



Ministero della Giustizia

Commissione di studio per elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché in materia di prescrizione del reato, attraverso la formulazione di emendamenti al Disegno di legge A.C. 2435, recante Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello.

(D.M. 16 marzo 2021 – Pres. Dott. Giorgio Lattanzi, Vice Pres. Dott. Ernesto Lupo e Prof. Gian Luigi Gatta)

RELAZIONE FINALE E PROPOSTE DI EMENDAMENTI AL D.D.L. A.C. 2435

(24 maggio 2021)

Sommario

1. Il mandato della Commissione	2
2. Proposte relative al processo penale	5
2.1. Definizione di vittima di reato e costituzione di parte civile (nuovo art. 1- <i>bis</i> d.d.l. A.C. 2435)	5
2.2. Disposizioni per l'efficienza dei procedimenti penali ed in materia di processo penale telematico (art. 2 d.d.l. A.C. 2435, riformulazione)	8
2.3. Disposizioni in materia di notificazioni (nuovo art. 2- <i>bis</i> d.d.l. A.C. 2435)	10
2.4. Processo in assenza (nuovo art. 2- <i>ter</i> d.d.l. AC 2435)	12
2.5. Utilizzo delle videoregistrazioni e dei collegamenti a distanza (nuovo art. 2- <i>quater</i> d.d.l. A.C. 2435)	15
2.6. Indagini preliminari e udienza preliminare (art. 3 d.d.l. A.C. 2435, riformulazione)	16
2.7. Archiviazione meritata (nuovo art. 3- <i>bis</i> d.d.l. A.C. 2435)	21
2.8. Procedimenti speciali (art. 4 d.d.l. A.C. 2435, riformulazione)	25
2.9. Giudizio (art. 5 d.d.l. A.C. 2435, riformulazione)	28
2.10. Procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica (art. 6 d.d.l. A.C. 2435, riformulazione)	30
2.11. Impugnazioni (art. 7 d.d.l. A.C. 2435, riformulazione)	33

2.12. Disposizioni in materia di amministrazione dei beni in sequestro e di esecuzione della confisca (nuovo art. 7- <i>bis</i> d.d.l. A.C. 2435)	41
2.13. Condizioni di procedibilità (art. 8 d.d.l. A.C. 2435, riformulazione)	42
2.14. Estinzione delle contravvenzioni per adempimento della prestazione determinata da un organo accertatore	45
2.15. Controllo giurisdizionale della legittimità delle perquisizioni (art. 11 d.d.l. A.C. 2435, riformulazione)	45
2.16. Istituzione dell'Ufficio per il processo penale (art. 15- <i>bis</i> d.d.l. A.C. 2435)	46
2.17. Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia penale, sulla ragionevole durata del procedimento e sulla statistica giudiziaria (art. 15- <i>ter</i> d.d.l. A.C. 2435)	48
2.18. Piano per la transizione digitale della amministrazione della giustizia e istituzione di un comitato tecnico-scientifico per la digitalizzazione del processo (artt. 16- <i>bis</i> e 16- <i>ter</i> d.d.l. A.C. 2435)	48
3. Proposte in materia di prescrizione del reato e di rimedi per l'irragionevole durata del processo penale	50
3.1. Premessa: l'alternativa di metodo tra criterio di delega e disciplina prescrittiva	51
3.2. Proposte alternative in materia di prescrizione del reato (art. 14 d.d.l. A.C. 2435, riformulazione)	52
3.3. Ulteriori proposte in materia di termini di prescrizione del reato (nuovo art. 14- <i>bis</i> d.d.l. A.C. 2435)	57
3.4. Rimedi compensatori e risarcitori conseguenti al mancato rispetto dei termini di ragionevole durata del processo penale (nuovo art. 14- <i>ter</i> d.d.l. A.C. 2435)	57
4. Proposte in materia di sistema sanzionatorio penale e di giustizia riparativa	60
4.1. Pena pecuniaria (art. 9 d.d.l. A.C. 2435, riformulazione)	60
4.2. Sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi (nuovo art. 9- <i>bis</i> d.d.l. A.C. 2435)	63
4.3. Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto (estensione dell'ambito di applicabilità dell'art. 131- <i>bis</i> c.p.) (nuovo art. 9- <i>ter</i> d.d.l. A.C. 2435)	67
4.4. Sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato (estensione dell'ambito di applicazione dell'art. 168- <i>bis</i> c.p.) (nuovo art. 9- <i>quater</i> d.d.l. A.C. 2435)	69
4.5. Giustizia riparativa (nuovo art. 9- <i>quinqies</i> d.d.l. A.C. 2435)	70
5. Articoli del d.d.l. A.C. 2435 dei quali si propone la soppressione (artt. 12, 13, 15, 16 e 17).	75
6. Ampliamento dell'oggetto della delega (art. 1)	75
Allegati:	76
Articolato (testo a fronte d.d.l. A.C. 2435)	76

1. Il mandato della Commissione

Con decreto del 16 marzo 2021 la Ministra della giustizia, Marta Cartabia, ha costituito presso l'Ufficio legislativo del Ministero "una Commissione per elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché in materia di prescrizione del reato, attraverso la formulazione di emendamenti al Disegno di legge A.C. 2435, recante Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti di appello".

La Commissione è stata così composta:

Presidente:

- Pres. Giorgio Lattanzi, Presidente emerito della Corte costituzionale e Presidente della Scuola Superiore della Magistratura

Vice Presidenti:

- Pres. Ernesto Lupo, Primo Presidente emerito della Corte di cassazione
- Prof. Gian Luigi Gatta, Ordinario di Diritto penale, Università degli Studi di Milano

Componenti:

- Avv. Francesco Arata, Avvocato del Foro di Milano
- Prof.ssa Teresa Bene, Ordinario di Diritto processuale penale, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli
- Dott. Carlo Citterio, Presidente della II Sezione penale della Corte d'Appello di Venezia
- Dott. Fabrizio D'Arcangelo, Magistrato, Assistente di studio presso la Corte costituzionale
- Prof. Mitja Gialuz, Ordinario di Diritto processuale penale, Università degli Studi di Genova
- Prof. Avv. Luca Luparia Donati, Ordinario di Diritto processuale penale, Università degli Studi Roma Tre
- Prof. Avv. Vittorio Manes, Ordinario di Diritto penale, Università degli Studi di Bologna
- Prof.ssa Grazia Mannozi, Ordinario di Diritto penale, Università degli Studi dell'Insubria
- Dott. Luigi Orsi, Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di cassazione
- Prof.ssa Serena Quattrocchio, Ordinario di Diritto processuale penale, Università del Piemonte Orientale
- Dott. Rodolfo Sabelli, Procuratore Aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Roma
- Prof. Andrea Simoncini, Ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Firenze

Ai lavori della Commissione hanno preso parte, con voto deliberativo, il Capo di Gabinetto, Cons. Raffaele Piccirillo, il Vice Capo di Gabinetto, Prof. Nicola Selvaggi, il Capo dell'Ufficio legislativo, Dott.ssa. Franca Mangano, il Vice Capo dell'Ufficio legislativo, Dott.ssa Concetta Locurto.

Ai fini dello svolgimento dei compiti della Commissione è stato istituito un Comitato scientifico, con compiti anche di segreteria tecnica, così composto:

- Dott.ssa Antonietta Di Taranto, Magistrato addetto all'Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia
- Dott. Vincenzo Picciotti, Magistrato addetto all'Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia

- Dott. Giorgio Piziali, Magistrato addetto all'Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia
- Dott.ssa Giuliana Palumbo, Direttore generale di statistica e analisi organizzativa del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del personale e dei servizi del Ministero della Giustizia

Con successivo decreto ministeriale del 24 marzo 2021 il Comitato scientifico è stato così integrato:

- Dott. Alessandro Buccino Grimaldi, Magistrato addetto all'Ufficio di Gabinetto del Ministro della Giustizia
- Dott. Ernesto Caggiano, Magistrato addetto all'Ufficio di Gabinetto del Ministro della Giustizia

Nelle premesse del decreto istitutivo della Commissione erano specificati i compiti della Commissione, individuati: a) nell'esame del citato disegno di legge presentato dal Ministro Alfonso Bonafede il 13 marzo 2020 e “degli esiti delle audizioni espletate in sede parlamentare” dalla Commissione Giustizia della Camera dei deputati; b) nella “stesura di un documento nel quale siano delineate, anche mediante la prospettazione di alternative, le misure più idonee ad assicurare maggiore efficienza ed efficacia al processo penale”; c) nella “formulazione di proposte di possibili emendamenti” al citato disegno di legge n. 2435.

Le premesse del decreto contenevano anche elementi idonei ad orientare il lavoro della Commissione, partendo dal rilievo che “i tempi medi di definizione dei procedimenti penali sono di molto superiori alla media europea” e dalla considerazione che “la durata dei procedimenti penali è influenzata anche dal numero eccessivo dei procedimenti da trattare”. Si ritenevano, pertanto, “opportuni interventi a carattere deflativo, di natura processuale e sostanziale, che si inseriscano, mediante correttivi e integrazioni, nel contesto di riforma del sistema sanzionatorio penale realizzato nell'ultimo decennio”. Più in generale si ritenevano necessarie “un'analisi del complessivo quadro di riferimento attuale, una verifica delle situazioni di criticità registrate e l'individuazione di possibili misure e interventi normativi, che investano il diritto sia processuale che sostanziale, finalizzati ad assicurare la ragionevole durata del processo e il recupero di una migliore efficienza ed efficacia dell'amministrazione della giustizia, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona, dei principi del giusto processo e della funzione rieducativa della pena”. A conferma degli espressi orientamenti sul lavoro da svolgere si richiamavano gli interventi prioritari richiesti da diversi organi dell'Unione europea e dalle risoluzioni dei due rami del Parlamento italiano del 13 ottobre 2020, sulla definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.).

La Commissione, insediatasi il 18 marzo 2021, ha tenuto numerose riunioni sia nella composizione plenaria, sia nelle tre sottocommissioni in cui ha, sin dall'inizio, suddiviso la materia da trattare (secondo la possibilità espressamente prevista nell'art. 5 del citato decreto ministeriale). In particolare, le sottocommissioni hanno operato secondo le seguenti ripartizioni per materia:

- Sottocommissione I:
 - atti; notificazioni; termini di durata del processo; impugnazioni; criteri per la più compiuta attuazione della Direttiva UE 2016/343, con riferimento al *processo in assenza*;
 - artt. 2; 7; 8, c. 1, lett. b); 11; 12; 13; 15 DDL A.C. 2435;
- Sottocommissione II:
 - indagini preliminari e udienza preliminare; procedimenti speciali; giudizio;
 - artt. 3, 4, 5, 6 DDL A.C. 2435;

- Sottocommissione III:
 - sistema sanzionatorio; condizioni di procedibilità; prescrizione del reato; valutazione di ulteriori strumenti deflattivi; ampliamento degli istituti di cui agli artt. 131-*bis*, 162-*ter*, 168-*bis* c.p.; pena pecuniaria, sanzioni sostitutive, valorizzazione di percorsi di giustizia riparativa);
 - artt. 8, c. 1, lett. a) e c); 9; 10, 14 DDL A.C. 2435.

La riunione conclusiva si è tenuta il 7 maggio 2021, giorno antecedente al termine fissato dalla Ministra per i lavori (inizialmente indicato nel 23 aprile 2021 e poi prorogato all'8 maggio 2021).

Il tempo successivo è stato dedicato alla elaborazione della presente Relazione finale, con cui si intende assolvere a tutti i compiti assegnati alla Commissione, e quindi sia alla formulazione di proposte di emendamenti al disegno di legge delega n. 2435, sia alla prospettazione di alternative in ordine alla modifica della disciplina della prescrizione del reato, sia alle proposte in materia di sistema sanzionatorio penale, sia a proposte di più ampia portata, come quella sulla giustizia riparativa, a cui si ritiene possa estendersi la legge delega. In questa Relazione, in cui ogni proposta viene precisata attraverso la formulazione di disposizioni normative idonee a costituire la base per emendamenti al citato disegno di legge, si colloca, pertanto, anche il documento menzionato nelle premesse del decreto ministeriale del 16 marzo 2021.

Per rendere più agevole la trasformazione delle proposte della Commissione in emendamenti, essa è strutturata in articoli, ciascuno dei quali è corredato da una relazione illustrativa. La numerazione degli articoli (e dei commi al loro interno) segue quella del disegno di legge A.C. 2435, utilizzando i *bis*, *ter*, ecc., per le numerose disposizioni che sono, rispetto ad esso, del tutto nuove.

La materia esposta è stata suddivisa in tre parti.

La prima parte (§ 2 della Relazione) contiene le proposte relative al processo penale. Molte sono le innovazioni illustrate di volta in volta. Il filo rosso che le collega è costituito dalla riduzione del numero dei procedimenti per i quali si rende necessario lo svolgimento del giudizio, specie di quello dibattimentale, in modo da diminuire anche il carico di lavoro delle corti di appello e della Corte di cassazione. Tra i tanti interventi a tal fine, si ricorda l'ampliamento sul versante processuale dei riti alternativi e su quello sostanziale della procedibilità a querela. Diverse altre proposte sono dirette a ridurre i tempi delle indagini preliminari, anche attraverso un maggiore intervento del giudice per le indagini preliminari.

La seconda parte (§ 3) contiene le proposte alternative sul tema della prescrizione del reato. Si tratta dell'unica materia nella quale la Commissione presenta proposte alternative per una migliore scelta del Governo e del Parlamento.

La terza parte (§ 4) è dedicata alle numerose innovazioni in materia di sanzioni penali ed al tema generale della giustizia riparativa. Queste proposte, oltre a contribuire spesso all'obiettivo di ridurre i tempi del processo, hanno il principale ed essenziale scopo di ammodernare il sistema delle sanzioni penali e, più in generale, di adeguare la giustizia penale ad orientamenti europei, come, ad esempio, quello relativo alla maggiore tutela della vittima del reato, oggetto della direttiva dell'U.E. n. 29 del 2012.

2. Proposte relative al processo penale

2.1. Definizione di vittima di reato e costituzione di parte civile (nuovo art. 1-*bis* d.d.l. A.C. 2435)

Art. 1-bis

(Definizione di vittima di reato e legittimazione alla costituzione di parte civile)

1. *Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, i decreti legislativi recanti modifiche al codice di procedura penale e al codice penale in materia di soggetti del procedimento, sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:*

a) definire la vittima del reato come la persona fisica che ha subito un danno, fisico, mentale o emotivo, o perdite economiche che sono state causate direttamente da un reato; considerare vittima del reato il familiare di una persona la cui morte è stata causata da un reato e che ha subito un danno in conseguenza della morte di tale persona; definire il familiare come il coniuge, la persona che convive con la vittima in una relazione intima, nello stesso nucleo familiare e in modo stabile e continuo, nonché i parenti in linea diretta, i fratelli e le sorelle, e le persone a carico della vittima;

b) modificare e razionalizzare i riferimenti alla persona offesa, alla parte offesa e alla vittima contenuti nel codice di procedura penale e nel codice penale, individuando quelli pertinenti alla sola vittima del reato, secondo le indicazioni provenienti dalla direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio;

c) modificare la legittimazione all'esercizio dell'azione civile per le restituzioni e per il risarcimento del danno nel processo penale, nel senso di limitarla alla vittima e al soggetto giuridico offeso dal reato che abbia subito dallo stesso un danno diretto e immediato;

d) ristrutturare l'istituto dell'intervento di cui all'art. 91 c.p.p., stabilendo che gli enti e le associazioni rappresentative degli interessi lesi dal reato possano partecipare al procedimento penale esclusivamente attraverso questa forma; riconoscere la legittimazione agli enti e alle associazioni che, al momento della commissione del reato, prevedano nel proprio statuto la promozione e la tutela degli interessi lesi dal reato;

e) modificare le disposizioni di cui agli articoli 90-ter, comma 1-bis, 362, comma 1-ter, 370, comma 2-bis, 659, comma 1-bis, del codice di procedura penale e degli articoli 64-bis, comma 1, delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e 165, quinto comma, del codice penale, al fine di aggiungere all'elenco dei delitti ivi previsti le rispettive forme tentate e il delitto di cui agli articoli 56, 575 del codice penale.

