

Mario PERANTONI, *presidente*, rammenta che il termine per l'espressione del parere da parte della Commissione scadrà il 1° ottobre prossimo. Nessuno chiedendo di intervenire in sede di discussione generale, nel rinviare il seguito dell'esame ad altra seduta, fa presente che anche per tale provvedimento vale quanto deciso sull'AG

405 relativamente alla possibile trasmissione di osservazioni da parte dei commissari ai relatori.

**Schema di decreto legislativo recante attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata.**

**Atto n. 407.**

*(Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno, rinviato nella seduta del 7 settembre 2022.

Mario PERANTONI, *presidente*, rammenta che il termine per l'espressione del parere da parte della Commissione scadrà il 2 ottobre prossimo. Chiede pertanto se qualcuno intende intervenire in sede di discussione generale.

Valentina D'ORSO (M5S), intervenendo da remoto, nel preannunciare l'intenzione del Movimento 5 Stelle di formulare alcune osservazioni in merito al contenuto del provvedimento in esame in vista della predisposizione della proposta di parere, chiede alle relatrici di garantire ai gruppi un margine temporale adeguato per gli opportuni approfondimenti.

Andrea COLLETTI (MISTO-A), anticipando la richiesta che avanzerà nel corso della riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, fissata al termine della seduta odierna, fa presente l'opportunità dello svolgimento di audizioni sul provvedimento in esame. Ritiene peraltro che gli esiti di tali audizioni potranno essere utili alle relatrici in vista della predisposizione della proposta di parere. Fa presente che la sua componente si riserva di presentare una proposta di parere alternativo.

Mario PERANTONI, *presidente*, nel rimettere la valutazione in merito alla richiesta di audizioni all'ufficio di presidenza, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Schema di decreto legislativo recante attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari.**

**Atto n. 414.**

*(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno.

Mario PERANTONI, *presidente*, nel rammentare che il termine per l'espressione del parere da parte della Commissione scadrà l'8 ottobre prossimo, fa presente che il provvedimento è stato assegnato « con riserva », considerato che mancano i pareri della Conferenza Unificata e del Garante per la protezione dei dati personali. Pertanto la Commissione può avviarne l'esame, ma non potrà concluderlo in assenza della trasmissione dei richiamati pareri.

Giulia SARTI (M5S), *relatrice*, intervenendo da remoto, anche a nome dell'altro relatore, onorevole Vazio, fa presente che la Commissione avvia oggi l'esame, ai fini dell'espressione del prescritto parere, dello schema di decreto legislativo attuativo della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari (Atto Governo n. 414). Rammenta che, a seguito della trasmissione alle Camere dello schema di decreto il 9 agosto 2022, le Commissioni Giustizia di Camera e Senato (e le Commissioni Bilancio, per i profili finanziari) hanno sessanta giorni di tempo per esprimere il proprio parere (ovvero entro l'8 ottobre 2022).

Rammenta altresì che lo schema di decreto legislativo viene predisposto in esecuzione delle disposizioni di cui all'articolo 1 della legge 27 settembre 2021, n. 134, con cui il Governo è stato delegato all'emanazione, nel termine di un anno dalla data di entrata in vigore della legge, di uno o più decreti legislativi per la modifica del codice di procedura penale, delle norme di attuazione del codice di procedura penale, del codice penale e della collegata legislazione speciale nonché delle disposizioni dell'ordinamento giudiziario in materia di progetti organizzativi delle procure della Repubblica, per la revisione del regime sanzionatorio dei reati e per l'introduzione di una disciplina organica della giustizia riparativa e di una disciplina organica dell'ufficio per il processo penale con finalità di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo penale, nel rispetto delle garanzie difensive e secondo i principi e criteri direttivi previsti dal presente articolo. Segnala che la disciplina organica dell'ufficio per il processo penale è oggetto, unitamente alla disciplina relativa all'ufficio per il processo civile prevista dalla legge n. 26 novembre 2021, n. 206, di un distinto schema di decreto, il cui esame la Commissione ha avviato nella giornata di ieri (Atto del Governo n. 406).

