



## AUDIZIONE COMMISSIONE GIUSTIZIA del SENATO 11.6.2019

### Osservazioni dell'Unione delle Camere Penali Italiane sulle proposte di legge n. 1200, 174, 662, 295 e 229

#### DISEGNO DI LEGGE 1200 (Bonafede, Salvini, Trenta, Bongiorno, Tria)

Il Disegno di legge approvato alla Camera il 3 aprile 2019, pur recependo alcuni dei rilievi mossi da UCPI, e non solo, purtroppo continua a non tenere in debito conto i principi costituzionali del nostro Ordinamento.

#### **Art. 1**

Nulla da osservare

#### **Art 2**

Una riforma dell'art. 362 cpp nel senso proposto rischia di peggiorare, anziché migliorare, l'attività di indagine di presunti agiti violenti in ambito domestico.

Le più forti perplessità sorgono soprattutto quando le persone offese siano soggetti minori di età. La loro immediata audizione (entro tre giorni) li espone infatti al maggior rischio di rendere dichiarazioni che potrebbero soffrire dell'induzione dell'adulto, o degli adulti, di riferimento quantomeno sulla scia di un'emotività che il poco tempo trascorso (3 giorni) non può aver superato; o ad altrettanto grave rischio di mancato coordinamento con le cautele imposte dall'art. 392 cpp, pena una facile, quanto pericolosa, regressione rispetto alle riforme che sono intervenute in materia in osservanza delle direttive europee (Legge 15.02.1996 n. 66. Legge 1.10.2012 n. 172, D.Leg. 15.12.2015 n. 212). In particolare si allude alla videoregistrazione dell'ascolto del minore e dei maggiorenni in condizione di particolare vulnerabilità ( art. 398, comma 5 bis, 5 ter, 5 quater cpp, introdotti con Legge 15.2.1996 n. 66, D. Leg.4.3.2014 n. 24, D.Leg. 15.12.2015 n. 212), e sempre previo accertamento, in caso di minore, della sua capacità a rendere testimonianza.

#### **Art. 3**

Nulla da osservare

#### **Art. 4**

Non si comprende la volontà di creare un nuovo reato quando il sistema processuale vigente prevede già il rimedio per la violazione di misure cautelari, ovvero l'aggravamento delle stesse (Art. 276, c. 1, cpp: *"in caso di trasgressione alle prescrizioni inerenti a una misura cautelare il giudice può disporre la sostituzione o il cumulo con altra più grave, tenuto conto dell'entità, dei motivi e delle circostanze della violazione"*). Di più: un simile intervento va in contro tendenza rispetto a quelle che sono state le recenti decisioni normative sulla durata del processo. Ed infatti, l'inasprimento di una misura cautelare ha un effetto immediato; diversamente l'accertamento definitivo di un fatto di reato che è notoriamente molto differito rispetto all'accadimento da giudicare. Con le conseguenze che ne derivano anche rispetto alla tutela della persona offesa.

### **Unione Camere Penali Italiane**

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma  
Tel +39 06 32500588 - segreteria@camerepenali.it - www.camerepenali.it  
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005



#### **Art. 5**

Si concorda invece con l'iniziativa sui corsi di formazione specifica al personale delle Forze dell'Ordine ancorché inevitabilmente rallentata dalla clausola di invarianza economica di cui all'art. 21.

#### **Art. 6**

L'importanza di specifici percorsi di recupero ed assistenza psicologica in alcune situazioni è innegabile.

Purtuttavia alla dizione proposta, impostata come un comando che – come tale – non può trovare temperamento a seconda della diversità degli accadimenti umani, è possibile muovere tre ordini di obiezioni:

I°) la frase “la sospensione condizionale della pena è comunque subordinata alla partecipazione a specifici percorsi...” modifica completamente l'approccio al giudizio prognostico che il Giudice è chiamato a svolgere in base al suo potere discrezionale che verrebbe pertanto precluso con la sostanziale inapplicabilità –nei casi indicati – dell'art. 164, c.1, cpp.

II°) sul territorio mancano –attualmente- strutture/servizi sufficienti, e quindi manca la premessa imprescindibile su cui poggia la nuova previsione così come formulata.

Tanto numerosi sono, infatti, i servizi a tutela della donna e dei minori persone offese di agiti violenti, quanto insufficienti quelli finalizzati al recupero dei soggetti che hanno confessato le loro responsabilità, o sono stati giudicati con sentenza irrevocabile di condanna.

III°) Rafforza la criticità della struttura “imperativa” della disposizione la previsione di addebitabilità dei costi al condannato di cui al c. 2 che conduce ad un'inevitabile disparità di trattamento a seconda del censo cui appartiene l'imputato.