RELAZIONE

La proposta organica di riforma della giustizia penale che emerge dal d.d.l. A.C. 2435 è il contesto ideale per provvedere alla trasposizione di un importante profilo della direttiva 2012/29/UE rimasto senza seguito. L'art. 2 della direttiva, infatti, reca una precisa definizione di vittima che non è stata trasposta nel nostro quadro normativo nazionale. La valutazione effettuata al momento dell'implementazione fu di piena coincidenza del concetto di "vittima" – estraneo alla nomenclatura tanto del codice penale quanto di quello processuale, poiché elaborato nel contesto internazionale ed europeo – con quello di "persona offesa dal reato", correntemente utilizzato nel nostro ordinamento. Sin da subito l'operazione parve approssimativa e la proposta coglie l'occasione per un riordino dei concetti che definiscono diversi soggetti del procedimento e per la ridefinizione dei rispettivi ruoli nella dinamica del medesimo.

In primo luogo, si introduce per la prima volta nell'ordinamento italiano la definizione di "vittima", così come riportata dalla direttiva 2012/29/UE. Questa, in quanto persona fisica che ha riportato – direttamente o per l'interposta persona di un familiare deceduto per il reato – un danno, fisico, mentale o emotivo, o perdite economiche che sono state causate direttamente da un reato rientra di regola nell'attuale concetto di persona offesa dal reato, peraltro non definito né

nel codice penale, né in quello processuale, senza tuttavia esaurirlo. La definizione di vittima, infatti, ritaglia, finalmente, una figura soggettiva legata all'individualità della persona fisica colpita dal reato, che si contraddistingue dalla massa delle persone offese dal reato generalmente intese come soggetti titolari del bene giuridico lesa dal reato, categoria che include anche persone giuridiche. In questo senso, tutte le previsioni già contenute, in particolare, negli attuali artt. 90-ter e 90-quater c.p.p. si riferiscono, appunto, non all'indistinta categoria delle persone offese, ma alle vittime come sopra specificate.

Come sottolineato dalla stessa direttiva 2012/29, a questi soggetti deve certamente essere consentito l'accesso al procedimento penale – attraverso una gamma di misure che, considerandone anche la possibile particolare vulnerabilità, garantiscano alla vittima informazione, ascolto, protezione dai rischi e fisici ed emotivi derivanti dalla propria condizione – ma anche al processo, come parti che legittimamente possano rivendicare in tale sede anche le proprie pretese risarcitorie.

Alla vittima, dunque, deve essere certamente garantita la legittimazione alla costituzione di parte civile nel processo penale, per ottenere le restituzioni e il risarcimento del danno cui, secondo l'art. 185 c.p., il reato obbliga l'autore. Tuttavia, in una prospettiva di intervento complessivo volto alla razionalizzazione della giustizia penale, ci si deve domandare se e a quali altri soggetti debba continuare ad essere altresì garantita la *chance* di collocare la rivendicazione delle proprie pretese aquiliane derivanti dal reato davanti al giudice penale, anziché nella sede propria, ossia quella civile. È ben noto che tale possibilità riflette una scelta politica e non un profilo essenziale della struttura del processo accusatorio, cui la nostra disciplina è sempre più chiaramente ispirata. Pertanto, sulla scorta dell'impronta razionalizzatrice del presente intervento, pare opportuno cogliere l'occasione per ridimensionare il novero dei soggetti legittimati alla costituzione di parte civile, limitando la previsione dell'articolo 74 c.p.p. alle vittime e ai soggetti giuridici offesi dal reato, con radicale esclusione degli enti, di vario genere, che non siano titolari del bene giuridico lesa dal reato, ma soltanto portatori di interessi diffusi, al rispetto delle norme stabilite dalla legge penale. Se, infatti, la persona giuridica offesa dal reato, si trova indubbiamente nella necessità di legare la propria richiesta risarcitoria alle vicende e, soprattutto, agli sviluppi probatori del processo penale, potendo peraltro fornire un apporto inestimabile proprio alla completezza del compendio probatorio, in tutt'altra situazione si trovano gli enti esponenziali o collettivi, non titolari del bene giuridico lesa dal reato.

Tali soggetti devono poter partecipare al processo penale, in quanto portatori di interessi superindividuali che appaiono meritevoli di tutela; in quest'ottica, si propone di ampliare i presupposti soggettivi che consentono l'intervento ai sensi dell'art. 91 c.p.p.: potranno intervenire a questo titolo non più solo gli enti esponenziali ai quali sia stata riconosciuta in forza di legge una finalità di tutela degli interessi lesi dal reato, ma quelli il cui statuto preveda tale scopo. Tali soggetti troveranno pertanto uno spazio partecipativo diverso da quello della parte civile e, come già nel disegno originario del codice vigente, assimilato a quello della persona offesa non costituita parte civile. Ciò consentirà non solo di restituire coerenza alla sistematica dei soggetti del procedimento – indubbiamente inquinata dalla tendenza al riconoscimento del diritto alla costituzione di parte civile a soggetti che non sono direttamente colpiti, nei propri diritti, dal reato – ma anche di snellire significativamente il quadro delle pendenze processuali, limitando, per un verso, la legittimazione alla costituzione di parte civile, appunto, alla sola vittima e al soggetto giuridico offeso dal reato, e, per altro verso, razionalizzando i poteri di impugnazione della parte civile stessa, come previsto sub art. 7. In attuazione della delega, di conseguenza, il legislatore dovrà intervenire sulle norme contenute in leggi speciali che attribuiscono anche a enti esponenziali che abbiano subito danni indiretti la legittimazione a costituirsi parte civile nel processo penale: in tutti questi casi, trattandosi di soggetti che in realtà hanno interesse all'accertamento penale e non al un ristoro di un danno, si dovrà prevedere – assai più ragionevolmente – la facoltà di partecipare al procedimento a fianco della parte pubblica ai sensi dell'art. 91 c.p.p.

L'esigenza di un più compiuto adeguamento della normativa interna allo standard eurounitario di protezione delle vittime del reato, impone, da ultimo, di integrare le disposizioni a tutela delle vittime di violenza introdotte con legge 19 luglio 2019, n. 69, recante *Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere*, estendendone la portata applicativa anche alle vittime di tentato omicidio e dei delitti in forma tentata. Attualmente, infatti, le disposizioni suddette si applicano solo nel caso dei delitti previsti dagli articoli 572, 609-bis, 609-ter, 609-quater, 609-quinquies, 609-octies, 612-bis e 612-ter del codice penale, ovvero dagli articoli 582 e 583-quinquies del codice penale nelle ipotesi aggravate ai sensi degli articoli 576, primo comma, numeri 2, 5, 5.1, e 577, primo comma, numero 1, e secondo comma, del medesimo codice.

2.2. Disposizioni per l'efficienza dei procedimenti penali ed in materia di processo penale telematico (art. 2 d.d.l. A.C. 2435, riformulazione)

Art. 2

(Disposizioni per l'efficienza dei procedimenti penali ed in materia di processo penale telematico)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, il decreto o i decreti legislativi recanti disposizioni in materia di processo penale telematico sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere che atti e documenti processuali possano essere formati e conservati in formato digitale, in modo che ne sia garantita la autenticità, integrità, leggibilità e reperibilità; prevedere che nei procedimenti penali di ogni stato e grado il deposito di atti e documenti, le comunicazioni e le notificazioni siano effettuate con modalità telematiche; prevedere che le trasmissioni e ricezioni in via telematica assicurino al mittente e al destinatario certezza, anche temporale, dell'avvenuta trasmissione e ricezione, nonché circa l'identità del mittente e del destinatario;

b) prevedere che, con decreto del Ministro della giustizia emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, siano definite le regole tecniche riguardanti i depositi, le comunicazioni e le notificazioni telematiche di cui alla lettera a), assicurando il principio di idoneità del mezzo e quello della certezza del compimento dell'atto e modificando, ove necessario, il decreto del Ministro della giustizia 21 febbraio 2011, n. 44, recante "Regolamento concernente le regole tecniche per l'adozione nel processo civile e nel processo penale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione"; prevedere che le ulteriori regole e provvedimenti tecnici di attuazione possano essere adottati con atto dirigenziale;

bb) prevedere una disciplina transitoria ispirata ai seguenti criteri:

- 1) gradualità, differenziazione e adeguatezza delle strutture amministrative centrali e periferiche;*
- 2) razionale coordinamento e successione temporale tra la disciplina vigente e le norme di attuazione della delega;*
- 3) coordinamento dell'attuazione della delega con la formazione del personale coinvolto;*

prevedere, che con decreto del Ministro della giustizia emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentito il Consiglio Superiore della Magistratura e il Consiglio nazionale forense, siano individuati gli uffici giudiziari e le tipologie di atti di cui alla lettera a) per cui possano essere adottate anche modalità non telematiche di deposito, comunicazione o notificazione, nonché i termini di transizione al nuovo regime di deposito, comunicazione o notificazione;

c) prevedere per i casi di malfunzionamento dei sistemi informatici dei domini del Ministero della giustizia:

- 1) che siano predisposte soluzioni alternative ed effettive alle modalità telematiche che consentano il tempestivo svolgimento delle attività processuali;*

2) che siano predisposti sistemi di accertamento effettivo e di registrazione dell'inizio e della fine del malfunzionamento, in relazione a ciascun settore interessato;

3) che sia data tempestiva notizia a tutti gli interessati e comunicazione pubblica del malfunzionamento e del ripristino delle ordinarie condizioni di funzionalità dei sistemi informatici.

e) sopprimere

f) sopprimere

g) sopprimere

h) sopprimere

i) sopprimere

l) sopprimere (assorbito per la parte che riguarda la modalità telematica nella lett. a; per il resto riformulato in art. 2-bis)

m) prevedere che l'imputato e la persona offesa che non abbiano la possibilità di effettuare depositi in modalità telematica li possano effettuare in modalità non telematica;
(per il resto ricollocato in art. 2-bis)

n) sopprimere (assorbito per la parte che riguarda la modalità telematica nella lett. a; per il resto riformulato in art. 2-bis)

o) sopprimere
(ricollocato in articolo separato dedicato alle notificazioni all'imputato: cfr. art. 2-bis)

p) sopprimere
(ricollocato in art. 2-bis)

RELAZIONE

L'attuale assetto del processo penale telematico, introdotto in via d'emergenza dai decreti-legge per il contrasto alla pandemia COVID, prevede come ipotesi a regime, la facoltatività del deposito in via telematica e l'obbligatorietà come ipotesi derogatoria generalizzata, sebbene temporanea e legata alla dichiarazione dello stato di emergenza.

Il disegno di legge AC 2435 nel testo attuale ripete lo stesso schema prevedendo la facoltatività come principio generale (art. 2 lett. a) cui si affianca (analogamente a quanto fu previsto per l'avvio del PCT) una obbligatorietà "variabile" sulla base di un DM non regolamentare (art. 2 lett. b), che stabilisca gli uffici giudiziari e le tipologie di atti per cui il deposito telematico è obbligatorio.

Nella proposta di emendamento (nuova lett. a) si sceglie il principio della obbligatorietà a regime, che appare più coerente con l'intento della riforma e con la condizione attuale; prospettiva temperata in maniera graduale da una fase transitoria (lett. bb) di prima applicazione in cui si possa differenziare sulla base del criterio di adeguatezza e di competenza digitale del personale coinvolto. Per quanto riguarda le altre disposizioni, la proposta mira a ricondurre alla natura propria di principi e criteri direttivi di delega le norme del disegno di legge AC 2435 che attualmente hanno carattere immediatamente prescrittivo.

2.3. Disposizioni in materia di notificazioni (nuovo art. 2-bis d.d.l. A.C. 2435)

Art. 2-bis.

(Disposizioni in materia di notificazioni)

1. *Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, il decreto o i decreti legislativi recanti disposizioni dirette a rendere il procedimento penale più celere ed efficiente nonché a modificare il codice di procedura penale in materia di notificazioni sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:*

a) sopprimere (disciplinato sub art. 2: processo penale telematico)

b) sopprimere (disciplinato sub art. 2: processo penale telematico)

c) sopprimere (disciplinato sub art. 2: processo penale telematico)

d) sopprimere

e) sopprimere

f) sopprimere

g) sopprimere

i) sopprimere

i-bis) prevedere che l'imputato non detenuto o internato abbia l'obbligo, sin dal primo contatto con l'autorità procedente, di indicare anche i recapiti telefonici e telematici di cui ha disponibilità; modificare l'articolo 161 del codice di procedura penale prevedendo che l'imputato non detenuto o internato abbia la facoltà di dichiarare domicilio ai fini delle notificazioni anche presso un proprio idoneo recapito telematico; introdurre una durata temporale dell'obbligo dell'imputato di comunicare l'eventuale mutamento del domicilio dichiarato o eletto, in assenza di effettivo ricevimento, nello stesso periodo di tempo, di notificazioni presso quel domicilio;

l) prevedere che tutte le notificazioni all'imputato non detenuto successive alla prima, diverse da quelle con le quali l'imputato è citato in giudizio, siano eseguite mediante consegna di copia al difensore; al di fuori dei casi previsti dagli articoli 161 e 162 del codice di procedura penale, prevedere opportune deroghe alla notificazione degli atti mediante consegna di copia al difensore, a garanzia dell'effettiva conoscenza dell'atto da parte dell'imputato nel caso in cui questi sia assistito da un difensore di ufficio;

m) prevedere che il primo atto notificato all'imputato contenga anche l'espreso avviso che le successive notificazioni saranno effettuate mediante consegna al difensore; prevedere che l'imputato abbia l'onere di indicare al difensore un recapito idoneo ove effettuare le comunicazioni e che a tal fine possa indicare anche un recapito telematico; prevedere che l'imputato abbia l'onere di informare il difensore di ogni mutamento di tale recapito; prevedere che l'imputato abbia l'onere di comunicare al difensore anche i recapiti telefonici di cui abbia la disponibilità;

n) prevedere che non costituisca inadempimento degli obblighi derivanti dal mandato professionale del difensore l'omessa o ritardata comunicazione all'assistito imputabile al fatto di quest'ultimo;

o) disciplinare i rapporti tra la notificazione mediante consegna al difensore e gli altri criteri stabiliti dal codice di procedura penale per le notificazioni degli atti all'imputato, in particolare con riferimento ai rapporti tra la notificazione mediante consegna al difensore e la notificazione nel caso di dichiarazione o elezione di domicilio, anche

telematico, e, nel caso di imputato detenuto, ai rapporti tra dette notificazioni e quelle previste dall'articolo 156 del codice di procedura penale;

p) prevedere che, nel caso di impugnazione dell'imputato o di opposizione al decreto penale di condanna, tutte le notificazioni all'imputato, diverse da quelle con le quali l'imputato è citato in giudizio, siano effettuate mediante consegna di copia al difensore.

RELAZIONE

I criteri di delega contenuti nell'articolo 2-*bis* riprendono in materia di notificazioni gran parte di quelli originariamente contenuti nell'articolo 2 del d.d.l. A.C. 2435, ritenuti utili ed opportuni perché volti a incidere sull'attuale disciplina delle notificazioni all'imputato, la quale, ingenerando incertezze interpretative, ha concorso a determinare la dilatazione dei tempi del processo penale.

Ad essi è stato affiancato anche un criterio di delega volto ad aggiornare gli oneri informativi a carico dell'imputato, al fine di renderne più agevole il rintraccio e da consentire una maggiore speditezza nell'acquisizione degli esiti delle notificazioni degli atti a lui destinati.

Risponde a quest'ultimo scopo il criterio di delega proposto con la lettera i-*bis*) dell'articolo 2-*bis*, con il quale s'intende imporre all'imputato non detenuto o internato l'obbligo di fornire, sin dal primo contatto con l'autorità procedente, anche i recapiti telematici e telefonici di cui dispone, così garantendo una pluralità di canali utili per favorirne il rintraccio.

Si è inoltre ritenuto necessario prevedere un ampliamento dei luoghi che l'imputato può indicare ai fini dell'elezione di domicilio, includendo fra essi anche il recapito telematico purché, in ragione delle conseguenze che tale indicazione produce, si tratti di un recapito telematico in grado di assicurare con certezza l'avvenuta ricezione dell'atto.