Quanto all'aspetto temporale, fa presente che l'iter di adozione dello schema di decreto legislativo è portato avanti nel rispetto delle tempistiche imposte dal comma 2 della legge delega, e in conformità a quanto stabilito nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), al quale la riforma, come le ulteriori poste in essere nel generale settore della giustizia, è strettamente correlata. A tale proposito evidenzia che, come rilevato nell'analisi tecnico normativo che accompagna il provvedimento, la necessità degli interventi normativi proposti nello schema in esame deriva, tra l'altro, dall'esigenza di recuperare efficienza al processo e alla giustizia penale, in vista della piena attuazione dei principi costituzionali, convenzionali e dell'Unione europea nonché per il raggiungimento degli obiettivi del PNRR, che prevedono entro il 2026 la riduzione del 25 per cento della

durata media del processo penale nei tre gradi di giudizio. Inoltre, tale riforma si pone lo scopo di realizzare la transizione digitale e telematica anche del processo penale, in quanto la digitalizzazione della giustizia penale e lo sviluppo del processo penale telematico rappresentano aspetti cruciali per ridurre i tempi dei processi, in linea con gli obiettivi del PNRR; di completare il percorso di riforma avviato con le disposizioni immediatamente precettive introdotte dall'articolo 2 della legge n. 134 del 2021; di dare compiuta attuazione ai principi dell'Unione europea in materia di processi in *absentia* e di giustizia riparativa; e, infine, di riformare il sistema sanzionatorio per la duplice, concorrente finalità di diversificare e rendere più effettive e tempestive le pene nonché di incentivare la definizione anticipata del procedimento attraverso i riti alternativi.

Segnala inoltre che, sulla base delle disposizioni contenute nel comma 2 dell'articolo 1, considerato che il termine per l'espressione dei pareri parlamentari (8 ottobre 2022) viene a scadere nei trenta giorni antecedenti alla scadenza del termine previsto per l'esercizio della delega (19 ottobre 2022), quest'ultimo è prorogato di sessanta giorni.

Rinviando alla documentazione predisposta dagli uffici per un'analisi approfondita del testo in esame, anticipa che illustrerà in maniera sintetica i contenuti del provvedimento, soffermandosi sulle sue parti più rilevanti. In particolare, fa presente che il provvedimento in esame si articola in sei titoli, per un totale complessivo di 99 articoli. I titoli I e II contengono rispettivamente le modifiche al codice penale e al codice di procedura penale mentre il titolo III è dedicato alle modifiche alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale. Il titolo IV reca la disciplina organica della giustizia riparativa mentre il titolo V contiene ulteriori interventi e modifiche alle leggi speciali. Infine, il titolo VI contiene disposizioni transitorie, finali e abrogazioni.

Con riferimento alla riforma del processo, fa presente che gli interventi attuativi della legge delega attraversano l'intero

processo penale, nelle sue diverse fasi e variabili: dalle indagini preliminari, al dibattimento, ai riti alternativi, al processo in *absentia*, ai giudizi di impugnazione, fino all'esecuzione penale.

Un primo gruppo di interventi sul codice di procedura penale – in attuazione dei principi stabiliti dalla legge delega (ai commi 5, 6 e comma 8 dell'articolo 1) – mira a realizzare la transizione digitale e telematica del processo penale, attraverso significative innovazioni in tema di formazione, deposito, notificazione e comunicazione degli atti e in materia di registrazioni audiovisive e partecipazione a distanza ad alcuni atti del procedimento o all'udienza (in particolare, articoli 6 e 11 dello schema di decreto, nuovi articoli 111-*bis* e 111-*ter* del codice di procedura penale). La digitalizzazione della giustizia penale e lo sviluppo del processo penale telematico rappresentano aspetti cruciali, valorizzati dallo schema di decreto anche per ridurre i tempi dei processi, in linea con i citati obiettivi previsti dal PNRR.

Una seconda area di intervento (in attuazione dei principi stabiliti dalla legge delega all'articolo 1, comma 9) attiene alla fase delle indagini preliminari (articoli da 15 a 22 dello schema di decreto), rispetto alla quale le modifiche attuative della delega perseguono due obiettivi: ridurre i tempi delle indagini incidendo sui termini di durata e introducendo rimedi giurisdizionali alla eventuale stasi del procedimento, determinata dall'inerzia del pubblico ministero; filtrare maggiormente i procedimenti meritevoli di essere portati all'attenzione del giudice, attraverso l'individuazione di criteri di priorità destinati a incidere sulle scelte procedurali del pubblico ministero, sin dall'attività successiva all'iscrizione della notizia di reato.

Ulteriori interventi sono volti a prevedere criteri più stringenti ai fini dell'adozione del decreto di riapertura delle indagini (articolo 22, comma 1, lettera *h*), dello schema di decreto); definire precisamente la nozione di « notizia di reato », stabilendo i criteri in base ai quali il pubblico ministero è tenuto a provvedere alla relativa iscrizione nel registro (articolo 15, comma

1, lettera *a*) dello schema di decreto); nonché a modificare la regola di giudizio per la presentazione della richiesta di archiviazione, prevedendo che il pubblico ministero chieda l'archiviazione quando gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari non consentono una ragionevole previsione di condanna (articolo 22, comma 1, lettera *e*), n. 1 dello schema di decreto).