Si propone pertanto una formulazione che sostituisca l'imperatività del verbo “essere” con l'utilizzo del verbo “potere” così preservando il rispetto del doveroso giudizio prognostico che è chiamato a compiere il Giudice (“*la sospensione condizionale della pena può essere subordinata alla partecipazione a specifici percorsi...*”).

Quindi l'esclusione del comma 2.

#### **Art. 7**

Si rinvia il commento alla trattazione congiunta con i DDL 174 e 662 aventi lo stesso tema

#### **Art. 8**

Nulla da osservare

#### **Art. 9**

##### **Modifiche delle pene del reato previsto dall'art. 572 cp**

##### **1) L'aumento del minimo e del massimo edittale**

Nella relazione preliminare alla proposta di modifica del codice penale presentata alla Commissione Giustizia della Camera si spiegava come l'aumento del massimo edittale di pena di taluni reati, e tra questi dell'art. 572 cp, era dettato dalla necessità di aumentare il termine di durata della misura custodiale da 3 a 6 mesi, con proroga massima di 3 mesi.

Se era solo questo lo scopo non si comprende l'aumento anche del minimo edittale.

In realtà, l'aumento di minimi e massimi di pena è criticabile sotto un duplice profilo:



- da un lato la proposta di riforma presentata conduce ad una “velocizzazione” addirittura eccessiva dell’iter procedurale (immediata segnalazione della notizia di reato al P.M., audizione della persona offesa entro 3 giorni), dall’altro, però, allunga i termini di durata della misura cautelare. Ed allora delle due l’una. Pena un’incoerenza del sistema.

- la stessa proposta di legge, all’art. 6, accoglie le indicazioni sottoposte alla Commissione Giustizia della Camera in ordine all’opportunità di un percorso di recupero che inizi eventualmente già nella fase del giudizio di merito seppur con i limiti già commentati sub art. 6. Ciò significa che si è data importanza all’aspetto rieducativo/risocializzante, ma con correttivi che si ritengono inadeguati a raggiungere tale scopo – è da conseguenza un “recupero” del reo sin dalla fase procedimentale cui si ispira anche la normativa sovranazionale nell’ottica di una tutela immediata, concreta e “strutturata” della persona offesa e/o danneggiata dal reato.

Ed allora per poter mantenere una coerenza di sistema il criterio che si propone di adottare è diverso: si mantengono invariati minimo e massimo edittale – rimettendo alla discrezionalità del giudice il riconoscimento di circostanze attenuanti o aggravanti caratterizzanti il fatto sottoposto al suo vaglio, e al contempo si modifica l’art. 168 bis cpp disciplinante la MAP in modo da permetterne l’accesso anche per i reati di cui si discute (e quindi o innalzando l’accessibilità a detto istituto ai reati puniti con pena detentiva non superiore a 6 anni, oppure modificando il secondo comma così da ricomprendervi anche tutti, o solo alcuni, dei reati oggetto delle presenti proposte di modifica legislativa).

Ciò consentirebbe, in base ai criteri di cui all’art. 168 bis comma 2:

- Di anticipare la fase trattamentale, anche con programma di lunga durata
- Nei casi di minor gravità, di mantenere la relazione affettiva con la prole (ancor più importante se in tenera età)
- Di far mantenere all’indagato/imputato il posto di lavoro che, nelle famiglie con monoreddito, diventa una risorsa importante di cui tutti i componenti abbisognano
- Di predisporre un piano riparatorio quale presupposto fondante il programma
- Minori costi per lo Stato

Un’impostazione di questo tipo permetterebbe inoltre di rispettare l’equilibrio normativo che il Legislatore da anni si era dato tenendo in considerazione le svariate connotazioni in cui le condotte di maltrattamento e atti persecutori possono manifestarsi.

## 2) Previsione di un’aggravante ad effetto speciale

Le stesse considerazioni sviluppate nel punto precedente si ripropongono anche in relazione alla previsione di un’aggravante specifica ad effetto speciale.

Ed infatti, un’aggravante costruita negli stessi termini di quella che si vuole introdurre è già prevista dal codice penale, e segnatamente all’art. 61 n. 11 *quinquies* cp, peraltro oggetto di modifica legislativa intervenuta su questa stessa materia ( D.L. 14.8.2013 convertito nella L. 15.10.2013 n. 119) e quindi finalizzata –in coerenza alle Direttive Europee - a connotare di maggior gravità le condotte commesse a danno di minori o di donne in gravidanza.