Infine, è apparsa opportuna l'introduzione di una durata temporale di validità del domicilio dichiarato o eletto dall'imputato ai fini delle notificazioni, coerentemente con la necessità di incrementare l'idoneità dell'attuale meccanismo dell'articolo 161 del codice di procedura penale a garantire l'effettiva conoscenza del procedimento da parte dell'imputato. In considerazione della ratio di tale previsione, che connota in termini di maggiore esigibilità l'onere dell'imputato di comunicare eventuali mutamenti del domicilio dichiarato o eletto, si è anche stabilito che il termine di validità delle indicazioni in tal senso fornite non operi quando, nel medesimo arco temporale, presso quel domicilio siano state effettivamente ricevute notificazioni.

Meritevole di conferma è stato ritenuto anche il meccanismo notificatorio semplificato previsto dal criterio di delega della lettera l) dell'art. 2 del d.d.l., per le notificazioni, successive alla prima, all'imputato non detenuto ed incentrato sulla loro esecuzione presso il difensore, così come la necessità di introdurre deroghe a tale meccanismo, a garanzia dell'effettiva conoscenza dell'atto da parte dell'imputato, quando costui sia assistito da un difensore di ufficio presso il quale non abbia inteso eleggere o dichiarare domicilio.

Rispetto a tale meccanismo, il contenuto della lettera l) dell'articolo 2-*bis* che oggi lo ripresenta - aldilà della soppressione del riferimento alla modalità telematica della notifica al difensore, conseguente alla più ambiziosa e organica disciplina del processo penale telematico dettata dall'articolo 2 del testo proposto - si limita a meglio circoscriverne l'ambito di operatività, escludendo che esso possa operare qualora l'atto da notificare all'imputato riguardi la sua citazione a giudizio.

Analogamente si è ritenuto opportuno confermare anche il criterio di delega dell'art. 2, lett. m), del d.d.l. con il quale si intendeva responsabilizzare l'imputato, imponendogli, a fronte dell'avvertimento espresso che le successive notificazioni avverranno mediante consegna al difensore, l'onere di indicare al difensore un recapito idoneo ove poter effettuare le comunicazioni.

Rispetto a tale criterio, la lettera m) dell'articolo 2-*bis* che oggi lo ripropone ha previsto che possa essere anche di natura telematica il recapito che l'imputato potrà indicare al difensore e ha stabilito, in un'ottica di facilitazione dei contatti, che l'imputato abbia l'onere di fornire al legale anche i propri recapiti telefonici.

E' stato invece recepito senza modifiche il criterio di delega, contenuto nella lett. n) dell'articolo proposto, con il quale, a beneficio del difensore, era stata prevista l'introduzione di un sistema di esenzione da responsabilità professionale ove fosse imputabile al cliente l'eventuale difetto di comunicazione (lett. n) del d.d.l.).

Ampiamente condivisa è stata anche quell'esigenza di coordinamento fra i vigenti meccanismi di notificazione degli atti all'imputato, esplicitata dal criterio di delega dettato dall'art. 2, lett. o), del d.d.l., il cui contenuto risulta oggi trasfuso nella lett. o) dell'articolo 2-*bis*.

Tale intervento risulta effettivamente necessario, per porre fine alle incertezze interpretative in ordine ai rapporti fra la notificazione mediante consegna al difensore e quelle da effettuarsi in presenza di una dichiarazione o elezione di domicilio, che oggi si è previsto possa avere anche natura telematica, sia nei confronti degli imputati liberi, sia nei confronti degli imputati detenuti.

Oggetto di conferma è stato, infine, anche il criterio di delega previsto dall'articolo 2, lett. p), del d.d.l., oggi contenuto nell'omologa lettera del testo dell'articolo 2-*bis* proposto, che intende stabilire che la notificazione di ogni atto diretto all'imputato, nel caso di impugnazione dell'imputato o di opposizione al decreto penale di condanna, avvenga mediante consegna di copia al suo difensore.

L'operatività di detto criterio - dal quale è stato espunto, per le ragioni già dette sopra, il riferimento alla possibilità di eseguire tali notificazioni con modalità telematiche - è stato comunque circoscritto alle notificazioni degli atti diversi da quelli con cui si realizza la citazione a giudizio dell'imputato, essendosi ritenuta la necessità di adottare in tal caso quelle modalità più garantite, perché finalizzate a dare certezza della conoscenza, previste in tema di processo in assenza dall'articolo 2-*ter* del testo proposto.

2.4. Processo in assenza (nuovo art. 2-*ter* d.d.l. AC 2435)

*Art. 2-*ter* (Processo in assenza)*

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, il decreto o i decreti legislativi recanti disposizioni dirette a rendere il procedimento penale più celere ed efficiente nonché a modificare il codice di procedura penale in materia di processo in assenza sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) ridefinire i casi in cui l'imputato si deve ritenere presente o assente nel processo, prevedendo che il processo possa svolgersi in assenza dell'imputato solo quando esistono elementi idonei a dare certezza del fatto che egli è a conoscenza della pendenza del processo e che l'assenza è dovuta ad una scelta volontaria e consapevole;

b) prevedere che, ai fini di cui alla lettera a), l'imputato sia tempestivamente citato per il processo a mani proprie o con altre modalità comunque idonee a garantire che lo stesso venga a conoscenza della data e del luogo del processo e del fatto che la decisione potrà essere presa anche in sua assenza; prevedere che, ai fini della notifica dell'atto introduttivo del processo, l'autorità giudiziaria possa avvalersi della polizia giudiziaria;

c) prevedere che, quando non si abbia certezza della effettiva conoscenza della citazione a giudizio e della rinuncia dell'imputato a comparire, si possa comunque procedere in assenza dell'imputato quando il giudice, valutate le modalità di notificazione e ogni altra circostanza del caso concreto, ritenga provata la conoscenza della pendenza del processo e che l'assenza è dovuta ad una scelta volontaria e consapevole;

d) prevedere che, se all'udienza preliminare o, quando questa manca, alla prima udienza fissata per il giudizio, l'imputato è assente e non impedito a comparire, il giudice verifichi la sua rinuncia a comparire o, in mancanza, l'effettiva conoscenza dell'atto introduttivo oppure la sussistenza delle condizioni di cui alla lettera c) che legittimano la prosecuzione in assenza;

e) prevedere che, quando non sono soddisfatte le condizioni per procedere in assenza, il giudice pronunci sentenza inappellabile di non doversi procedere; prevedere che, in questo caso, sia attivata ogni più idonea ricerca volta a rintracciare l'imputato, al fine di renderlo edotto dell'imputazione, dell'autorità giudiziaria che procede, del difensore che lo assiste e della necessità di eleggere o dichiarare un domicilio; prevedere che, una volta rintracciato l'imputato, ne sia data tempestiva notizia all'autorità giudiziaria e che questa revochi la sentenza di non doversi procedere e fissi nuova udienza per la prosecuzione, con notifica all'imputato con le forme di cui alla lettera b); prevedere che non si tenga conto, ai fini della prescrizione del reato, del periodo di tempo intercorrente fra la definizione del procedimento con sentenza di non doversi procedere e il momento in cui l'imputato è stato rintracciato, salva, in ogni caso, l'estinzione del reato nel caso in cui sia superato il doppio dei termini stabiliti dall'articolo 157 del codice penale;

f) prevedere una disciplina derogatoria per il processo nei confronti dell'imputato latitante, consentendo di procedere in sua assenza anche quando non si abbia certezza della effettiva conoscenza della citazione a giudizio e della rinuncia dell'imputato al suo diritto a comparire al dibattimento, stante la possibilità di un rimedio successivo ai sensi della lettera g); rivedere la disciplina della latitanza, di cui agli articoli 295 e 296 del codice di procedura penale, al fine di assicurare che la dichiarazione di latitanza sia sorretta da specifica motivazione circa l'effettiva conoscenza della misura cautelare e la volontà del destinatario di sottrarsi;

g) ampliare la possibilità di rimedi successivi a favore dell'imputato e del condannato giudicato in assenza senza avere avuto effettiva conoscenza della celebrazione del processo, armonizzando la normativa processuale nazionale a quanto previsto dall'articolo 9 della direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016;

h) prevedere che il difensore dell'imputato assente possa impugnare la sentenza solo se munito di specifico mandato, rilasciato dopo la pronuncia della sentenza; prevedere che con lo specifico mandato a impugnare l'imputato dichiari o elegga il domicilio per il giudizio di impugnazione; prevedere, per il difensore dell'imputato assente, un allungamento del termine per impugnare;

i) prevedere che, nella citazione a giudizio, l'imputato sia avvisato che non comparendo sarà ugualmente giudicato in assenza e che, nel provvedimento di esecuzione, sia contenuto l'avviso al condannato che, ove si sia proceduto in sua assenza senza che egli abbia avuto conoscenza del processo, lo stesso potrà esercitare i diritti previsti ai sensi della lettera g).

RELAZIONE

L'evoluzione registrata nella giurisprudenza sia nazionale (cfr., fra le altre, la sentenza delle Sezioni Unite n. 23948 del 28/11/2019, imp. I.D.M., Rv. 279420 – 01, in materia di presupposti per la dichiarazione di assenza, ma anche la più recente sentenza a Sezioni Unite n. 15498 del 26/11/2020, dep. il 23/4/2021, imp. L.V.) che sovranazionale (sia della Corte Edu che della Corte di giustizia dell'Unione europea) e, più in generale, l'insorgere di numerose problematiche connesse alla tutela della diritto dell'imputato di partecipare al proprio processo, impongono la necessità di una messa a punto della disciplina del processo *in absentia*, in coerenza con le indicazioni della Direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo

2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali.

Persistono, infatti, alcune criticità nella normativa vigente, ad esempio in tema di diritto dell'imputato a che in tutti gli atti introduttivi del giudizio e nel provvedimento di esecuzione sia avvisato, rispettivamente, delle conseguenze derivanti dal non partecipare al processo e dei suoi diritti ove l'assenza non sia stata volontaria. Problemi, inoltre, derivano dalle scelte compiute con l'adozione della legge 28 aprile 2014, n. 67 (che precede la direttiva) e dell'art. 1, comma 7, della legge 23 giugno 2017, n. 103.

Infatti, benché ambedue questi interventi si siano mossi nella direzione indicata dalla direttiva (UE) 343/2016, tuttavia se ne sono discostati per alcuni aspetti non certo irrilevanti, quale, tra i principali, la legittimazione a svolgere il processo in assenza dell'imputato, senza alcun diritto a rimedi successivi, anche in presenza di meri indici di conoscenza del procedimento (non già del processo), se accompagnati da un atteggiamento colposo del medesimo imputato rispetto alla mancata conoscenza della pendenza del processo.

Tali aspetti hanno anche dato causa a un intervento "correttivo" delle Sezioni unite della Corte di cassazione, che, in via interpretativa, ha di fatto modificato i presupposti per la dichiarazione di assenza di cui all'art. 420-*bis* c.p.p. (Cass. n. 23948/2019, cit.), svalutando il peso dei predetti indici di conoscenza del procedimento, in tal modo incidendo fortemente su quello che era l'impianto portante dell'intervento normativo: impianto nel quale, peraltro, incide negativamente, anche in confronto con l'articolazione delle situazioni delineate dalla direttiva, la circostanza di aver considerato in modo omogeneo e indifferenziato una varietà di ipotesi differenti di assenza, che vanno dalla mera assenza ad un momento dell'iter processuale, all'assenza indubbiamente volontaria e consapevole, all'assenza solo "probabilmente" volontaria e consapevole.

Anche l'attività di ricerca dell'assente certamente inconsapevole ha ricevuto una disciplina non del tutto soddisfacente, in quanto diretta solo ad attivare le modalità ordinarie di identificazione ed elezione di domicilio, meramente prodromiche all'instaurazione di un rapporto effettivo tra imputato e autorità che procede al processo.

Per tali ragioni, si propone di intervenire sulla disciplina vigente al fine di:

- ridefinire i casi in cui l'imputato si deve ritenere presente o assente nel processo e prevedere che il processo possa svolgersi in assenza dell'imputato solo quando esistono elementi idonei a dare "ragionevole certezza" del fatto che egli è a conoscenza della pendenza del processo e che l'assenza è dovuta ad una scelta volontaria e consapevole, inclusi sia i casi in cui la modalità di notifica dia certezza della conoscenza (ad esempio perché avvenuta a mani proprie del destinatario), sia quelli in cui offra una ragionevole certezza di essa (ad esempio perché la notifica è avvenuta a soggetti titolati, come il convivente) (lett. a);

- prevedere che, quando non sono soddisfatte dette condizioni, il procedimento e il corso della prescrizione siano sospesi, ma sia attivata un'efficace attività di ricerca dell'imputato, allo scopo di renderlo direttamente edotto della imputazione, nonché del luogo e della data fissati per il processo (lett. e); allo scopo di consentire un tempo adeguato per le ricerche e di evitare che il meccanismo sospensivo spinga l'imputato a sottrarsi dolosamente al processo, al solo scopo di far maturare i termini di prescrizione del reato, la riforma andrà accompagnata da un prolungamento della durata massima della sospensione (che non potrà superare il doppio dei termini stabiliti dall'articolo 157 del codice penale);

- prevedere una disciplina derogatoria per consentire il processo in assenza nei confronti dell'imputato latitante, al tempo stesso rivedendo la disciplina della latitanza, al fine di assicurare un vaglio scrupoloso sui presupposti della sua dichiarazione, e di garantire al latitante inconsapevole del processo la possibilità di un appropriato rimedio successivo (lett. f);

- introdurre rimedi successivi di garanzia effettiva a favore dell'imputato giudicato in assenza senza avere avuto effettiva conoscenza della celebrazione del processo, armonizzando la normativa processuale nazionale a quanto previsto dall'articolo 9 della direttiva (lett. g);

- prevedere che il diritto di impugnare ogni sentenza possa essere esercitato dall'imputato giudicato in assenza solo personalmente o a mezzo di difensore munito di mandato specifico, rilasciato dopo la pronuncia della sentenza, unitamente alla dichiarazione ed elezione di domicilio per il giudizio di impugnazione (lett. h);

- prevedere che nell'atto di citazione a giudizio l'imputato sia avvisato che non comparendo sarà ugualmente giudicato in assenza e che nel provvedimento di esecuzione sia specificamente contenuto l'avviso al condannato, ove si sia proceduto in sua assenza senza che egli abbia avuto conoscenza del processo, potrà avvalersi dei rimedi successivi previsti dall'articolo 9 della direttiva (lett. i).

Nel contesto delle innovazioni proposte, va rimarcato che l'intervento sulla legittimazione del difensore ad impugnare costituisce uno snodo essenziale, sia in chiave di effettiva garanzia dell'imputato, sia in chiave di razionale e utile impiego delle risorse giudiziarie: la misura, infatti, è volta ad assicurare la celebrazione delle impugnazioni solo quando si abbia effettiva contezza della conoscenza della sentenza emessa da parte dell'imputato giudicato in assenza e ad evitare – senza alcun pregiudizio del diritto di difesa dell'interessato, tutelato dai rimedi “restitutori” contestualmente assicurati – l'inutile celebrazione di gradi di giudizio destinati ad essere travolti dalla rescissione del giudicato. A tutela delle esigenze di pieno e impregiudicato esercizio del diritto di difesa, la modifica è accompagnata dall'allungamento dei termini per impugnare a favore del difensore e dalla rivisitazione dell'istituto di cui all'art. 629-*bis* c.p.p., che oggi limita la rescissione del giudicato ai soli casi in cui tutto il processo si sia svolto in assenza dell'imputato. L'istituto di recente introduzione verrebbe così ad operare per le ipotesi di sentenza di condanna *in absentia* non impugnata (data la effettiva mancata conoscenza da parte dell'imputato e, dunque, la mancata predisposizione del mandato specifico ad impugnare) e, quindi, passata in giudicato. Per tutti gli altri casi, la previsione del mandato specifico attesterebbe l'effettiva conoscenza del processo e, dunque, eliminerebbe il presupposto del rimedio restitutorio per la mancata conoscenza (salvi, ovviamente, casi limite). Nel pieno rispetto anche della direttiva 2016/343 UE – nei suoi profili cruciali già implementata, per quel che riguarda il giudizio *in absentia* – si dovrebbe intervenire sulla disciplina della rescissione del giudicato, rendendo l'istituto idoneo a risolvere tutti i casi in cui emerga l'effettiva mancata conoscenza del processo, anche nei confronti degli imputati latitanti (lett. f).