Ulteriori modifiche hanno riguardato lo svolgimento dell'udienza preliminare. In particolare, in linea con i criteri di delega dettati dal comma 9, lettera *o*) dell'articolo 1 della legge di delega, le modifiche introdotte al codice di procedura penale (articoli 78 e 79) dall'articolo 5, comma 1, lettera *b*), n. 2, e lettera *c*) dello schema hanno riguardato anche la fase dell'udienza preliminare, da un lato introducendo uno sbarramento temporale alla costituzione di parte civile nei procedimenti con udienza preliminare e dall'altro facilitando la costituzione di parte civile, concentrando sul difensore munito di procura il potere di gestire attraverso altre persone la fase di sottoscrivere l'atto relativo. Si è inoltre provveduto (articolo 23, comma 1, lettera *l*) dello schema di decreto) a modificare l'articolo 425 del codice di procedura penale al fine di prevedere che il giudice pronunci sentenza di non luogo a procedere quando gli elementi acquisiti non consentono una ragionevole previsione di condanna. Un ulteriore intervento è volto – attraverso la modifica degli articoli 421, 423 e 429 del codice di procedura penale – a dare attuazione al criterio di delega dettato dal comma 9, lettera *n*), in materia di rimedi ai vizi dell'imputazione, tanto nel caso in cui si tratti di una imputazione « generica », formulata cioè in violazione dell'articolo 417, lettera *b*), che nel caso in cui l'imputazione non corrisponde alle risultanze degli atti di indagine, sia in rapporto alla descrizione del fatto sia in riferimento alle norme di legge ritenute applicabili.

Lo schema in esame prevede inoltre (in particolare, all'articolo 23 dello schema di decreto) una radicale rivisitazione del processo in *absentia*, riformulato sulla base delle indicazioni di cui articolo 1, comma 7,

lettere *a*)-*d*) e *h*), che valorizza, ai fini della possibilità di procedere senza la presenza dell'imputato, l'effettiva conoscenza della pendenza del processo e non già del mero procedimento o della accusa. Interventi modificativi della disciplina riguardano, *inter alia*, la sentenza di non luogo a procedere nei giudizi nei quali non siano soddisfatte le condizioni per procedere in assenza (articolo 23, comma 1, lettera *e*), dello schema di decreto); l'ampliamento della possibilità di rimedi successivi a favore dell'imputato e del condannato giudicato in assenza senza avere avuto effettiva conoscenza della celebrazione del processo; l'introduzione di una disciplina derogatoria per il processo nei confronti del latitante, consentendo di procedere in sua assenza anche quando non si abbia certezza dell'effettiva conoscenza della citazione a giudizio e della rinuncia dell'imputato al suo diritto a comparire al dibattimento, assicurando che la dichiarazione di latitanza sia sorretta da specifica motivazione circa l'effettiva conoscenza della misura cautelare e la volontà del destinatario di sottrarsi.

Inoltre, fa presente che alle esigenze di efficienza ed efficacia dell'accertamento processuale concorre la riforma dei riti alternativi (i cui criteri di delega sono dettati all'articolo 1, comma 10, della legge di delega), finalizzata ad estenderne l'applicabilità ed a renderli maggiormente appetibili, con effetti deflattivi del rito dibattimentale. In particolare, per quanto riguarda l'applicazione della pena su richiesta delle parti, quando la pena detentiva da applicare superi 2 anni sono estesi i poteri negoziali delle parti alla confisca facoltativa (in ogni caso di patteggiamento) e alle pene accessorie (in caso di patteggiamento allargato) e ridotti gli effetti extra-penali della sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, prevedendo anche che questa non abbia efficacia di giudicato nel giudizio disciplinare e in altri casi (articolo 25, comma 1, lettere *a*) e *b*) dello schema di decreto). In materia di giudizio abbreviato lo schema di decreto interviene sugli articoli 438 e 458 del codice di procedura penale, al fine di intervenire sulle condizioni per l'accoglimento della richie-



sta subordinata a un'integrazione probatoria, prevedendone l'ammissibilità solo se l'integrazione risulta necessaria ai fini della decisione e se il procedimento speciale produce un'economia processuale in rapporto ai tempi di svolgimento del giudizio dibattimentale nonché di prevedere che la pena inflitta sia ulteriormente ridotta di un sesto nel caso di mancata proposizione di impugnazione da parte dell'imputato (articolo 24 dello schema di decreto).