Si propone pertanto di mantenere il riferimento al reato di cui all’art. 572 cp nell’alveo della già esistente aggravante di cui all’art. 61 n. 11 *quinquies* cp che, avendo natura di “aggravante comune”, potrà continuare a formare oggetto di quella libera valutazione da parte del Giudice già in precedenza richiamata.

## 3) Codifica del minore quale persona offesa dal reato nei casi di violenza assistita (art. 9, c2, lett. c)



La proposta recepisce indirizzi giurisprudenziali già noti e consolidati, ma la formulazione utilizzata non tiene conto –ancora una volta- della varietà dei comportamenti umani così creando una sorta di presunzione normativa con conseguente imputabilità della responsabilità a titolo di responsabilità oggettiva. L'art. 572 cp è infatti, oggi, costruito come reato abituale supportato dal dolo generico unitario consistente nella rappresentazione e volizione di porre in essere più atti lesivi dell'integrità, della libertà, dell'onore, del decoro, o più semplicemente di disprezzo, di umiliazione o di asservimento idonei ad offendere la dignità del soggetto passivo. Qualora a detti agiti assistano i figli non può crearsi l'automatismo riguardo all'elemento soggettivo che può riguardare solo e soltanto il partner (attuale o passato). Ed allora, deve continuare ad essere compito del Giudice valutare se gli agiti violenti intra famigliari siano diretti verso tutti i componenti il nucleo (e nel qual caso anche chi assiste alle ripetute violenze fisiche e/o psicologiche sarà persona offesa dal reato), oppure solamente nei confronti del coniuge o della persona legata da relazione affettiva.

In quest'ultimo caso, peraltro, non è che chi viene "obbligato" a vivere situazioni di conflittualità non riceva tutela potendo sempre provare di essere stato danneggiato dal reato.

4) Innalzamento del minimo e del massimo edittale per il reato di cui all'art. 612 bis cp  
Possono valere le stesse valutazioni e proposte già sviluppate nel punto 1) che precede.

5) L'estensione delle misure di prevenzione per il reato di cui all'art. 572 cp (art. 9, c.4)

La prima considerazione è che si ritiene assolutamente contraria ai principi costituzionali la previsione dell'estensione di misure di prevenzione scritte e pensate per affrontare emergenze di tutt'altra natura rispetto a quella affrontata dai disegni di legge presentati.

Questo profilo, a ben vedere, snatura anche la funzione delle misure di prevenzione che, quanto alle misure personali, hanno – o avrebbero – la funzione di isolare il proposto dal contesto illecito di appartenenza. Mentre, a seguito dell'estensione delle misure di prevenzione anche a queste ulteriori fattispecie, esse assumono, di fatto, natura di vera e propria sanzione, che si cumula con le sanzioni tipiche, in un meccanismo moltiplicatorio del quale si deve comunque tenere conto.

La seconda considerazione attiene al fatto che una misura di prevenzione specifica è già stata introdotta nell'Ordinamento ed è l'ammonizione del Questore. Detta misura ha già accurata disciplina e, ancorché introdotta inizialmente solo con riguardo al reato di atti persecutori, trova oggi applicazione per tutte quelle situazioni che attentano alla tranquillità domestica o di relazione.

#### **Art. 10**

La formulazione di detta nuova fattispecie di reato presta il fianco a numerose critiche che ci si riserva di sviluppare per iscritto entro tempi brevi.

#### **Art. 11**

Quanto alla prima parte della norma, pare opportuno segnalare un probabile difetto di coordinamento all'interno dello stesso art. 577 c.p., allorché, al co. 1 n. 1, esso prevede l'applicazione della pena dell'ergastolo "*se il fatto preveduto dall'art. 575 c.p. è commesso contro l'ascendente o il discendente anche per effetto di adozione di minorenni*"; mentre, al co. 2, prevede la pena della reclusione da 24 a 30 anni "*se il fatto è commesso contro [...] il padre o la madre adottivi, o il figlio adottivo*".

Forti censure sono poi da muovere con riguardo alla lett. c)



Detta previsione contrasta in modo drammatico con il principio di proporzionalità che informa il nostro sistema penale. Ed invero la norma che disciplina il bilanciamento tra circostanze attenuanti e aggravanti si fonda sul principio cardine di un sistema penale liberale che è ispirato ad un “diritto penale del fatto”, anziché “solo” sull’autore dello stesso. Limitare l’applicabilità dell’art. 69 cp significherebbe pertanto cancellare detto principio e regredire ad un concetto di “delitto d’autore” di concezione pre-bellica ed in netto contrasto anche con l’art. 3 Cost.