2.5. Utilizzo delle videoregistrazioni e dei collegamenti a distanza (nuovo art. 2-*quater* d.d.l. A.C. 2435)

*Art. 2-*quater**

(Utilizzo delle videoregistrazioni e dei collegamenti a distanza)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, i decreti legislativi recanti modifiche al codice di procedura penale in materia di atti del procedimento, sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere la registrazione audiovisiva come forma ulteriore di documentazione dell'interrogatorio e dell'attività di assunzione della prova dichiarativa, salva la contingente indisponibilità degli strumenti necessari o degli ausiliari tecnici;

b) prevedere i casi in cui debba essere prevista almeno l'audioregistrazione dell'assunzione di informazioni delle persone informate sui fatti;

c) individuare i casi in cui, con il consenso delle parti, la partecipazione all'atto del procedimento o all'udienza possa avvenire a distanza, nel rispetto del diritto di difesa.

RELAZIONE

Lo sviluppo tecnologico e l'abbattimento dei costi hanno reso la videoregistrazione dell'attività di assunzione di dichiarazioni una forma di documentazione diffusa negli altri Paesi e valorizzata, tanto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, quanto dalle fonti eurounitarie (si pensi, tra le altre, alla direttiva 2012/29/UE). Peraltro, la stessa Corte costituzionale ha auspicato l'introduzione di meccanismi di riproduzione dell'assunzione di prove dichiarative, che non solo potrebbero fungere da rimedi compensativi nell'ipotesi di deroghe al canone di immediatezza (Corte cost., 29 maggio 2019, n. 132), ma potrebbero valorizzare proprio quest'ultimo principio, consentendo al giudice di motivare sull'attendibilità della prova dichiarativa potendo disporre di una verbalizzazione attendibile e puntuale dell'assunzione della prova. Com'è ben noto, laddove non ve ne sia traccia nel verbale di udienza, il giudice difficilmente potrebbe valorizzare in sentenza i tratti non verbali della comunicazione: con la videoregistrazione della dichiarazione assunta si avrebbe, invece, una documentazione affidabile anche di quei tratti prosodici del discorso, di guisa che il giudice potrebbe essere messo nelle condizioni di apprezzare la prova della testimonianza nel suo complesso.

La stessa tecnologia deve essere posta al servizio delle garanzie di corretta esecuzione dell'interrogatorio della persona sottoposta alle indagini e, almeno nella forma della audioregistrazione, dell'assunzione di informazioni dai potenziali testimoni durante le indagini preliminari.

Con riguardo alla partecipazione a distanza, si tratta di fare tesoro delle esperienze fatte durante la fase dell'emergenza, per non abbandonare alcuni possibili impieghi della cd. *remote justice*, che possono non solo assicurare maggiore efficienza e rapidità al procedimento penale, ma anche incrementare le garanzie della difesa. Vi sono infatti situazioni processuali nelle quali la possibilità di eliminare la distanza fisica attraverso la tecnologia del collegamento a distanza si traduce in un compimento più accurato dell'atto processuale: si pensi, solo per fare un esempio, al collegamento in videoconferenza dell'interrogatorio di garanzia del soggetto detenuto in un istituto fuori dalla circoscrizione del Tribunale dove opera il giudice per le indagini preliminari che ha emesso l'ordinanza: nell'ottica dell'indagato *in vinculis* appare preferibile che a svolgere l'interrogatorio sia il giudice per le indagini preliminari che ha studiato il fascicolo, piuttosto che un giudice che non ne ha mai avuto conoscenza. Ma le ipotesi potrebbero moltiplicarsi e il legislatore delegato sarà chiamato a individuarle, tenendo naturalmente conto del vincolo rappresentato dal necessario consenso delle parti e da quello della qualità del collegamento. Garanzia, quest'ultima, fissata a suo tempo dalla Corte costituzionale (n. 342 del 1999) – secondo la quale «ciò che occorre, sul piano costituzionale, è che sia garantita l'effettiva partecipazione personale e consapevole dell'imputato al dibattimento, e dunque che i mezzi tecnici, nel caso della partecipazione a distanza, siano del tutto idonei a realizzare quella partecipazione» – e ribadita dalla stessa Corte di Strasburgo (Corte e.d.u., sez. III, 5 ottobre 2006, Marcello Viola c. Italia, § 67; Corte e.d.u., sez. II, 27 novembre 2007, Asciutto c. Italia, § 64; più di recente, Corte edu, 2 novembre 2010, *Sakbnovskiy v. Russia*, § 98). Oggi la tecnologia offre nuove forme di partecipazione, che non vanno escluse a priori, ma devono essere valutate con cura per verificare se e in che misura possano essere contemplate per garantire effettività al diritto di accesso al giudice, tanto all'imputato, quanto alle vittime del reato.

2.6. Indagini preliminari e udienza preliminare (art. 3 d.d.l. A.C. 2435, riformulazione)

Art. 3

(Indagini preliminari e udienza preliminare)

1. *Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, i decreti legislativi recanti modifiche al codice di procedura penale in materia di indagini preliminari e di udienza preliminare, per le parti di seguito indicate, sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:*

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 sono tali da determinare la condanna;

b) escludere l'obbligo di notificazione dell'avviso della richiesta di archiviazione, di cui all'articolo 408, comma 2, del codice di procedura penale, alla persona offesa che abbia rimesso la querela;

c) modificare i termini di durata delle indagini preliminari, di cui all'articolo 405 del codice di procedura penale, in relazione alla natura dei reati, nelle seguenti misure:

1) sei mesi dalla data in cui il nome della persona alla quale il reato è attribuito è iscritto nel registro delle notizie di reato, per le contravvenzioni;

2) un anno e sei mesi dalla data indicata al numero 1), quando si procede per taluno dei delitti indicati nell'articolo 407, comma 2, del codice di procedura penale;

3) un anno dalla data indicata al numero 1), in tutti gli altri casi;

d) prevedere che il pubblico ministero possa chiedere al giudice la proroga dei termini di cui all'articolo 405 del codice di procedura penale una sola volta, prima della scadenza di tali termini, per un tempo non superiore a sei mesi quando la proroga sia giustificata dalla complessità delle indagini;

e) prevedere che, decorsi i termini di durata delle indagini, il pubblico ministero sia tenuto a esercitare l'azione penale o a richiedere l'archiviazione entro un termine fissato in misura diversa, in base alla gravità del reato e alla complessità delle indagini preliminari;

e-bis) predisporre idonei meccanismi procedurali volti a consentire alla persona sottoposta alle indagini e alla persona offesa di prendere cognizione degli atti di indagine quando, scaduto il termine di cui alla lettera e), il pubblico ministero non assuma le proprie determinazioni in ordine all'azione penale, tenuto conto delle esigenze di tutela del segreto investigativo nelle indagini relative ai reati di cui all'articolo 407 del codice di procedura penale e di ulteriori esigenze di cui all'articolo 7 della direttiva 2012/13/UE;

e-ter) prevedere una disciplina che, in ogni caso, rimedi alla stasi del procedimento, mediante un intervento del giudice per le indagini preliminari;

e-quater) prevedere analoghi rimedi alla stasi del procedimento nelle ipotesi in cui, dopo la notifica dell'avviso di cui all'articolo 415-bis del codice di procedura penale, il pubblico ministero non assuma tempestivamente le determinazioni in ordine all'azione penale;

f) sopprimere

g) sopprimere

h) prevedere che il Parlamento determini periodicamente, anche sulla base di una relazione presentata dal Consiglio Superiore della Magistratura, i criteri generali necessari a garantire efficacia e uniformità nell'esercizio dell'azione

penale e nella trattazione dei processi; prevedere che, nell'ambito dei criteri generali adottati dal Parlamento, gli uffici giudiziari, previa interlocuzione tra uffici requirenti e giudicanti, predispongano i criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale e nella trattazione dei processi, tenuto conto della specifica realtà criminale e territoriale, nonché del numero degli affari e delle risorse disponibili;

i) prevedere la celebrazione dell'udienza preliminare nei procedimenti relativi ai reati di competenza della corte di assise e del tribunale in composizione collegiale, nonché nei procedimenti relativi a specifici reati di competenza del tribunale in composizione monocratica che, per la loro natura, rendono opportuna la verifica dell'esercizio dell'azione penale in sede di udienza preliminare; prevedere che per i restanti reati di competenza del tribunale in composizione monocratica l'azione penale sia esercitata nelle forme di cui all'articolo 552 del codice di procedura penale;

i-bis) modificare la regola di giudizio di cui all'articolo 425, comma 3, del codice di procedura penale nel senso di prevedere che il giudice pronunci sentenza di non luogo a procedere laddove emerga che gli elementi acquisiti non sono tali da determinare la condanna;

i-ter) prevedere che, in caso di violazione della disposizione di cui all'articolo 417, comma 1, lettera b), il giudice, sentite le parti, dichiari anche d'ufficio la nullità e, laddove il pubblico ministero non provveda alla riformulazione della imputazione, restituisca gli atti; prevedere che, al fine di consentire che il fatto, le circostanze aggravanti e quelle che possono comportare l'applicazione di misure di sicurezza, nonché i relativi articoli di legge siano indicati in termini corrispondenti a quanto emerge dagli atti, il giudice, sentite le parti, laddove il pubblico ministero non provveda alle necessarie modifiche, restituisca anche di ufficio gli atti al pubblico ministero;

i-quater) prevedere che, nei processi con udienza preliminare, l'eventuale costituzione di parte civile debba avvenire, a pena di decadenza, entro il compimento degli accertamenti relativi alla regolare costituzione delle parti, a norma dell'articolo 420 del codice di procedura penale;

l) precisare i presupposti per l'iscrizione nell'apposito registro della notizia di reato e del nome della persona cui lo stesso è attribuito, in modo da soddisfare le esigenze di garanzia, certezza e uniformità delle iscrizioni;

l-bis) prevedere che il giudice, su richiesta motivata dell'interessato, accerti la tempestività dell'iscrizione nell'apposito registro della notizia di reato e del nome della persona alla quale lo stesso è attribuito e la retrodati nel caso di ingiustificato ed inequivocabile ritardo; prevedere un termine a pena di inammissibilità per la proposizione della richiesta, a decorrere dalla data in cui l'interessato ha facoltà di prendere visione degli atti che imporrebbero l'anticipazione dell'iscrizione della notizia a suo carico; prevedere che, a pena di inammissibilità dell'istanza, l'interessato che chiede la retrodatazione della iscrizione della notizia di reato abbia l'onere di indicare le ragioni che sorreggono la richiesta;

l-ter) prevedere che il giudice per le indagini preliminari, anche d'ufficio, quando ritiene che il reato è da attribuire a persona individuata, ne ordini l'iscrizione nel registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale, se il pubblico ministero ancora non vi ha provveduto;

l-quater) prevedere che la mera iscrizione del nominativo della persona nel registro delle notizie di reato non determini effetti pregiudizievoli sul piano civile e amministrativo.

RELAZIONE

La struttura della proposta di riforma che si dipana nel presente articolato trova un saldo radicamento già nella fase delle indagini preliminari, cruciale sotto differenti profili per un'efficace gestione dei procedimenti.

La necessità e l'urgenza di intervenire sotto tale profilo, tuttavia, si correla, necessariamente, con alcune caratteristiche insuperabili della fase delle indagini preliminari, la cui completezza è divenuta, nel tempo, un architrave anche del processo. In tale ottica, la (pur elevata) durata delle indagini preliminari deve essere tale da consentire al pubblico ministero, ma anche a tutti gli altri soggetti del possibile processo, di effettuare scelte strategiche fondate. Il tempo a disposizione per le indagini, dunque, è stato riorganizzato e diversamente distribuito, non solo limitando la durata massima delle indagini (un anno) per le contravvenzioni ma, soprattutto, razionalizzando il meccanismo – farraginoso e poco trasparente – delle ripetute proroghe, con l'ampliamento per alcuni delitti del 'tempo base' a disposizione degli inquirenti, ma con la riduzione ad una del numero delle proroghe. La richiesta di proroga dovrà essere precisamente ancorata alla specifica complessità e articolazione dell'indagine, in modo da poter sollecitare un più consapevole contraddittorio con la difesa.

La proposta sottolinea l'importanza di definire dei parametri, attraverso il decreto delegato, per delinearne i profili che impongono l'iscrizione della notizia di reato nel registro, facendo decorrere il termine di durata massima delle indagini. La prospettiva generale è quella di introdurre forme di controllo, intrinseco ed estrinseco, sulla gestione dei tempi delle indagini, al fine di permettere alla difesa una efficace interazione.

L'operazione si basa sulla presa d'atto della particolare delicatezza di un passaggio troppo spesso considerato un mero atto dovuto e sul rischio che si proceda a un'iscrizione esclusivamente formale di fatti, ma soprattutto di soggetti – coinvolti, ad esempio, in organismi ed équipe di lavoro – la cui posizione sia quasi certamente estranea a profili di responsabilità penale. Per un verso, infatti, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo fa discendere le garanzie dell'art. 6 CEDU dalla 'soggettivizzazione' dell'indagine, quando questa si polarizzi, da un quadro ad ampio raggio, su specifici soggetti; per altro verso, gli effetti negativi indiretti, correlati all'iscrizione, possono costituire grave nocimento per soggetti comunque destinati a fuoriuscire presto dal quadro investigativo (peraltro, per mitigare tale effetto, si prevede altresì che il legislatore delegato riveda, rimuovendole, le ipotesi normative in cui dalla mera iscrizione nel registro delle notizie di reato discenda un effetto pregiudizievole per l'interessato). Si propone pertanto di introdurre una definizione di notizia di reato e di precisare i presupposti per l'iscrizione, tanto di natura oggettiva, quanto soggettiva, come del resto già sottolineato dalla giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione (cfr. in particolare Cass., sez. un., 21.6.2000, n. 16, Tammaro), la quale richiede "specifici elementi indizianti" e non "meri sospetti" per l'iscrizione a modello 44. Al contempo, però, l'aggancio dell'iscrizione nel registro delle notizie di reato ad una solida base fattuale e soggettiva non deve prestarsi ad operazioni di ingiustificato ritardo nell'attivazione delle garanzie riconosciute alla persona sottoposta alle indagini. Sempre nel senso di un controllo oggettivo sulla gestione della notizia di reato si inseriscono le previsioni, rispettivamente, di un meccanismo di controllo giurisdizionale, attivabile anche dalla difesa, sull'effettiva datazione dell'iscrizione della notizia di reato, cui può conseguire la retrodatazione dell'inizio del periodo investigativo, con correlata inutilizzabilità degli atti compiuti dopo la scadenza del termine e il potere del giudice per le indagini preliminari di imporre al pubblico ministero l'iscrizione del nome della persona cui le indagini sono riferite, laddove l'inquirente non vi abbia provveduto.

Analogamente, il termine di conclusione delle indagini preliminari si arricchisce di momenti di interazione tra i soggetti del procedimento, al fine di ovviare al vuoto normativo relativo alla possibile stasi, intollerabile, del procedimento, a seguito della conclusione di tale fase. Tale momento rappresenta un esempio, tra i più problematici, di "tempi morti" che determinano un ingiustificato allungamento della durata complessiva del procedimento penale, sui quali il presente intervento riformatore intende agire, in tutte le fasi. Il tema è giunto ripetutamente all'attenzione della Corte di Strasburgo, la quale ha accertato la violazione del diritto alla ragionevole durata del procedimento della vittima, ex art. 6, par. 1, C.e.d.u., a causa dello spirare

dei termini della prescrizione del reato prima della chiusura delle indagini, con conseguente archiviazione del procedimento (Corte e.d.u., Sez. I, 18 marzo 2021, *Petrella c. Italia*; Corte e.d.u., Sez. I, 7 dicembre 2017, *Arnoldi c. Italia*). Si tratta di pronunce che, a giudizio della Commissione, rendono assolutamente necessario e indifferibile un intervento mirato volto a fornire una risposta efficace all'esigenza di celerità delle indagini preliminari.