Gli interventi recati al codice di procedura penale in materia di giudizio immediato – in applicazione dei criteri di delega di cui all'articolo 1, comma 10, lettera *c*), nn. 1 e 2 della legge delega – sono intesi a favorire la trasformazione di tale giudizio in un rito speciale deflativo, aumentando così le possibilità di accesso ai riti premiali (in particolare, articolo 27 dello schema di decreto).

Si interviene inoltre – come richiesto dal comma 10, lettera *d*) – sul procedimento per decreto estendendo il termine a disposizione del PM per chiedere al GIP l'emissione del decreto, stabilendo che presupposto dell'estinzione del reato sia, oltre al decorso dei termini, anche il pagamento della pena pecuniaria e prevedendo che se il condannato rinuncia all'opposizione può essere ammesso a pagare una pena pecuniaria ridotta (articoli 28, comma 1, lettera *b*), nn. 1 e 2 e 68, comma 1, dello schema di decreto).

Con riguardo al giudizio dibattimentale, in attuazione dei criteri di delega dettati dal comma 11 dell'articolo 1 sono introdotte alcune direttive specificamente rivolte all'obiettivo dell'accelerazione del procedimento. Tra l'altro, lo schema introduce la figura, già nota alla disciplina normativa del rito civile e alle prassi virtuose del processo penale, del calendario delle udienze dibattimentali e della discussione, precisando che la calendarizzazione è delineata dal giudice sulla base dell'ascolto e del temperamento delle esigenze delle parti ed è finalizzata a garantire « celerità e concentrazione », nell'ottica della ragionevole durata del processo (articolo 30, comma 1, lettera *a*), dello schema di decreto). Inoltre, prevede l'illustrazione da parte delle

parti delle rispettive richieste di prova nei limiti strettamente necessari alla verifica dell'ammissibilità delle stesse, al fine di evitare un ingresso incontrollato di prove nel dibattimento e, quindi, appesantire l'istruttoria o impedire una effettiva programmazione del lavoro (articolo 30, comma 1, lettera *e*) dello schema di decreto); introduce, il deposito preventivo delle perizie e delle consulenze tecniche per consentire di realizzare un contraddittorio adeguatamente informato, e dunque, consapevole ed efficace, sulla prova scientifica (articolo 30, comma 1, lettera *h*) dello schema di decreto).

Quanto, invece, al procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica – in attuazione dei criteri di delega di cui all'articolo 1, comma 9, lettera *l*) –, si è provveduto ad estendere il numero dei reati per i quali si procede a citazione diretta, con corrispondente riduzione dell'area dell'udienza preliminare (articolo 32, comma 1, lettera *a*), dello schema di decreto). Si dovrà pertanto procedere a citazione diretta per i reati puniti con pena edittale massima compresa tra i quattro e i sei anni, sempre che non presentino rilevanti difficoltà di accertamento.

Inoltre, lo schema introduce nel codice di rito un'udienza di filtro predibattimentale in camera di consiglio, da celebrare innanzi ad un giudice diverso da quello davanti al quale dovrà eventualmente tenersi il dibattimento, nell'ambito della quale il giudice dovrà pronunciare la sentenza di non luogo a procedere quando gli elementi acquisiti non consentono una ragionevole previsione di condanna e potrà ricevere eventuali richieste di riti alternativi (articoli 5, comma 1, lettera *c*), 32, comma 1, lettere da *b*) a *f*), e 99, comma 1, lettera *a*) dello schema di decreto). Laddove invece il procedimento superi questa fase, il giudice dovrà fissare la data della successiva udienza dibattimentale, dinanzi a un giudice diverso. L'introduzione di tale udienza predibattimentale risponde a più finalità, in particolare serve a consentire un vaglio preliminare, più snello di quello previsto dagli articoli 416 e seguenti del codice di procedura penale, circa la fondatezza e la

completezza dell'azione penale; inoltre, risponde allo scopo di concentrare in un momento anticipato, precisamente definito nella sua collocazione, tutte le attività prodromiche a quelle propriamente istruttorie e decisorie tipiche della fase dibattimentale, per consentire una più efficiente organizzazione di questo momento dell'attività giudiziaria, liberando il giudice che vi è preposto da incombenze diverse da quelle istruttorie e decisorie.