Significherebbe, inoltre, interferire su altro principio di rango Costituzionale, ovvero quello di proporzionalità, che si esprime attraverso il più volte citato “libero convincimento del Giudice” il quale – per essere “libero” – non può essere limitato nella valutazione di tutte le circostanze, antecedenti –concomitanti- e successive ad una condotta criminosa, così da coglierne la loro importanza sia in termini negativi che positivi.

#### **Art. 12**

Si richiamano le osservazioni già svolte avanti la Commissione Giustizia della Camera, ed in particolare che la modalità prescelta non si ritiene rispettosa dei canoni di determinatezza che devono connotare la norma penale.

Detto articolo, infatti, delinea la condotta con riferimento ad ipotesi di reato tipica, le lesioni personali, così determinando la riconducibilità ad essa di tutti i casi di lesioni che comportano danni permanenti al volto.

In realtà gli agiti violenti che arrecano una deformazione del volto trovano già una disciplina nell’art. 583, comma 2, cp con pena alla reclusione da 6 a 12 anni. E per detti fatti sono disciplinate le circostanze aggravanti all’art. 585 cp.

L’art. 583, comma 2, cp infine contiene un catalogo di condotte che determinano eventi giustamente definiti TUTTI lesioni gravissime. Ciascuna di dette condotte mantiene un disvalore sociale molto elevato cosicché una differenza di trattamento comporterebbe certamente censure di incostituzionalità.

#### Sulle pene accessorie e sull’ostatività in fase di esecuzione della pena

Sia la previsione di pene accessorie perpetue, sia l’inserimento del nuovo reato nell’alveo dell’art. 4 bis O.P. non rispondono ai principi di ragionevolezza e proporzionalità che indirizzano il sistema penale italiano.

Sul punto, pare doveroso richiamare quanto osservato dalla Corte Costituzionale con la Sentenza 222/2018: pur ritenendo che le pene accessorie possano avere durata maggiore rispetto a quella principale, la Corte ha evidenziato come *“essenziale a garantire la compatibilità delle pene accessorie di natura interdittiva con il volto costituzionale della sanzione penale è che esse non risultino manifestamente sproporzionate per eccesso rispetto al concreto disvalore del fatto di reato, tanto da vanificare lo stesso obiettivo di rieducazione del reo di cui all’art. 27 Cost.”*

A titolo esemplificativo, in tema di pene accessorie fisse per la bancarotta fraudolenta, la Corte ha evidenziato che il vizio della norma ritenuta illegittima consiste *“non già in via generale nel difetto di proporzionalità della durata decennale delle pene accessorie”* per tutte le ipotesi di bancarotta fraudolenta *“ma nella fissazione di una loro unica e indifferenziata durata legale che, precludendo al giudice ogni apprezzamento discrezionale sulla gravità del reato e sulle condizioni personali del condannato è suscettibile di tradursi nell’inflizione di pene accessorie manifestamente sproporzionate rispetto a quelle sole ipotesi di bancarotta fraudolenta che siano caratterizzate da un disvalore comparativamente lieve”*.

Sul punto, cfr. anche C. Cost. n. 67 del 1963 (sull’esigenza di «mobilità» della pena); C. Cost. n. 104 del 1968 (sull’individualizzazione della pena); C. Cost. n. 50 del 1980, secondo cui “[i]n linea



*di principio, previsioni sanzionatorie rigide non appaiono in linea con il “volto costituzionale” del sistema penale; ed il dubbio d’illegittimità costituzionale potrà essere, caso per caso, superato a condizione che, per la natura dell’illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, quest’ultima appaia ragionevolmente “proporzionata” rispetto all’intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato”.*

#### **Art. 13**

L’innalzamento dei minimi e dei massimi edittali, o l’inasprimento delle circostanze aggravanti, corrisponde ad una non corretta impostazione di politica criminale per le stesse considerazioni già svolte in relazione ai reati di cui agli artt. 572 e 612 bis cp.

Ciò vale a maggior ragione se si tiene conto che il sistema prevede circostanze aggravanti specifiche idonee ad inasprire la risposta punitiva nel singolo caso concreto e ciò dipende proprio dalle variabili che tipizzano e rendono unico ogni singolo accadimento della vita.

Si ribadisce pertanto la totale contrarietà all’impostazione repressiva della proposta di legge.

La tutela delle vittime di condotte gravi che ledono diritti inviolabili della persona non può cancellare (perchè questo è il serio rischio) i criteri di ragionevolezza, proporzionalità e finalità rieducativa della pena che ispirano il nostro Ordinamento.