Il pubblico ministero si vede confermato lo spazio di valutazione sulle risultanze delle indagini, susseguente al termine delle stesse. Si tratta di un momento che, già recentemente introdotto, assume significato ancor maggiore alla luce della nuova regola di valutazione dell'archiviazione. Affinché tale periodo non rischi di diventare un viatico all'ingiustificata inerzia del pubblico ministero, si prevede una nuova forma di controllo da parte della difesa e della persona offesa. Laddove il pubblico ministero non abbia assunto le sue determinazioni entro il "periodo di riflessione", si prevede l'introduzione di un meccanismo automatico di *discovery* degli atti di indagine, anche ai fini dell'attivazione di un controllo giurisdizionale che sarà regolato dal legislatore delegato, pur tenendo conto delle specifiche necessità investigative legate ai reati dell'art. 407 co. 2 c.p.p. e del bilanciamento di eventuali esigenze di protezione di soggetti potenzialmente coinvolti. Analogo meccanismo di controllo dovrà essere predisposto anche dopo la notifica dell'avviso della conclusione delle indagini preliminari cui sia, tuttavia, seguita l'inattività del pubblico ministero. Ai fini di presidiare l'effettività delle norme che disciplinano il rito penale, anche nella sua dimensione temporale, si è ritenuto preferibile ricorrere a meccanismi processuali piuttosto che a sanzioni disciplinari.

Con particolare riguardo al parametro per le determinazioni sull'esercizio dell'azione penale, la Commissione ritiene che, alla luce dell'evoluzione della fase preliminare, vada superato il criterio dell'astratta utilità dell'accertamento dibattimentale; a seguito di indagini che – in linea con quanto richiesto dalla Corte costituzionale – devono risultare tendenzialmente complete (e possono avere una durata significativa), il pubblico ministero sarà chiamato a esercitare l'azione penale solo quando gli elementi raccolti risultino – sulla base di una sorta di "diagnosi prognostica" – tali da poter condurre alla condanna dell'imputato secondo la regola dell'oltre ogni ragionevole dubbio, tanto in un eventuale giudizio abbreviato, quanto nel dibattimento. Al contrario, laddove il quadro cognitivo si connoti per la mancanza di elementi capaci di sorreggere una pronuncia di condanna, il pubblico ministero dovrà optare per l'inazione. In tal modo viene valorizzata l'istanza di efficienza processuale propria dell'istituto dell'archiviazione, senza intaccare il canone di obbligatorietà dell'azione penale, che viene tutelato, per un verso, dal controllo del giudice sulla completezza delle indagini e, per l'altro, dalla possibilità di una loro riapertura.

Quanto alla necessità di inserire proprio il canone dell'art. 112 Cost. in una cornice di coerenza con il concreto carico delle notizie di reato, la proposta mira – offrendo una base normativa adeguata al fenomeno dei criteri di priorità – a garantire trasparenza nelle scelte che si rendono necessarie per dare effettività al principio di obbligatorietà. In piena coerenza con un'architettura costituzionale nella quale le valutazioni di politica criminale non possono che essere affidate al Parlamento, si prevede che sia tale organo a stabilire, periodicamente (al legislatore delegato l'onere di indicare il periodo), i criteri generali necessari a garantire efficacia e uniformità nell'esercizio dell'azione penale e nella trattazione dei processi, facendo riferimento anche ad un'apposita relazione del Consiglio Superiore della Magistratura sugli effetti prodotti dai criteri nel periodo precedente. All'interno della cornice complessiva definita dal Parlamento, gli uffici giudiziari provvederanno in modo autonomo e indipendente a stabilire criteri che tengano conto dell'effettiva realtà locale – tanto sotto il profilo criminale, quanto sotto quello organizzativo – per assicurare un'efficacia concreta alle indicazioni emanate dal Parlamento. Il meccanismo prevede inoltre uno stringente coordinamento tra i criteri fissati dagli uffici di procura e quelli definiti dagli uffici giudicanti per la trattazione dei processi, in modo da evitare fenomeni di disallineamento che si traducono in potenziali ritardi nell'esercizio dell'azione penale. In questo quadro, sono destinati a essere superati i criteri statici cristallizzati nell'art. 132-bis disp. att., che

hanno dimostrato in questi anni tutta la loro inidoneità a garantire una razionale ed effettiva trattazione degli affari penali; tali regole generali fissate una tantum faranno posto a criteri dinamici, i quali saranno espressione di scelte effettive di politica criminale e di una puntuale concretizzazione delle stesse da parte degli uffici sul piano territoriale.

Posti utili parametri per l'esercizio dell'azione penale, tale iniziativa del pubblico ministero si innesterà su un panorama decisamente mutato rispetto all'attuale.

Il netto mutamento di rotta trae origine dalla profonda riflessione avviata da tempo e in tutte le sedi, circa l'inefficacia dell'udienza preliminare a svolgere il ruolo filtro attribuitole dalla sistematica del codice del 1988. Nonostante i plurimi interventi di modifica, dopo trent'anni i dati statistici sono impietosi e dimostrano che, nei casi in cui l'udienza preliminare si conclude con un rinvio a giudizio (ossia nel 63% dei casi), essa genera un aumento di durata del processo di primo grado di circa 400 gg. Complessivamente, l'udienza preliminare filtra poco più del 10% delle imputazioni per i processi nei quali è prevista e non incide peraltro in modo significativo sul tasso dei proscioglimenti in dibattimento. Va segnalato che, anche in Inghilterra, dove è nata come sbarramento delle imputazioni azzardate del privato, essa è stata trasformata in contraddittorio cartolare e infine abbandonata, in favore di un filtro, a richiesta, davanti allo stesso giudice del trial.

Sulla base di tali considerazioni, l'intervento proposto si articola in una duplice direzione: per un verso, una ragionevole limitazione dell'ambito applicativo dell'udienza preliminare; per altro verso, una ristrutturazione dell'istituto stesso, con la rielaborazione della regola di giudizio per la pronuncia della sentenza di non luogo a procedere – che viene allineata all'analoga previsione in sede di archiviazione e quindi risulta basata, pur nella diversità del momento, sulla medesima valutazione di sufficienza degli elementi raccolti ai fini della condanna in dibattimento - e con la regolamentazione di uno spazio di controllo giurisdizionale e in contraddittorio, sull'imputazione formulata dal pubblico ministero. Infatti, il giudice dell'udienza preliminare dovrà anzitutto verificare il rispetto dei requisiti minimi dell'accusa individuati dall'art. 417, comma 1, lett. b, c.p.p. e rilevare, anche d'ufficio, l'eventuale nullità ex art. 180 c.p.p. della stessa, che potrà essere sanata dal pubblico ministero con un tempestivo intervento integrativo. Inoltre, l'udienza preliminare potrà essere la sede per puntualizzazioni che, consentendo una più precisa descrizione dei fatti - così come emergono dagli atti di indagine - favoriscano l'eventuale definizione con rito alternativo e, in caso di rinvio a giudizio, il pieno rispetto dei diritti della difesa.

La richiesta di rinvio a giudizio costituirà atto formale di esercizio dell'azione penale soltanto per le fattispecie di competenza della corte d'assise e di quelle attribuite alla cognizione del tribunale in composizione collegiale. Solo in relazione a tali fattispecie (e a quelle che, pur attribuite alla composizione monocratica del tribunale, saranno specificamente individuate dal legislatore delegato) sarà infatti mantenuta la celebrazione dell'udienza preliminare, caratterizzata dalla nuova regola di giudizio che impone la pronuncia della sentenza di non luogo a procedere in tutti i casi in cui gli atti non appaiono tali da determinare la condanna. Nei procedimenti con udienza preliminare, questa rappresenterà il termine ultimo per la costituzione di parte civile dei legittimati, in modo da consentire a tutte le parti un più effettivo esercizio del diritto alla prova.

2.7. Archiviazione meritata (nuovo art. 3-bis d.d.l. A.C. 2435)

Art. 3-bis
(*Archiviazione meritata*)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, i decreti legislativi recanti modifiche al codice di procedura penale in materia di indagini preliminari e al codice penale in materia di estinzione del reato, per le parti di seguito indicate, sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere che, durante le indagini preliminari, subito dopo la notifica dell'avviso di cui all'articolo 415-bis del codice di procedura penale, il pubblico ministero e la persona sottoposta alle indagini possano chiedere al giudice per le indagini preliminari di subordinare l'archiviazione all'adempimento di una o più prestazioni a favore della vittima o della collettività, individuate tra quelle previste dalla legge, quando si procede per i reati puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria;

b) prevedere che il pubblico ministero, laddove ritenga sussistenti i presupposti, sottoponga all'indagato e alla persona offesa una proposta di archiviazione meritata con l'avviso di conclusione delle indagini; stabilire che, nell'avviso di conclusione delle indagini preliminari, il pubblico ministero avvisi l'indagato della facoltà di chiedere l'ammissione all'archiviazione meritata;

c) prevedere che il giudice per le indagini preliminari, sentiti il pubblico ministero, l'indagato e la persona offesa dal reato, ammetta la persona sottoposta alle indagini all'archiviazione meritata con la definizione delle misure prescritte e la fissazione di un termine per adempierle, laddove non risulti evidente l'infondatezza della notizia di reato, la mancanza di una condizione di procedibilità oppure che il reato è estinto o che il fatto non è previsto dalla legge come reato; prevedere che il giudice valuti la congruità delle prestazioni proposte rispetto al fatto e alle condizioni personali e patrimoniali dell'indagato; prevedere che il giudice verifichi la volontarietà del consenso dell'indagato;

d) prevedere le prestazioni all'adempimento delle quali può essere condizionata l'archiviazione, stabilendo che, nella definizione delle stesse possa essere coinvolto, laddove necessario, l'ufficio di esecuzione penale esterno;

e) prevedere che il giudice, verificata l'esecuzione delle misure prescritte, pronunci archiviazione per estinzione del reato;

f) introdurre nel codice penale una causa di estinzione del reato destinata a operare per effetto del tempestivo adempimento delle prestazioni e coordinare l'introduzione dell'archiviazione meritata con l'istituto della sospensione del processo per messa alla prova di cui all'art. 168-bis del codice penale, prevedendo che quest'ultima operi solo dopo l'esercizio dell'azione penale; coordinare l'archiviazione meritata con gli istituti della non punibilità per particolare tenuità del fatto, dell'oblazione, dell'estinzione del reato per condotte riparatorie; stabilire un numero massimo di volte per l'ammissione all'archiviazione meritata; prevedere che, nel periodo fissato per l'adempimento delle prestazioni, il corso della prescrizione resti sospeso; coordinare la disciplina del casellario giudiziario con l'istituto della archiviazione meritata.

RELAZIONE

È risaputo che la criminalità minore rappresenta la fetta più importante dell'attività processuale: per rendersene conto, basta ricordare che le condanne a una pena pecuniaria o a una pena detentiva inferiore a 2 anni costituiscono il 90% del totale (elaborazione sui dati desunti da Annuario Istat 2019, p. 217; Annuario Istat 2018, p. 211; Annuario Istat 2017, p. 20). Dinanzi all'insostenibilità del carico giudiziario, la Commissione propone di ripensare alla radice la risposta dell'ordinamento rispetto a queste forme di criminalità, introducendo nel sistema uno strumento che ha dato buona prova in altri ordinamenti europei. Già a partire dagli anni Settanta del Novecento, diversi Paesi hanno inserito nei loro procedimenti penali forme, pur tra loro eterogenee, di "archiviazioni condizionate", ossia istituti che permettono di non esercitare l'azione penale (o di estinguere l'imputazione in un momento successivo alla sua formulazione), laddove

questa appaia oggettivamente superflua, perché l'indagato (o, a seconda dei casi, anche l'imputato) ha posto in essere condotte positive nei confronti della collettività e/o della vittima di reato, idonee a compensare l'interesse pubblico e privato leso. Oltre all'esperienza tedesca (si pensi al § 153a della *Strafprozessordnung*, che, nel periodo 2015-2018, ha consentito di definire una media di 171.669 procedimenti) e a quella francese (il riferimento è, in particolare, alla *composition pénale*, di cui all'art. 41-2 del codice di rito e ad altre forme alternative all'esercizio dell'azione penale, che tra il 2015 e il 2018 sono state applicate in media a 481.946 casi), merita rilevare che istituti analoghi si sono diffusi trasversalmente in molti Paesi europei (tra cui, solo per fare qualche ulteriore esempio, rientrano l'Austria, il Belgio, la Croazia, la Danimarca, il Lichtenstein, il Montenegro, la Norvegia, l'Olanda, il Portogallo, la Slovenia, la Spagna e la Serbia) anche in ragione dell'atteggiamento di particolare favore che ha avuto nei confronti degli stessi la principale organizzazione sovranazionale continentale di difesa dei diritti umani, ossia il Consiglio d'Europa. Già alla fine degli anni Ottanta, il Comitato dei Ministri ha emanato la raccomandazione R (87) 18, relativa alla semplificazione della giustizia penale, con cui ha esortato gli Stati membri a introdurre molteplici istituti fondati sul consenso del prevenuto, tra cui proprio le archiviazioni condizionate e le transazioni penali, al fine di ridurre il carico giudiziario in eccesso e assicurare così ai prevenuti una tutela più incisiva del loro diritto a essere giudicati entro un lasso di tempo ragionevole (art. 6, par. 1, CEDU). Peraltro, non si può sottacere che un analogo favor verso le archiviazioni condizionate è stato manifestato anche nel contesto dell'Unione europea. A riprova di ciò, basti pensare che l'art. 40 del regolamento (UE) 2017/1939, istitutivo della figura del pubblico ministero europeo, consente agli EPPO di avvalersi di meccanismi acceleratori quali archiviazioni condizionate e transazioni (nei Paesi che contemplano tali strumenti), allorché si troveranno a perseguire una serie di reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione.

In Italia, nonostante autorevole dottrina abbia da tempo invitato il legislatore a codificare meccanismi processuali rientranti in tale *genus*, considerandoli pienamente compatibili con una lettura avanzata e non formalistica del principio di obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 Cost.), si sono finora registrate solo timide aperture in materia. Tra gli istituti interni che presentano una qualche assonanza con la categoria delle archiviazioni meritate possono annoverarsi, in particolare, l'oblazione (artt. 162 e 162-bis c.p. e art. 141 disp att. c.p.p.) e l'estinzione del reato per condotte riparatorie (art. 162-ter c.p.), che consegnano però la risoluzione del conflitto aperto con il reato alle parti, relegando in un ruolo di secondo piano la figura della pubblica accusa. Se, infatti, di norma il pubblico ministero è il soggetto chiamato a scegliere se attivare o meno l'archiviazione condizionate, nell'oblazione e nell'estinzione ex art. 162-ter i procuratori possono solo rendere pareri non vincolanti, non avendo, per contro, alcun potere di veto. A dire il vero, l'istituto nostrano che presenta una parentela più marcata con il modello in esame pare essere la messa alla prova per adulti di cui agli artt. 168-bis e ss. c.p. e 464-bis e ss. c.p.p. Anche nell'ambito del probation processuale per adulti il prevenuto è legittimato a svolgere un programma *lato sensu* rieducativo idoneo a far terminare in modo anticipato la *regiudicanda* con un esito liberatorio. Peraltro, pure in questo caso, vi sono difformità alquanto marcate, tra cui spicca il fatto che la messa alla prova per adulti, pur potendo essere attivata nel corso delle indagini preliminari, richiede sempre una formulazione dell'imputazione da parte della pubblica accusa. In definitiva, a tutt'oggi, l'ordinamento italiano, pur avendo creato meccanismi sempre più vicini al *genus* delle archiviazioni meritate si è solo avvicinato a tale modello, ma non si è sinora spinto sino ad accoglierlo appieno.

A distanza di più di quarant'anni dall'introduzione del primo meccanismo speciale finalizzato a rendere giustizia nell'ambito della criminalità medio-bassa (art. 77 della l. 689/1981), merita ristrutturare a fondo il sistema, anche sulla scorta del fatto che l'introduzione dei procedimenti premiali basati sulla valorizzazione del consenso – in particolare, del patteggiamento, nonché, della sospensione con messa alla prova – e dell'istituto dell'archiviazione per particolare tenuità del fatto hanno determinato un profondo mutamento delle coordinate costituzionali che avevano condizionato l'originario sistema codicistico.