In attuazione dei criteri di cui all'articolo 1, comma 13, lettere *a)*, *b)*, *i)* della legge delega, si modifica inoltre la disciplina generale delle impugnazioni, quanto alla forma e alla presentazione dell'impugnazione, nonché ai termini per proporla. Viene quindi perseguito il fine di innalzare il livello qualitativo dell'atto d'impugnazione e del relativo giudizio in chiave di efficienza, semplificando al contempo le forme in ottica acceleratoria. Tra l'altro, nel nuovo comma 1-*bis* dell'articolo 581 del codice di procedura penale, è prevista la causa d'inammissibilità dell'impugnazione per mancanza di specificità dei motivi, qualora non vengano enunciati in forma puntuale ed esplicita i rilievi critici alla motivazione del provvedimento impugnato (articolo 33, comma 1, lettera *d)* dello schema di decreto).

Inoltre, le modifiche proposte in tema di appello puntano ad implementarne l'efficienza attraverso una riduzione dell'appellabilità oggettiva delle sentenze e dei casi di rinnovazione dell'istruzione dibattimentale (articoli 34, comma 1, lettere *a)* e *i)* e 23, comma 1, lettera *m)* dello schema di decreto). Viene pertanto esclusa l'appellabilità delle sentenze di proscioglimento e di non luogo a procedere relative a reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa, nonché delle sentenze di condanna qualora sia stata applicata la sola pena dell'ammenda o la nuova pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità. Viene parimenti esclusa la rinnovazione dell'istruzione finalizzata alla rivalutazione della prova dichiarativa nei casi di giudizio abbreviato in cui non vi sia stata integrazione probatoria.

In attuazione dei criteri di cui all'articolo 1, comma 13, lettera *d)*, della legge delega, le nuove disposizioni disciplinano i rapporti dell'improcedibilità dell'azione penale per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione con l'azione civile esercitata nel processo penale e la confisca disposta con la sentenza impugnata. Inoltre, in attuazione dei criteri di cui all'articolo 1, comma 13, lettere *g)* e *h)* della legge delega, si introducono disposizioni che incidono sulle forme di trattazione del giudizio di appello e sul concordato sui motivi di appello. Vengono apportate modifiche finalizzate al risparmio di risorse giudiziarie e all'abbattimento dei tempi del processo, incentivando sia la celebrazione dell'appello in camera di consiglio con contraddittorio esclusivamente scritto, che la definizione del giudizio di secondo grado con il concordato. Le modifiche all'articolo 611 del codice di procedura penale attuano le direttive di cui all'articolo 1, comma 13, lettera *m)* della legge delega e perseguono gli obiettivi del risparmio di risorse giudiziarie e dell'abbattimento dei tempi del processo, incentivando la celebrazione del giudizio davanti alla Corte di cassazione in camera di consiglio con contraddittorio « cartolare », in linea con l'analogo intervento apportato nella disciplina del giudizio di appello (articolo 35, comma 1, lettera *a)* dello schema di decreto).

La disciplina del rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione, per la decisione sulla questione di competenza territoriale, è costruita sul modello della proposizione e della risoluzione dei conflitti di giurisdizione e competenza (articoli 30-32 del codice di procedura penale), con i necessari adattamenti, propri della disciplina della incompetenza per territorio, in tema di termini per la proposizione della relativa eccezione e di provvedimenti conseguenti alla dichiarazione di incompetenza (articolo 4, comma 1, dello schema di decreto; nuovo articolo 24-*bis* del codice di procedura penale).

Le innovazioni in materia di rimedi per l'esecuzione delle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo vanno nel senso

di superare l'assetto binario – da un lato, la revisione europea e, dall'altro, l'incidente di esecuzione – fissato dalla Corte costituzionale e dalla giurisprudenza delle Sezioni Unite, a favore di un unico rimedio di nuovo conio, che affidi sempre alla Corte di cassazione la valutazione del *dictum* europeo, con un vaglio preliminare sul vizio accertato dalla Corte di Strasburgo (articoli 36 e 91 dello schema di decreto).

Con riferimento agli interventi sul sistema sanzionatorio, l'attuazione della legge delega (comma 17, articolo 1) comporta (si vedano in particolare gli articoli 1, 31 e 71 dello schema) una riforma organica delle « sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi », che vengono ora concepite – secondo quanto riportato nella relazione illustrativa – come vere e proprie pene sostitutive: ciò per sottolineare come si tratti di vere e proprie pene, per quanto non edittali. La riforma amplia l'ambito di applicazione di tali pene, da individuare nella semilibertà, nella detenzione domiciliare, nel lavoro di pubblica utilità e nella pena pecuniaria. Le nuove pene sostitutive, irrogabili entro il limite di quattro anni (in luogo degli attuali due) di pena inflitta, saranno direttamente applicate dal giudice della cognizione, alleggerendo così il carico dei giudici di esecuzione. L'intervento mira tra l'altro a estendere espressamente alle pene sostitutive delle pene detentive il beneficio della non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziale, spedito a richiesta di privati; disciplina inoltre il lavoro di pubblica utilità che, per la prima volta nel nostro ordinamento, viene introdotto quale pena sostitutiva della pena detentiva irrogata per qualsiasi reato in misura non superiore a tre anni. Si introducono prescrizioni comuni alle pene sostitutive della semilibertà, della detenzione domiciliare e del lavoro di pubblica utilità, volte a prevenire la commissione di ulteriori reati nonché individuate quattro diverse ipotesi – corrispondenti ad altrettante condizioni soggettive – in presenza delle quali la pena detentiva non può essere sostituita resa più snella la procedura di modifica delle prescrizioni, che si può presentare frequentemente nel corso dell'es-