#### **Art. 14**

Nulla da osservare

#### **Art. 15**

##### Informazioni alla persona offesa

Con riguardo ai comma 1, 3, 4 e 5 si rinnova una riflessione sul rispetto della persona offesa nel momento in cui la sua volontà sia quella di NON venire più informata del destino dell’imputato, poi condannato ed eventualmente trattenuto per anni in carcere per scontare la pena.

Si propone allora che l’informazione al suo difensore possa avviare a processi di vittimizzazione secondaria che spesso si innescano quando viene imposto di ricordare un determinato fatto che si ha, al contrario, diritto a dimenticare. Diversamente qualora ne faccia richiesta.

##### La misura speciale del “braccialetto elettronico” (comma 2)

L’ampliamento dell’ambito di applicazione delle procedure di controllo c.d. “elettronico” sconta oggi il problema dell’esiguità del numero di detti apparati. La proposta prevede una clausola di invarianza economica cosicché diviene naturale chiedersi come e quando detta misura possa trovare applicazione e se l’investimento sui nuovi braccialetti venga destinato solo per i reati di cui si sta occupando il progetto di riforma, oppure si rivolga a TUTTI gli indagati/imputati detenuti che potrebbero (secondo il Giudice) usufruire di un’attenuazione della misura cautelare a cui sono sottoposti (magari già da tempo), ma che l’insufficienza degli strumenti non permette loro di ottenere

#### **Art. 16**

Nulla da osservare

#### **Art. 17**

Nulla da osservare



**Art. 18**

Nulla da osservare

**Art. 19**

Nulla da osservare

**Art. 20**

Nulla da osservare

**Art.21**

Una clausola di invarianza economica è del tutto incoerente con gli scopi che fondano la proposta di modifica legislativa



**PROPOSTE DI LEGGE N. 295** ( Giammanco e Caliendo) e **N. 229** (Ginetti)

Si rileva innanzitutto come le proposte, pur avendo lo stesso oggetto (allungamento dei termini per proporre querela per determinati tipi di reato) prevedano tempistiche molto diverse [DDL 229: ventiquattro mesi – DDL 295: un anno].

Questa differenza pone in evidenza la necessità di mantenere più omogeneo il sistema delle tempistiche in tema di proponibilità della querela, pena il rischio di creare una confusione a dispetto della tutela delle persone vulnerabili che con la presente riforma si vorrebbe rafforzare.



**PROPOSTE DI LEGGE 1200 (ART. 7) – 174 (ART. 1) – 662 (ART. 1  
in tema di “COSTRIZIONE AL MATRIMONIO”**

Le tre proposte, di là della relativa differente collocazione sistematica (e segnatamente –in ordine - artt. 558 *bis* c.p., 609 *terdecies* c.p. e ss. e 605 *bis* c.p. e ss.), sono in parte sovrapponibili e in parte complementari; con il che, prese singolarmente, presentano, ciascuna rispetto alle altre, lacune di tutela (sia quanto alle modalità di condotta previste ai fini dell'integrazione della fattispecie; sia in ordine alle circostanze aggravanti previste per il caso in cui la persona offesa sia un minore; sia in ordine alla punibilità dell'induzione, “in generale”, al matrimonio – di cui non v'è traccia nell'art. 605 *bis* c.p., previsto dal DDL 662, nè nell'art. 609 *terdecies* c.p., di cui al DDL 174); senza contare l'intrinseca indeterminatezza della condotta legata all'induzione (si noti che la sentenza Maldera in tema di 319-quater c.p., proprio per darvi una qualche concretezza, ne ricollega l'essenza al perseguimento di un vantaggio “ingiusto”; collegamento che qui non avrebbe ragione d'essere; in ogni caso, si tratta di condotta il cui accertamento risiede essenzialmente sul dato psicologico, che ricorda molto da vicino le censure mosse alla condotta di plagio).

A ciò aggiungasi che, pur a fronte delle “Premesse” a tali disposizioni (contenute nei DDL 662 e 174) incentrate essenzialmente su una “dinamica” delittuosa “accertata”, che si estrinseca mediante accordi tra famiglie e/o comunità, tale modalità di esecuzione del delitto non è espressamente individuata in nessuna delle fattispecie ipotizzate.

Non possono allora che sollevarsi forti perplessità in relazione all'osservanza del principio di tassatività e di determinatezza, nonchè –già in origine - profili di incostituzionalità, per violazione dell'art. 3 Cost., inteso sia quale canone di uguaglianza, sia quale generale principio di ragionevolezza (intrinseca ed estrinseca).

Con riserva di completare la trattazione delle questioni esaminate in sede di successiva ed ulteriore audizione.

La Giunta