Per un verso, le pagine più recenti della giurisprudenza costituzionale maturata con riguardo all'istituto della messa alla prova hanno tratteggiato una forma inedita di sanzione punitiva, ispirata a fini di risocializzazione del prevenuto, ma priva dei connotati della pena (C. cost., 24 aprile 2020, n. 75; C. cost., 20 febbraio 2019, n. 68; C. cost., 7 dicembre 2018, n. 231; C. cost., 27 aprile 2018, n. 91). Al fine di respingere le censure di illegittimità del *probation* processuale in relazione all'art. 27, comma 2, Cost., pur ammettendo che il trattamento oggetto del rito è caratterizzato da un'«innegabile connotazione sanzionatoria» (C. cost., 20 febbraio 2019, n. 68), la Consulta ha negato a più riprese allo stesso la natura di vera e propria pena. A detta del giudice delle leggi, infatti, proprio perché l'esecuzione del programma risocializzante in cui si concretizza la messa alla prova «è rimessa «alla spontanea osservanza delle prescrizioni da parte dell'imputato, il quale liberamente può farla cessare, con l'unica conseguenza che il processo sospeso riprende il suo corso [...]» (C. cost., 27 aprile 2018, n. 91), esso darebbe vita a un «*tertium genus* punitivo» tra le sanzioni amministrative e quelle strettamente penali, per l'irrogazione del quale ci si può accontentare di una mera «incidentale e sommaria «considerazione della responsabilità dell'imputato»» (C. cost., 20 febbraio 2019, n. 68).

Per altro verso, la metamorfosi del pubblico ministero operata dal codice Vassalli, con l'attribuzione di poteri discrezionali variamente qualificati e la stessa valorizzazione dell'efficienza come bene di portata costituzionale (cfr., tra le tante, C. cost., 20 maggio 2019, n. 132; C. cost., 22 luglio 2011, n. 236; C. cost., 9 marzo 2007, n. 67; C. cost., 23 gennaio 1997, n. 10), hanno condotto a una lettura più elastica del canone di obbligatorietà dell'azione penale. In quest'ottica, si ritiene compatibile con l'art. 112 Cost. la previsione di strumenti, fondati su parametri oggettivi e delineati normativamente, di desistenza dall'azione penale, laddove l'indagato scelga liberamente di compensare l'interesse pubblico e privato leso dal fatto di reato. In tal modo, non ci si porrebbe in contrasto con lo «spirito» della norma costituzionale, in quanto non si affiderebbe alla pubblica accusa alcun ambito di «discrezionalità politica», ma si amplierebbero soltanto gli argini della «discrezionalità tecnica» degli stessi.

I tempi sembrano dunque maturi per inserire anche nel nostro Paese una «terza via» tra l'archiviazione semplice e l'esercizio dell'azione penale, che potrebbe garantire maggiore effettività al sistema penale assicurando l'applicazione di un trattamento condiviso che sani la ferita aperta dalla commissione del reato. Si tratta di un meccanismo che costituisce, al contempo, un filtro prezioso per i procedimenti oggi attribuiti al tribunale in composizione monocratica – si è ipotizzato un ambito di applicazione che coincide con i reati di cui al comma 1 dell'art. 550 c.p.p. – e un momento ideale nel quale collocare interventi ispirati a una logica negoziale o riparativa, poiché situato a monte dell'esercizio dell'azione penale. L'istituto si configura come un contenitore flessibile, fondato, per un verso, sull'interazione tra l'indagato, il pubblico ministero e la persona offesa, e, per l'altro, sul necessario controllo del giudice per le indagini preliminari. Il legislatore delegato è chiamato a prevedere un'apposita causa di estinzione del reato per l'adempimento delle prestazioni e naturalmente il meccanismo andrà raccordato con istituti già esistenti, quali la sospensione del processo per messa alla prova, la non punibilità per particolare tenuità del fatto, l'oblazione, l'estinzione del reato per condotte riparatorie, in modo da chiarire la relazione esistente tra di essi e di massimizzare la *diversion* prima dell'esercizio dell'azione penale. Per quel che riguarda in particolare il rapporto con la sospensione del processo con messa alla prova, il criterio di fondo dovrebbe essere quello di far confluire la *probation* procedimentale (ossia la messa alla prova nelle indagini di cui all'art. 464-ter) nell'ambito del contenitore dell'archiviazione meritata e di lasciare invece inalterata la *probation* processuale. Ciò consentirebbe di valorizzare appieno gli spazi di negozialità nella fase precedente all'esercizio dell'azione penale, lasciando alla sospensione con messa alla prova la sua natura genuina di istituto di natura precipuamente riparatoria.

L'attivazione dell'istituto andrebbe collocata alla fine delle indagini preliminari, in modo tale da garantire lo svolgimento di investigazioni complete, tanto a carico, quanto a scarico.

All'esito della fase preparatoria, laddove ritenga di avere raccolto elementi tali da determinare la condanna, la pubblica accusa dovrebbe compiere – di propria iniziativa o su domanda dell'indagato – una seconda valutazione (tecnica), legata all'opportunità di attivare la misura alternativa alla formulazione dell'imputazione: il criterio fondamentale dovrebbe essere la possibilità per l'indagato di compensare l'interesse pubblico derivante dal fatto di reato, ponendo in essere una serie di condotte positive nei confronti della collettività e/o della vittima previste in astratto dalla legge e concordate nel caso concreto dalle parti (ad es. il versamento di una somma di denaro determinata entro un limite massimo fissato dal legislatore; il compimento di un programma di giustizia riparativa; lo svolgimento un lavoro di pubblica utilità, per un periodo massimo fissato dalla legge; il compimento di attività di volontariato; l'assoggettamento a percorsi psicoterapeutici, a trattamenti sanitari o a quant'altro venga ritenuto opportuno nel caso concreto in ragione della personalità dell'indagato e della situazione socio-familiare; lo svolgimento di un periodo di formazione specifica; l'imposizione di divieti di frequentazione di determinati luoghi, per un periodo massimo fissato dalla legge; altre prestazioni idonee a eliminare l'interesse pubblico all'esercizio dell'azione penale). Naturalmente, il legislatore delegato dovrà, per un verso, calibrare il ruolo della persona offesa dal reato e, per altro, definire il sistema di controllo sull'esecuzione delle prestazioni, la prospettiva temporale e, infine, il meccanismo di archiviazione per estinzione del reato nel caso di corretto adempimento delle stesse.

2.8. Procedimenti speciali (art. 4 d.d.l. A.C. 2435, riformulazione)

Art. 4 *(Procedimenti speciali)*

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, i decreti legislativi recanti modifiche al codice di procedura penale in materia di procedimenti speciali, per le parti di seguito indicate, sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) in materia di applicazione della pena su richiesta:

- 1) prevedere la riduzione per il rito fino alla metà della pena in concreto, stabilendo che l'accordo tra imputato e pubblico ministero possa estendersi alle pene accessorie e alla confisca, anche per equivalente, compresa la determinazione del suo ammontare, salve le ipotesi di confisca obbligatoria individuate dal legislatore delegato;*
- 2) eliminare le preclusioni di cui all'articolo 444, comma 1-bis, del codice di procedura penale;*
- 3) ridurre 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;*
- 4) prevedere il coordinamento tra l'articolo 446 del codice di procedura penale e la disciplina di cui all'articolo 6, riguardo al termine per la formulazione della richiesta di patteggiamento.*

b) in materia di giudizio abbreviato:

- 1) modificare la disciplina del giudizio abbreviato stabilendo che nell'udienza preliminare, nell'udienza predibattimentale di cui all'articolo 6 e al giudice delle indagini preliminari, a seguito di notificazione del decreto di giudizio immediato e di opposizione al decreto di condanna, possa essere formulata solo la richiesta di definizione allo stato degli atti; stabilire che la richiesta di giudizio abbreviato subordinata a un'integrazione probatoria possa essere presentata solo davanti al giudice del dibattimento, fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento, sempre che l'integrazione risulti necessaria ai fini della decisione e il procedimento speciale produca un'economia processuale in rapporto ai tempi di svolgimento del giudizio dibattimentale; prevedere che, in caso di condanna da parte del giudice del dibattimento a seguito di integrazione probatoria, sia applicata una riduzione di pena fino a un terzo.*

- 2) prevedere che la pena inflitta sia ulteriormente ridotta di un sesto nel caso di omessa proposizione dell'appello da parte dell'imputato, stabilendo che la riduzione sia applicata dal giudice dell'esecuzione;
- 3) modificare la disciplina contenuta nell'articolo 443 del codice di procedura penale, coordinandola con le previsioni di cui all'articolo 7 in tema di impugnazioni;
- 4) abrogare il comma 3 dell'articolo 442 del codice di procedura penale e l'articolo 134 delle disposizioni di attuazione al codice di procedura penale.

c) in materia di giudizio immediato:

- 1) sopprimere;
- 2) prevedere che, a seguito di notificazione del decreto di giudizio immediato, nel caso di dissenso del pubblico ministero o di rigetto da parte del giudice delle indagini preliminari della richiesta di applicazione della pena ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, l'imputato possa proporre la richiesta di giudizio abbreviato;

d) in materia di procedimento per decreto:

- 1) prevedere che la richiesta di decreto penale di condanna possa essere formulata dal pubblico ministero entro il termine di un anno dall'iscrizione ai sensi dell'articolo 335 del codice di procedura penale.
- 2) stabilire che, nei casi previsti dall'articolo 460, comma 5, del codice di procedura penale, ai fini dell'estinzione del reato sia necessario il pagamento della pena pecuniaria;
- 3) assegnare un termine di dieci giorni, decorrenti dalla notificazione del decreto penale di condanna, entro il quale il condannato, rinunciando a proporre opposizione, possa pagare la pena pecuniaria in misura ridotta di un quinto

d-bis) coordinare la disciplina delle nuove contestazioni in dibattimento con la disciplina dei termini per la presentazione della richiesta di procedimenti speciali.

RELAZIONE

È noto da sempre che la chiave del successo di un impianto accusatorio è rappresentata da un efficace compendio di riti alternativi, in grado di assorbire un'elevata percentuale di procedimenti, per riservare il dibattimento, articolato e ricco di garanzie, a un numero circoscritto di casi. È altrettanto noto che questa previsione – espressamente formulata dal legislatore del 1988 – è quella risultata maggiormente inattuata negli oltre trent'anni di applicazione del nuovo codice di procedura penale, nonostante i numerosi interventi che hanno tentato di potenziare l'appetibilità dei procedimenti speciali.

Nel quadro di una riforma ispirata proprio al recupero di effettività dell'amministrazione della giustizia penale, l'ampliamento dello spazio applicativo soprattutto dei riti premiali rappresentava un percorso obbligato, che è stato declinato attraverso due principali interventi, in tema di applicazione della pena su richiesta delle parti e di giudizio abbreviato. Nella prospettiva di un generale riequilibrio dei ruoli processuali - ancorato ad una più effettiva responsabilizzazione di tutti i soggetti al raggiungimento del comune obiettivo di un accertamento contenuto in tempi ragionevoli – si è valorizzata la concezione primigenia di premialità, ancorata al *self restraint* dell'imputato nel ricorso alle garanzie proprie del dibattimento, cui consegue un significativo vantaggio in termini di tempo e di energie impiegate nella definizione del procedimento.

Quanto all'applicazione della pena su richiesta delle parti, pilastro centrale dell'intervento è l'indicazione per una piena negoziabilità del trattamento sanzionatorio, nel suo complesso. L'accordo tra la difesa e il pubblico ministero assumerà una portata molto più ampia, includendo, oltre alla pena principale, anche le pene accessorie e la confisca, anche per equivalente, salve ipotesi obbligatorie. Collegata a tale aspetto è anche l'innovativa proposta che consente alle parti, nell'ambito del c.d. patteggiamento, di concordare la sostituzione della pena pattuita con una delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi, indicate all'art. 9 bis. La riduzione per il rito potrà estendersi fino alla metà, fermo restando il tetto massimo di pena detentiva applicabile in cinque

anni di reclusione. Ove le circostanze del caso lo consentano, le parti avranno modo di addivenire ad un accordo sulla pena anche in relazione a fattispecie connotate da sanzioni edittali elevate, senza tuttavia innalzare il tetto di pena detentiva massima che viene applicata in assenza di una completa ricostruzione dei fatti e, dunque, di un accertamento esplicito di colpevolezza. Allo stesso tempo, la possibilità di diminuire la pena principale fino alla metà sarà posta in relazione, e in bilanciamento, con il più ampio ventaglio di elementi sanzionatori che entreranno nella negoziazione.

Importante effetto estensivo dell'accesso a questo procedimento speciale sarà altresì prodotto dalla eliminazione, per un verso, delle preclusioni soggettive ed oggettive oggi previste dal comma 1 bis dell'art. 444 c.p.p. e, per altro verso, dell'efficacia vincolante della sentenza di patteggiamento innanzitutto nei procedimenti disciplinari (è necessario rivedere, ad opera del legislatore delegato, anche tutte le altre ipotesi, per lo più sparse nella legislazione speciale, che riconoscono efficacia vincolante alla sentenza di patteggiamento, produttive di effetti negativi per l'interessato).

Con riguardo al giudizio abbreviato, la proposta si presenta molto innovativa in quanto mira a distinguere in modo netto le due forme del procedimento speciale: si prevede, infatti, che la richiesta di definizione allo stato degli atti (cd. abbreviato secco) possa essere presentata unicamente al giudice dell'udienza preliminare (nel caso di reati di competenza dell'assise e del tribunale collegiale) oppure dell'udienza pre-dibattimentale (nel caso di procedimento attribuito al tribunale monocratico), mentre la domanda subordinata all'integrazione probatoria (cd. abbreviato condizionato) vada avanzata direttamente al giudice del dibattimento. Questa differenziazione trae spunto dalla presa d'atto che i due meccanismi introdotti nel 1999 si sono evoluti come congegni differenziati: per un verso, un giudizio che si fonda sugli atti assunti unilateralmente in indagine e solo in via eccezionale si risolve in un'integrazione probatoria; per altro verso, un giudizio che si fonda sempre su un'attività di istruzione probatoria, a richiesta dell'imputato ed eventualmente del pubblico ministero. A fronte di tale fisionomia essenzialmente diversa sul piano della piattaforma cognitiva, l'attribuzione di entrambi al giudice dell'udienza preliminare risulta incongrua, ma soprattutto non consente all'abbreviato condizionato di dispiegare tutto il suo potenziale deflativo: l'attribuzione dell'assunzione della prova a un giudice che è estraneo al fenomeno istruttorio finisce per condurre a un atteggiamento di tendenziale chiusura dei giudici dell'udienza preliminare rispetto alle richieste di nuove prove, nonostante l'interpretazione tutto sommato non restrittiva del criterio dell'economia adottato dalla giurisprudenza.

Sulla scorta dell'analisi di tali criticità – emerse in più di vent'anni di applicazione della l. 479 del 1999 –, la Commissione suggerisce di spostare l'abbreviato condizionato davanti al giudice del dibattimento, quale giudice naturalmente portato all'ammissione e all'assunzione della prova: pur mantenendo (necessariamente) un criterio per l'ammissione della prova più stringente rispetto a quello generale dell'art. 190 c.p.p. – essendo basato sulla necessità dell'integrazione ai fini della decisione e sulla capacità di produrre un'economia processuale in rapporto ai tempi di svolgimento del giudizio dibattimentale –, vi è da ritenere che la propensione ad accogliere la domanda sarà molto diversa, posto che il giudice sarà il diretto beneficiario del risparmio garantito dal rito speciale. Si prevede poi che la struttura eterogenea e la diversa capacità di apportare un beneficio in termini di economia processuale si traducano in una differenziazione dello sconto di pena: da un canto, si conferma la riduzione secca di un terzo; dall'altro, si consente al giudice del dibattimento di modulare ragionevolmente l'abbattimento fino a un terzo, tenendo conto della reale dimensione dell'integrazione probatoria effettuata. A ridimensionare l'incidenza di appelli finalizzati a censurare unicamente l'entità della pena – tanto quella base, quanto, nel caso dell'abbreviato dibattimentale, dell'entità dello sconto – si introduce un dispositivo premiale inedito nell'ordinamento processuale italiano: qualora l'imputato rinunci a proporre appello, il giudice dell'esecuzione applicherà alla pena irrogata un'ulteriore riduzione di un sesto. Si tratta di una previsione che, basandosi su uno scambio ben noto nel nostro ordinamento tra rinuncia

consapevole e volontaria a una garanzia (l'appello quale espressione del diritto di difesa) e uno sconto ragionevole di pena (quale premio per il risparmio di attività processuale), appare pienamente conforme ai dettami costituzionali e convenzionali.