cuzione di una pena sostitutiva, potendo avere anche durata apprezzabile.

Relativamente ai criteri di delega dettati dal comma 16 dell'articolo 1 della legge di delega, gli interventi in tema di pena pecuniaria mirano a « restituire effettività » a tale tipologia di pena principale, alla quale sono riconducibili la multa (pena principale per i delitti) e l'ammenda (pena principale per le contravvenzioni). Lo schema pertanto opera (articoli 38 e 39) attraverso la sostituzione dell'articolo 660 del codice di procedura penale, una riforma del procedimento di esecuzione delle pene pecuniarie a fini di semplificazione e razionalizzazione, ribadendo comunque, pur nel contesto di un impianto normativo rinnovato, la competenza del pubblico ministero, quale organo dell'esecuzione, e del magistrato di sorveglianza per la conversione delle pene pecuniarie non eseguite, nonché per l'esecuzione delle pene da conversione delle pene pecuniarie stesse. Viene inoltre introdotta nelle disposizioni di attuazione del codice di rito una disposizione che mira ad agevolare il tempestivo pagamento della pena pecuniaria, assicurandone l'esecuzione e la riscossione (articolo 41 dello schema). Sono inoltre aggiornate le disposizioni relative all'esecuzione delle pene sostitutive della pena pecuniaria in caso di mancato pagamento (articolo 71 dello schema).

Finalità deflative presenta anche l'intervento recato (in particolare agli articoli 1 e 29) dallo schema in esame – in attuazione del comma 22 dell'articolo 1 della legge n. 134 del 2021 – in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato, estendendo l'applicabilità dell'istituto a specifici reati, puniti con pena edittale detentiva non superiore nel massimo a sei anni, che si prestino a percorsi risocializzanti o riparatori da parte dell'autore e prevedendo che la richiesta possa essere presentata anche su proposta del pubblico ministero. Le modifiche intervengono inoltre per introdurre la possibilità per il pubblico ministero di avanzare la richiesta di messa alla prova sia nella fase processuale (in sede di udienza preliminare o in sede predibattimentale), sia nella fase



procedimentale (al momento della conclusione delle indagini preliminari).

Segnala inoltre che lo schema interviene anche in materia di procedibilità a querela (articoli 2 e 3 dello schema). Si interviene in particolare sul regime di procedibilità di alcuni delitti contro la persona o contro il patrimonio, al fine di ampliare i casi di procedibilità a querela e conseguire quindi effetti deflattivi sul contenzioso giudiziario ed effetti positivi sulla durata complessiva dei procedimenti, nell'ottica di una maggiore efficienza del processo penale.

In materia di particolare tenuità del fatto, lo schema – relativamente al criterio di delega di cui all'articolo 1, comma 21, della legge n. 134 del 2021 – interviene (articolo 1 dello schema di decreto) sul primo e sul secondo comma dell'articolo 131-*bis* del codice penale per: estendere l'ambito di applicabilità dell'istituto ai reati per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel minimo a due anni; attribuire rilievo alla condotta susseguente al reato ai fini della valutazione del carattere di particolare tenuità dell'offesa; escludere la particolare tenuità dell'offesa – e, pertanto, l'applicazione dell'istituto – in relazione a una serie di specifici reati, tra i quali in particolare quelli riconducibili alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011, e ad ulteriori reati di particolare gravità.

Segnala altresì che lo schema interviene in materia di contravvenzioni (articolo 70 dello schema) con l'obiettivo di valorizzare ulteriormente una causa estintiva del reato già prevista nel sistema e destinata a operare nella fase delle indagini preliminari, per effetto del tempestivo adempimento di apposite prescrizioni impartite dall'organo accertatore e del pagamento di una somma di denaro determinata in una frazione del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa.

Infine, per quanto attiene alle disposizioni relative alla giustizia riparativa, lo schema nel Titolo IV introduce tale istituto nell'ordinamento, in attuazione dei principi di delega contenuti all'articolo 1, comma

18, della legge n. 134 del 2021. Tale istituto si concretizza nell'elaborazione di specifici programmi, guidati da mediatori esperti ed indipendenti, che mettono in contatto principalmente la vittima del reato e la persona indicata come autore dell'offesa, ma anche qualsiasi altro interessato (familiare della vittima o del presunto autore del reato, rappresentanti di enti e associazioni, servizi sociali, autorità di pubblica sicurezza) al fine di giungere ad un esito riparativo, simbolico o materiale, che ricostituisca il rapporto tra le persone coinvolte e l'intera comunità. Cardini del sistema sono la volontarietà della partecipazione, la libertà del consenso (che può essere ritirato in qualsiasi momento), la gratuità dei programmi, la riservatezza delle dichiarazioni rilasciate e delle attività svolte nel corso dei programmi. Speciali garanzie sono riconosciute ai partecipanti minorenni, in conformità con i principi internazionali.

I programmi sono esperibili non solo in qualunque stato e grado del procedimento, ma anche nella fase esecutiva della pena, o della misura di sicurezza o dopo l'esecuzione delle stesse, nonché a seguito di sentenza di non luogo a procedere o di non doversi procedere.

Centrale è la figura del mediatore, che deve essere adeguatamente formata (è prevista la frequenza di un corso teorico-pratico e il superamento di una prova finale per il conseguimento del titolo) e dare garanzie di indipendenza ed equiprossimità nei confronti di tutti i partecipanti; al mediatore sono riconosciute le tutele relative al segreto professionale (il mediatore non può quindi essere chiamato a deporre su atti compiuti ed informazioni apprese nel corso dei programmi di giustizia riparativa).

I programmi sono offerti dai Centri per la giustizia riparativa istituiti presso ciascun distretto di Corte d'appello e sono coordinati dalla Conferenza locale per la giustizia riparativa; a livello nazionale, è il Ministero della giustizia a svolgere funzioni di programmazione e di monitoraggio, coadiuvato dalla Conferenza nazionale. I livelli essenziali delle prestazioni in materia di giustizia riparativa sono stabiliti con

intesa assunta in sede di Conferenza unificata.

Sui programmi di giustizia riparativa, l'autorità giudiziaria procedente esercita un'attività di valutazione, fermo restando che il mancato svolgimento del programma, la sua interruzione o il non raggiungimento di un esito riparativo non producono effetti sfavorevoli sulla persona indicata come autore dell'offesa. A tal fine il mediatore redige una relazione finale da inviare all'autorità giudiziaria.

Tutto ciò premesso, invita i colleghi ad intervenire già nella presente sede o a inviare eventuali osservazioni in modo tale da consentire ai relatori di comprendere tempestivamente quali siano a giudizio delle diverse forze politiche gli aspetti più significativi, tanto più considerata la complessità del provvedimento. Nel manifestare la disponibilità dei relatori a valutare con attenzione le diverse osservazioni, in accordo con il collega Vazio, ritiene che si possa individuare un *iter* condiviso per addivenire alla predisposizione della proposta di parere.

Franco VAZIO (PD), *relatore*, intervenendo da remoto, nel concordare con la collega Sarti, auspica che i gruppi facciano pervenire le eventuali osservazioni in tempi rapidi, consentendo così ai relatori di valutare le stesse prontamente.

Vittorio FERRARESI (M5S), intervenendo da remoto, nel ringraziare i relatori per il lavoro svolto, fa presente in primo luogo come il provvedimento in esame — che a suo avviso presenta diverse criticità — rappresenti il contesto normativo della cosiddetta « riforma Cartabia ».

Nel preannunciare l'intenzione del Movimento 5 Stelle di far pervenire ai relatori le proprie osservazioni, eventualmente chiedendo anche il contributo delle associazioni del settore, anticipa alcuni dei punti critici della riforma, tra i quali le disposizioni in materia di confisca in caso di improcedibilità nonché in materia di vittime del reato. A tale ultimo proposito, rileva che si tratta di misure non condivise dal Movimento 5 Stelle, in particolare per