In conclusione, deve rimarcarsi che i possibili vantaggi dello sdoppiamento del giudizio abbreviato – in “secco” e “dibattimentale” – si possono apprezzare sia sul piano delle garanzie per l'imputato – che si troverà a essere giudicato, laddove previsto, da un giudice collegiale e non più da un giudice monocratico – sia sul fronte della riduzione dei tempi, visto che si può pronosticare un maggiore ricorso a tale rito da parte degli imputati – soprattutto se si considera l'irrigidimento della regola di giudizio per il rinvio a giudizio e per la citazione diretta a giudizio – e una più ampia propensione a concederlo da parte del giudice. Naturalmente, la Commissione è ben consapevole dei rischi di ordine pratico cui si potrà andare incontro soprattutto nei tribunali di piccole dimensioni; ma si è valutato che siano superiori i possibili vantaggi di tale riforma e che questa dovrà necessariamente essere accompagnata da un significativo intervento sugli organici e da un ripensamento nella allocazione delle risorse tra i diversi uffici.

In tema di giudizio immediato, la soppressione del criterio di delega contenuto nel n. 1 della lett. d è conseguenza della scelta appena tratteggiata, con riguardo all'abbreviato condizionato. Viene invece confermato il criterio *sub* lett. b.

La Commissione ha ritenuto invece di confermare in toto le scelte contenute nella lett. e in materia di procedimento monitorio: si tratta di ritocchi normativi idonei ad agevolare il ricorso a un rito che, in altri Paesi europei, è stato esteso anche alla pena detentiva. Va segnalato che la proposta della Commissione mira a rivitalizzare il procedimento per decreto – che, a seguito delle più recenti depenalizzazioni, ha subito una cospicua flessione sul piano dell'incidenza statistica – in modo indiretto, ossia attraverso una duplice manovra: da un canto, va richiamato il criterio di delega contenuto nell'art. 9-*bis* lett. g, che, estendendo da sei mesi a un anno il limite della pena detentiva suscettibile di sostituzione con la pena pecuniaria, finisce per raddoppiare l'ambito potenziale di applicazione del rito monitorio; dall'altro, va rimarcato il criterio di delega di cui all'art. 9, finalizzato ad assicurare effettività alla pena pecuniaria, in modo da agevolarne l'applicazione concreta.

Infine, merita richiamare l'attenzione sul criterio di delega finalizzato a legittimare il legislatore a razionalizzare la materia dei riti alternativi successivi alle nuove contestazioni, alla luce della cospicua giurisprudenza costituzionale maturata in questi anni.

2.9. Giudizio (art. 5 d.d.l. A.C. 2435, riformulazione)

Art. 5 (Giudizio)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, i decreti legislativi recanti modifiche al codice di procedura penale in materia di giudizio, per le parti di seguito indicate, sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere che, quando non è possibile esaurire il dibattimento in una sola udienza, dopo la lettura dell'ordinanza con cui provvede all'ammissione delle prove il giudice comunichi alle parti il calendario delle udienze per l'istruzione dibattimentale e per lo svolgimento della discussione;

b) prevedere che le parti illustrino le rispettive richieste di prova nei limiti strettamente necessari alla verifica dell'ammissibilità delle prove ai sensi dell'articolo 190 del codice di procedura penale;

c) sopprimere

d) prevedere, ai fini dell'esame del consulente o del perito, il deposito dell'eventuale elaborato scritto entro un termine congruo precedente l'udienza fissata per l'esame del consulente o del perito, ferma restando la disciplina delle letture e dell'indicazione degli atti utilizzabili ai fini della decisione;

e) prevedere che, nell'ipotesi di mutamento del giudice o di uno o più componenti del collegio, il giudice disponga, a richiesta di parte, la riassunzione della prova dichiarativa già assunta; stabilire che, quando è la prova dichiarativa è stata verbalizzata tramite videoregistrazione, nel dibattimento svolto innanzi al giudice diverso o al collegio diversamente composto, nel contraddittorio con la persona nei cui confronti le dichiarazioni medesime saranno utilizzate, il giudice disponga la riassunzione della prova solo quando lo ritenga necessario sulla base di specifiche esigenze;

f) sopprimere

RELAZIONE

La fase del giudizio, cuore dell'istruzione probatoria, è certamente un passaggio particolarmente dispendioso di tempo e di energie, ma che difficilmente può essere razionalizzato senza comprimere garanzie irrinunciabili. La chiave di un efficace intervento, dunque, non può risiedere nella compressione di tutele che devono poter essere dispiegate efficacemente, all'occorrenza, ma deve consistere nella predisposizione di incisivi filtri a monte. Questa la filosofia che anima l'intera proposta elaborata dalla Commissione, in virtù della quale un numero decisamente inferiore di procedimenti dovrebbe approdare al giudizio: l'introduzione di criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale, il mutamento della regola di giudizio dell'archiviazione, l'introduzione dell'archiviazione meritata, il restringimento della regola di giudizio dell'udienza preliminare, ove permane, l'introduzione dell'udienza predibattimentale in tutta l'area dei procedimenti assegnati alla composizione monocratica del tribunale, il deciso rafforzamento dei riti alternativi, l'estensione della procedibilità a querela, l'espansione dell'istituto della non punibilità per particolare tenuità del fatto avranno l'effetto di consentire una definizione anticipata di un numero molto più elevato di procedimenti, che non raggiungeranno pertanto, la fase del giudizio.

All'interno di quest'ultima, tuttavia, si propongono alcuni interventi tutti mirati al potenziamento dell'esercizio del diritto alla prova delle parti, nel contesto della decisa riaffermazione del canone di concentrazione, quale presupposto di tutti i corollari del contraddittorio nella formazione della prova di cui all'art. 111, comma 4, Cost. Tale è, appunto, la chiave di lettura che spiega le proposte dell'art. 5, in parte riprese dal d.d.l. A.C. 2435.

In primo luogo, la previsione di un momento dialettico che accompagni le richieste di prova delle parti, lungi dal voler riesumare istituti già abbandonati per loro evidenti difetti, si propone come strumento di aiuto al giudice nello svolgimento del complesso onere di applicazione dell'art. 190 c.p.p.: seppur rivolta all'esclusione delle sole prove che siano manifestamente superflue o irrilevanti, la regola dell'art. 190 c.p.p. è applicata da un giudice che ha limitatissima conoscenza del fascicolo, il quale può trarre significativo vantaggio da una illustrazione mirata ad opera della parte che richiede la prova.

La riaffermazione della regola generale della concentrazione del dibattimento in una sola udienza non va considerata quale pervicace - ma inutile e disincantata - rivendicazione di ciò che appare impossibile da realizzare in concreto; né l'istituzionalizzazione del calendario delle udienze rappresenta la mera codificazione di quanto già previsto dai protocolli diffusi sul territorio nazionale. Si tratta invece di due criteri che hanno un obiettivo ambizioso: quello di richiamare il legislatore delegato e i dirigenti degli uffici a sperimentare forme innovative di organizzazione delle udienze dibattimentali, che tengano conto della maggiore efficienza - dimostrata da diversi studi di analisi economica del diritto - della trattazione dei casi in sequenza e non in parallelo, sia in termini di capacità di definizione che di tempi di chiusura dei processi.

Proprio nella prospettiva di valorizzazione del contraddittorio, è parso utile prevedere che, per la più efficace escussione dibattimentale del perito e del consulente tecnico, questi ultimi

provvedano a depositare, ove l'abbiano redatta, la relazione: senza interferire con la natura esclusivamente orale di questa prova – peraltro ribadita da recente giurisprudenza di legittimità – il previo deposito dell'eventuale (e non necessaria) relazione tecnica consentirà un più efficace esame e controesame dell'esperto.

È parso invece non coerente con la prospettiva adottata, lo scivolamento verso una netta impostazione dispositiva della prova, che ispirava la previsione originaria dell'art. 5, lett. c d.d.l. 2435, in merito alla rinuncia unilaterale, della parte richiedente, alla prova. La rinuncia insindacabile ad una prova potrebbe infatti incidere non soltanto sulla strategia della parte che ne aveva chiesta l'ammissione, ma anche delle altre parti che si erano limitate, per ragioni strategiche, a richiedere soltanto il controesame del teste 'altrui'.

Di particolare rilevanza la previsione legata al non infrequente problema della modifica della composizione del giudice o del collegio, che, alla stregua della nullità prevista nell'art. 525 comma 2 c.p.p., imporrebbe la necessaria rinnovazione delle prove già assunte. È ben noto, tuttavia, come la recente giurisprudenza costituzionale e di legittimità abbia inciso, restrittivamente, su tale garanzia di immediatezza. La Commissione ha ribadito unanimemente la necessità che si agisca su tali, frequenti, situazioni – determinate spesso (seppur non esclusivamente) dal trasferimento dei magistrati interno all'ufficio o da un ufficio all'altro – attraverso regole ordinamentali che riducano gli effetti più evidenti e prevedibili di un trasferimento di ufficio: per la verità, sono già previsti spazi organizzativi – tanto da norme primarie che secondarie – per ridurre le disfunzioni collegate al mutamento del giudice; se utilizzati in modo rigoroso ridurrebbero la rilevanza del problema. Sul piano processuale, una plausibile soluzione è quella di sfruttare la previsione della necessaria videoregistrazione dell'assunzione di prove dichiarative (v. art. 2-*quater*). Come già altrove ribadito, tale modalità di verbalizzazione consentirà al nuovo giudice o componente del collegio, di apprezzare, ben oltre il limite intrinseco del verbale tradizionale, le dichiarazioni già assunte in precedenza. Fermo il diritto delle parti di chiedere la rinnovazione della prova orale ad ogni mutamento di composizione del giudice, la situazione oggi affermata, a seguito del consolidato indirizzo dettato dalle SU nel caso *Bajrami*, sarebbe significativamente migliorata dalla possibilità, per il giudice, di visionare la videoregistrazione e di disporre successivamente la rinnovazione della prova solo se sussistono specifici motivi.

2.10. Procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica (art. 6 d.d.l. A.C. 2435, riformulazione)

Art. 6

(Procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, i decreti legislativi recanti modifiche al codice di procedura penale in materia di procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica, per le parti di seguito indicate, sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) nei procedimenti a citazione diretta di cui all'articolo 550 del codice di procedura penale, introdurre un'udienza predibattimentale in camera di consiglio, innanzi a un giudice diverso da quello davanti al quale, eventualmente, dovrà celebrarsi il dibattimento;

a-bis) prevedere nella stessa udienza di cui alla lettera a) il termine, a pena di decadenza, per la richiesta del giudizio abbreviato allo stato degli atti, di applicazione della pena su richiesta, di messa alla prova o per la domanda di oblazione; prevedere che, anche in assenza di una richiesta delle parti, il giudice, previa instaurazione del contraddittorio sulla corretta descrizione e qualificazione giuridica del fatto, verifichi la possibilità di una definizione immediata del processo, attraverso l'attivazione della messa alla prova per adulti, dell'applicazione della pena su

richiesta, del giudizio abbreviato, dell'estinzione del reato per condotte riparatorie, dell'oblazione, verificando altresì l'eventuale disponibilità del querelante a rimettere la querela, nonché l'eventuale sussistenza della causa di non punibilità per tenuità del fatto, di cui all'articolo 131-bis del codice penale;

a-ter) prevedere che, in assenza di richieste di definizioni alternative di cui alla lettera precedente, il giudice valuti, sulla base degli atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero, se sussistono le condizioni per pronunciare sentenza di non luogo a procedere perché gli elementi acquisiti non sono tali da determinare la condanna;

a-quater) prevedere che, nel caso in cui il processo, nell'udienza di cui alla lettera a), non sia definito con procedimento speciale o con sentenza di non luogo a procedere, il giudice fissi la data per una nuova udienza, tenuta di fronte a un altro giudice, per l'apertura e la celebrazione del dibattimento; coordinare la disciplina dell'articolo 468 del codice di procedura penale;

b) prevedere che il giudice non possa pronunciare sentenza di non luogo a procedere, nei casi di cui alla lettera a-ter), se ritiene che dal proscioglimento debba conseguire l'applicazione di una misura di sicurezza diversa dalla confisca;

c) prevedere l'applicazione alla sentenza di non luogo a procedere di cui alla lettera a) degli articoli 426, 427 e 428 del codice di procedura penale e delle disposizioni del titolo X del libro V dello stesso codice, adeguandone il contenuto in rapporto alla competenza del tribunale in composizione monocratica.

RELAZIONE

La Commissione ha sostanzialmente condiviso la proposta di introdurre, nei procedimenti monocratici a citazione diretta di cui all'articolo 550 c.p.p., un'udienza "filtro", volta a verificare l'effettiva necessità della celebrazione del dibattimento, non solo e non tanto per fini deflattivi, ma soprattutto perché il dibattimento per chi è costretto a subirlo costituisce già di per sé una "pena", che non deve essere inflitta se ne mancano le ragioni.

La modifica è apparsa giustificata per un duplice ordine di ragioni, strettamente collegate tra loro e basate, da un lato, sulla constatazione dell'elevatissimo numero di esiti assolutori che si registra nei procedimenti in questione (l'incidenza delle condanne sui definiti, negli anni 2015-2019, è pari in media al 41% del totale), dall'altro sull'esigenza logico-sistematica di affidare al controllo preventivo del giudice la corretta applicazione, da parte del pubblico ministero, del criterio di giudizio sotteso alla decisione di esercitare l'azione penale.

Questa ultima ragione assume una importanza ancora maggiore a seguito del mutamento di tale criterio di giudizio, proposto dalla Commissione nell'art. 3, in cui si è previsto che il pubblico ministero debba chiedere l'archiviazione quando gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari "non sono tali da determinare la condanna" dell'imputato (lettera a; v. anche la correlata regola prevista nella lettera i-bis dello stesso art. 3). Il mutamento del criterio che il pubblico ministero deve applicare nella decisione di esercitare l'azione penale, mutamento reso necessario dalla esigenza di diminuire il numero di dibattimenti che si concludono con esiti assolutori, rischierebbe di restare senza effetto pratico se non fosse accompagnato da un controllo sulla sua osservanza, necessariamente affidato ad un giudice. Da qui la scelta di introdurre un filtro giudiziale nei procedimenti a citazione diretta, i quali oggi comportano lo svolgimento di dibattimenti che, ispirati al sistema accusatorio, non possono non risultare impegnativi, in misura ben maggiore di quanto avveniva nel codice previgente, anche quando si definiscono con una pronuncia assolutoria.

La valutazione del giudice dell'udienza filtro consentirà di celebrare il dibattimento soltanto quando egli riterrà che gli elementi acquisiti dal pubblico ministero, come risultanti dal suo fascicolo, sono tali da determinare la condanna dell'imputato, sempre che, ovviamente, essi

trovino successivo riscontro nelle acquisizioni dibattimentali. Nell'ipotesi di valutazione negativa egli pronunzierà sentenza di non luogo a procedere (lettera *a-ter* dell'articolo in commento).

L'udienza filtro si terrà non soltanto nei procedimenti monocratici a citazione diretta previsti dalla attuale normativa, ma anche nei procedimenti monocratici per i quali sarà disposta dal legislatore delegato la soppressione dell'udienza preliminare oggi prevista (v. art.3, lettera i).

La Commissione ha discusso a lungo se affidare questo innovativo filtro al giudice per le indagini preliminari ovvero se condividere la scelta del disegno di legge n. 2435, che lo ha attribuito ad un giudice del tribunale, in sede predibattimentale, ovviamente diverso da quello che procederà, eventualmente, al dibattimento. Si è preferita la seconda soluzione sulla base di una triplice serie di considerazioni.