i riflessi negativi in tema di certezza della pena, tanto più che, a suo avviso, le disposizioni incentivanti l'accesso ai riti alternativi incidono in maniera negativa sulla deterrenza del reato. Quanto al patteggiamento, fa presente che con le nuove proposte verranno meno le sanzioni accessorie e la sentenza del giudice non avrà riflessi sugli eventuali procedimenti in sede civile o di lavoro. Nel ritenere che tali innovazioni siano molto pericolose, in particolare con riguardo ai reati di corruzione, alle attività delittuose connesse ai traffici di rifiuti o alle molestie nei confronti dei bambini, tiene a far presente in particolare che un soggetto che acceda al patteggiamento in presenza di accuse di maltrattamenti in famiglia, potrà comunque in un eventuale processo civile di separazione ottenere l'affidamento dei figli. Nel sottolineare a tale proposito che la criticità di tali modifiche è stata segnalata da diverse associazioni, tra le quali quelle che si occupano di violenza contro le donne o di vittime della strada, dichiara — in qualche modo contraddicendo le proprie posizioni — di preferire piuttosto che i soggetti coinvolti vengano licenziati dalla pubblica amministrazione o dalla scuola a seconda dei casi, sottolineando come essi potranno continuare a disporre della patente o ad accedere all'affidamento dei figli. Esprimendo la convinzione che il ricorso alle sanzioni accessorie e ai provvedimenti disciplinari sia molto più efficace in termini di deterrenza, nel ritenere necessario fornire una risposta adeguata ad un tema non scontato, fa presente in conclusione che le osservazioni del Movimento 5 Stelle riguarderanno anche altri aspetti della riforma.

Catello VITIELLO (IV-IC'E'), precisando di aver reputato, dopo aver ascoltato l'intervento della collega Sarti, che non fosse necessario intervenire in questa sede in quanto lo schema in discussione arriva all'esame della Commissione all'esito dell'ampio dibattito svoltosi durante l'esame della legge delega, sottolinea come invece, dopo l'intervento del collega Ferraresi, abbia cambiato opinione. Ritiene infatti che il collega non sia intervenuto per fornire un contributo dal contenuto innovativo ma

soltanto per ripresentare questioni già ampiamente affrontate dalla Commissione nel corso dell'esame della legge delega. A suo parere, la mediazione realizzata con l'approvazione della legge delega costituisce infatti già una mediazione al ribasso rispetto ai principi e alle garanzie costituzionali, in quanto la Ministra della giustizia – considerata la maggioranza composta di governo – nella predisposizione del testo ha dovuto far fronte al problema di trovare un punto di caduta condivisibile da parte di tutti. Evidenziando come tale punto di caduta sia stato raggiunto con l'approvazione della legge delega, non comprende per quale ragione lo stesso possa ora essere messo in discussione. Precisa inoltre che, qualora si riaprisse il dibattito, anche il suo gruppo avrebbe delle osservazioni da avanzare, ma evidenzia come le stesse siano agli antipodi rispetto a quelle illustrate dal collega Ferraresi. Per tale ragione, fa presente che il suo gruppo si riserva la possibilità di non votare la proposta di parere qualora la stessa fosse volta a modificare alcune delle disposizioni contenute all'interno della mediazione intervenuta.

Alfredo BAZOLI (PD), intervenendo da remoto, ritiene che sia necessario rammentare che la Commissione è chiamata ad esprimere il proprio parere su un provvedimento che dà attuazione a una legge delega, il cui contenuto è stato già esaminato dalla Commissione, approvata quasi all'unanimità. Sottolinea come pertanto la natura del parere da esprimere sia tecnica, dovendo la Commissione valutare soltanto se l'Esecutivo, nell'esercizio della delega, si sia attenuto o meno ai principi e i criteri direttivi indicati nella legge delega stessa. Rilevando inoltre che i tempi a disposi-

zione per esaminare il provvedimento sono ristretti, sottolinea come la Commissione non possa tuttavia esimersi dal proprio compito, in quanto l'adozione del decreto legislativo costituisce uno degli obiettivi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza. Auspicando che la campagna elettorale in corso non condizioni l'atteggiamento dei gruppi in sede di votazione sul provvedimento in esame, sottolinea come sia indispensabile tenere nella dovuta considerazione gli aspetti testé rammentati, concentrandosi quindi esclusivamente nell'ambito del perimetro delineato senza riaprire la discussione su principi già valutati nel corso dell'esame del disegno di legge delega.

Mario PERANTONI, *presidente*, nel sottolineare come tutti i gruppi siano legittimati a far pervenire ai relatori eventuali rilievi e come sia compito di questi ultimi effettuare una sintesi degli stessi al fine di predisporre una proposta di parere da sottoporre alla Commissione, evidenzia che la fase di lavoro attuale è fisiologica. Pertanto, invitando tutti i gruppi ad essere celeri nella trasmissione di eventuali osservazioni, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.30.**

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

*Giovedì 8 settembre 2022.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.30 alle 14.50.