Il giudice dibattimentale è quello che, nella sua tipica attività, applica le regole del giudizio sulla imputazione e quindi è più idoneo ad effettuare la valutazione sulla sufficienza o meno degli elementi raccolti dal pubblico ministero a determinare la condanna dell'imputato. Secondariamente, il numero dei giudici per le indagini è nettamente minore di quello dei giudici dibattimentali, onde la quantità, che comunque rimarrà elevata, delle richieste del pubblico ministero di disporre il giudizio potrà essere distribuita tra questi ultimi più equamente ed efficientemente che rispetto ai primi. Infine, non bisogna dimenticare che il filtro pone, a colui che deve effettuarlo, l'alternativa tra l'emanazione di un provvedimento non motivato (decreto che dispone il giudizio) e la redazione di una sentenza motivata (di non luogo a procedere). L'elevato carico di lavoro incombente sul singolo magistrato o altre possibili situazioni personali possono costituire ragioni idonee ad orientare, almeno nei casi dubbi, la sua scelta, forse anche inconsapevolmente, verso la strada meno impegnativa dal punto di vista lavorativo. Queste situazioni eventuali possono trovare una efficace contropinta, sul piano psicologico, quando la decisione meno faticosa (quella del rinvio a giudizio) sia effettuata, anziché da magistrati appartenenti ad una diversa ed estranea struttura organizzativa (come è, nei grandi tribunali, la sezione giudice per le indagini rispetto alle sezioni dibattimentali), da magistrati appartenenti alla medesima struttura e quindi soggetti ai giudizi di stima dei colleghi. In sintesi, la scelta del filtro in sede predibattimentale (anziché ad opera del giudice per le indagini) è stata determinata dalla previsione della Commissione che, in tal modo, la valutazione sulla necessità del dibattimento sarà più rigorosa ed effettiva.

Del resto, non mancano gli esempi di ordinamenti stranieri che affidano proprio al giudice del dibattimento la valutazione circa l'alternativa tra celebrazione del giudizio e definizione anticipata. Si vedano, per esempio, l'art. 662 LECrim spagnola che, nei procedimenti non abbreviati, assegna tale valutazione proprio al giudice del dibattimento e lo *Zwischenverfahren* tedesco (§ 203 StPO), tradizionalmente affidato proprio al giudice competente a conoscere nel merito il procedimento (in entrambi i casi in forma cartolare e senza incompatibilità funzionale tra giudice del filtro e giudice del merito, prevista invece nel nostro ordinamento). Sulla base dello studio di tali esperienze e, in particolare, di quella tedesca, la proposta mira a replicarne i vantaggi, risolvendone le aporie: non solo, come già detto, quella dell'incompatibilità, ma anche quella della cartolarità, oggetto di numerose critiche nella realtà tedesca. E' evidente, infatti che, collocata nel contraddittorio delle parti, la valutazione giurisdizionale potrà assolvere in modo più efficace alla funzione di filtro: escluso qualsiasi spazio istruttorio, l'udienza predibattimentale consentirà uno strategico controllo sulla validità dell'imputazione formulata e sulla sua rispondenza agli atti contenuti nel fascicolo, favorendo l'accesso ai riti premiali.

Nel contesto della positiva valutazione dell'istituto si è altresì ritenuto scarsamente rilevante, e comunque agevolmente arginabile mediante gli opportuni accorgimenti, l'impatto organizzativo derivante dall'incompatibilità del giudice investito della trattazione dell'udienza filtro con l'eventuale successiva celebrazione del dibattimento. Considerato, infatti, che si tratta di procedimenti di competenza del giudice monocratico e che, anche nei tribunali di più modeste dimensioni, è sempre assicurata la presenza di almeno tre magistrati addetti al dibattimento (tanti

quanti ne occorrono per formare un collegio), alla incompatibilità del giudice della udienza “filtro” potrà avviarsi sul piano organizzativo, mediante l’adozione di criteri tabellari che stabiliscano – come del resto già oggi accade per le incompatibilità tra giudice per le indagini e giudice dell’udienza preliminare - le regole predeterminate di riassegnazione dei procedimenti.

L’attenzione della Commissione si è dunque concentrata sulla possibilità d’un ulteriore implementazione del criterio di delega e, in particolare, sulla più compiuta e puntuale definizione dei contenuti e dei profili procedurali della nuova udienza.

Tale sforzo di approfondimento è sfociato nella formulazione di alcune proposte di modifica, che possono così, essenzialmente, sintetizzarsi.

Innanzitutto, avuto riguardo alla natura delle questioni da trattarsi, si è ritenuto opportuno, anche al fine di garantire le esigenze di riservatezza delle parti, prevedere che l’udienza filtro abbia a svolgersi in camera di consiglio (lett. a)).

In secondo luogo, è stato ampliato il catalogo delle attività e delle verifiche da svolgersi, che ora comprendono la «instaurazione del contraddittorio sulla corretta descrizione e qualificazione giuridica del fatto» e l’intero ventaglio delle definizioni procedurali alternative al dibattimento, essendo state affiancate ai tradizionali riti alternativi la messa alla prova, l’estinzione del reato per condotte riparatorie, la remissione di querela e, non ultimo, la causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto: soprattutto, la verifica circa la concreta percorribilità di tali esiti non è stata rimessa all’iniziativa delle parti ma configurata quale preciso compito del giudice investito della trattazione dell’udienza (lett. a-bis)).

Si è ristretta, invece, la possibilità di chiedere nella udienza filtro il giudizio abbreviato soltanto alla ipotesi che la richiesta abbia ad oggetto la definizione allo stato degli atti, perché si è previsto, nell’art.4 (lettera b) che la richiesta di giudizio abbreviato subordinata ad integrazione probatoria possa essere presentata solo davanti al giudice del dibattimento, il quale, come si è già osservato, avrà una elevata propensione ad accoglierla, essendo egli comunque tenuto a celebrare il dibattimento, onde sarà normalmente indotto a beneficiare del risparmio di attività determinato dal giudizio abbreviato. In tal modo questo procedimento speciale potrà trovare applicazione in misura ben più ampia di quanto attualmente avviene, anche a causa delle decisioni di rigetto della relativa richiesta da parte dei giudici dell’udienza preliminare.

Nella lettera b sono state richiamate, oltre agli articoli 426, 427 e 428 del codice di procedura penale, le disposizioni del titolo X del libro V, in tema di revoca della sentenza di non luogo a procedere adeguandone il contenuto in rapporto alla competenza del tribunale in composizione monocratica (lett. c)).

Un’ultima modifica, di mero coordinamento, riguarda infine il caso di prosecuzione dell’*iter* nella sede propriamente dibattimentale, in relazione al quale si è prevista la necessità di adeguamento della disciplina relativa alla presentazione della cd. lista (lett. a-quater)).

2.11. Impugnazioni (art. 7 d.d.l. A.C. 2435, riformulazione)

Art. 7 (Impugnazioni)

1. Nell’esercizio della delega di cui all’articolo 1, i decreti legislativi recanti modifiche al codice di procedura penale in materia di appello, di ricorso per cassazione e di impugnazioni straordinarie, per le parti di seguito indicate, sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) sopprimere;

b) abrogare l'articolo 582, comma 2, del codice di procedura penale e l'articolo 583 del codice di procedura penale e coordinare la disciplina del deposito degli atti di impugnazione con quella generale, prevista per il deposito di tutti gli atti del procedimento;

c) prevedere l'inappellabilità delle sentenze di condanna e di proscioglimento da parte del pubblico ministero;

c-bis) prevedere l'inappellabilità per l'imputato delle sentenze di proscioglimento relative a reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa;

c-ter) prevedere l'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento e dei capi civili delle sentenze di condanna ad opera della parte civile in sede penale;

c-quater) coordinare le previsioni di cui alle lettere precedenti con la disciplina delle impugnazioni nel procedimento davanti al giudice di pace;

c-quinquies) coordinare le previsioni di cui alle lettere precedenti con il meccanismo della conversione di cui all'articolo 580 del codice di procedura penale;

d) prevedere l'inappellabilità della sentenza di condanna a pena detentiva sostituita con il lavoro di pubblica utilità; prevedere l'inappellabilità della sentenza di condanna alla sola pena pecuniaria, anche se risultante dalla sostituzione della pena detentiva, salvi i casi di particolare afflittività della pena e quelli in cui l'imputato impugni anche il capo relativo alla condanna, anche generica, al risarcimento del danno;

e) prevedere che contro la sentenza di non luogo a procedere non possano proporre appello il pubblico ministero e la parte civile;

f) sopprimere

g) prevedere la celebrazione del giudizio d'appello con rito camerale non partecipato, salva richiesta dell'imputato o del suo difensore;

h) eliminare le preclusioni di cui all'articolo 599-bis, comma 2, del codice di procedura penale;

h-bis) strutturare l'appello quale impugnazione a critica vincolata, prevedendo i motivi per i quali, a pena di inammissibilità, può essere proposto; prevedere l'inammissibilità dell'appello per aspecificità dei motivi quando nell'atto manchi la puntuale ed esplicita enunciazione dei rilievi critici rispetto alle ragioni di fatto e di diritto espresse nel provvedimento impugnato;

h-ter) eliminare l'appello incidentale dell'imputato;

h-quater) ripristinare i casi di rinnovazione dell'istruzione dibattimentale in appello, abrogando il comma 3-bis dell'articolo 603 del codice di procedura penale;

h-quinquies) disciplinare la ricorribilità per cassazione delle sentenze di primo grado da parte del pubblico ministero e della parte civile per tutti i motivi di cui all'articolo 606 del codice di procedura penale; prevedere che, in caso di accoglimento del ricorso del pubblico ministero, la Corte di cassazione annulli con rinvio al giudice competente per l'appello; intervenire sull'articolo 627, comma 2, del codice di procedura penale e prevedere che, in caso di annullamento della sentenza di proscioglimento, sia obbligatoria la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale volta ad assumere prove decisive; prevedere che, in caso di annullamento della sentenza ai soli effetti civili, la Corte di

cassazione annulli con rinvio al giudice civile ai sensi dell'articolo 622 del codice di procedura penale con l'obbligo da parte di quest'ultimo di valutare le prove raccolte nel processo penale;

h-sexies) prevedere che la trattazione dei ricorsi davanti alla Corte di cassazione avvenga con contraddittorio scritto senza l'intervento dei difensori, salva, nei casi non contemplati dall'articolo 611 del codice di procedura penale, la richiesta delle parti di discussione orale in pubblica udienza o in camera di consiglio partecipata; prevedere che, negli stessi casi, il giudice possa disporre, anche in assenza di una richiesta di parte, la trattazione con discussione orale in pubblica udienza o in camera di consiglio partecipata; prevedere che, ove il giudice intenda procedere alla riqualificazione, instauri un previo contraddittorio nelle forme previste per la celebrazione dell'udienza;

h-septies) estendere la procedura senza formalità di cui all'articolo 610, comma 5-bis, del codice di procedura penale a tutti i casi di inammissibilità del ricorso e di ricorso manifestamente fondato; prevedere un termine perentorio entro il quale le parti private e il procuratore generale possano presentare opposizione motivata avverso la decisione di inammissibilità o di accoglimento; prevedere che sull'opposizione decida l'apposita sezione di cui all'articolo 610, comma 1, del codice di procedura penale, la quale, se non conferma l'inammissibilità, rimette il ricorso alla sezione ordinaria; prevedere che l'opposizione non sospenda l'esecuzione della ordinanza di inammissibilità e che la Corte di cassazione possa disporre, su richiesta di parte, la sospensione in presenza di gravi ragioni;

h-octies) prevedere che il giudice chiamato a decidere nel corso del processo una questione concernente la competenza per territorio possa, se la questione è seria, anche su istanza delle parti, rimettere la decisione alla Corte di cassazione, che provvede in camera di consiglio non partecipata; prevedere che la Corte di cassazione, nel caso in cui dichiari l'incompetenza del giudice, ordini la trasmissione degli atti al giudice competente.

h-nonies) introdurre un mezzo di impugnazione straordinario davanti alla Corte di cassazione al fine di dare esecuzione alla sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo, proponibile dal soggetto che abbia presentato il ricorso, entro un termine perentorio; attribuire alla Corte di cassazione il potere di adottare i provvedimenti necessari e disciplinare l'eventuale procedimento successivo; coordinare il rimedio con quello della rescissione del giudicato, individuando per quest'ultimo una coerente collocazione sistematica, e con l'incidente di esecuzione di cui all'articolo 670 del codice di procedura penale.

RELAZIONE

La proposta della Commissione si traduce in una profonda e organica riforma del sistema delle impugnazioni, ordinarie e straordinarie, volta ad assicurare i diritti dell'imputato, la tutela dell'interesse pubblico alla legalità e legittimità delle decisioni e la ragionevole durata del procedimento. Com'è noto, le direttive della legge-delega del 1987 che riguardavano le impugnazioni avevano lasciato «inalterata l'impostazione tradizionale del nostro sistema processuale» [cfr. la Relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale] e ciò aveva impedito di adeguare il sistema dei controlli al nuovo assetto processuale, fondato sul contraddittorio. Ne sono conseguiti, per un verso, un lungo lavoro giurisprudenziale volto a razionalizzazione il sistema delle impugnazioni e, per l'altro, reiterate manovre legislative connotate spesso da interventi puntiformi. Ciò nonostante i controlli sulla decisione sono ancora contraddistinti da grave inefficienza: per un verso, il sistema presenta diverse aporie – si pensi alla rinnovazione dell'istruzione dibattimentale in appello anche a seguito del giudizio abbreviato – e lacune quanto all'effettività dei controlli, sia in seconde cure, che davanti alla Corte di cassazione; per altro verso, soprattutto il giudizio di appello si connota per una durata media ben al di sopra delle statistiche europee (secondo l'ultimo Rapporto CEPEJ la durata stimata è pari a 851 giorni, a fronte della media europea di 155 giorni) e per il progressivo accumulo di un arretrato assai preoccupante, pari a 260.946 regiudicande nel 2019. Si tratta di una cifra a sua volta più che doppia

rispetto al numero di reg giudicande esaurite annualmente dalle corti d'appello, il che fa sì che ci vorrebbero oltre due anni a "sopravvenienze zero" affinché i giudici di secondo grado riuscissero ad azzerare il carico residuo, ossia un tempo paradossalmente superiore a quello stabilito dalla legge Pinto per il grado in esame.

La riforma è ispirata anzitutto dall'obiettivo di adeguare i rimedi impugnatori alle direttrici costituzionali, come interpretate in senso evolutivo dopo la costituzionalizzazione del canone del contraddittorio quale architrave del processo penale; in secondo luogo, essa è finalizzata a dare attuazione a principi posti dalle fonti europee, tanto eurounitarie, quanto convenzionali: si propone, sotto questo profilo, di modificare la disciplina della rescissione del giudicato e di introdurre un rimedio straordinario finalizzato a dare esecuzione alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Dopo trent'anni dall'introduzione della riforma in senso accusatorio il tempo è ormai maturo per ripensare alla funzione da attribuire all'appello nell'innovata architettura del contraddittorio. In fondo, negli ultimi tre lustri il legislatore ha effettuato due tentativi di segno opposto.

Da un lato, la legge n. 46 del 2006 ha puntato sulla parziale riduzione dell'appello avverso le sentenze di proscioglimento, che è stata censurata come irragionevole dalla Corte costituzionale (sentenze n. 26 del 2007 e 85 del 2008).

Dall'altro lato, la legge n. 103 del 2017 ha mirato al rafforzamento dei poteri istruttori in seconde cure nell'ipotesi di appello del pubblico ministero: anche questa prospettiva si è dimostrata piuttosto critica, nella misura in cui ha prodotto un meccanismo assai dispendioso e problematico, destinato a produrre veri e propri cortocircuiti logici quando opera nei casi di giudizio abbreviato (e nelle ipotesi di impugnazione della parte civile).

Per ridisegnare il sistema delle impugnazioni alla luce delle coordinate costituzionali e convenzionali si deve dunque prendere le mosse proprio dalle indicazioni della giurisprudenza costituzionale, che ha rimarcato – in modo sempre più accentuato – la «diversa quotazione costituzionale del potere di impugnazione delle due parti necessarie del processo penale: privo di autonoma copertura nell'art. 112 Cost. – e, dunque, più "malleabile", in funzione della realizzazione di interessi contrapposti – quello della parte pubblica; intimamente collegato, invece, all'art. 24 Cost. – e, dunque, meno disponibile a interventi limitativi – quello dell'imputato» (sent. 34/2020). A seguito di un articolato dibattito – che ha visto talora manifestarsi posizioni diverse in seno al collegio – la Commissione ritiene si possa perseguire la strada di una netta differenziazione per i rimedi ordinari: anche alla luce delle fonti internazionali (l'art. 14 par. 5 P.i.d.c.p. e l'art. 2 Protocollo n. 7 alla C.e.d.u., che prevedono «il diritto a far riesaminare la decisione da una giurisdizione superiore, o di seconda istanza», «solo a favore della persona dichiarata colpevole o condannata per un reato»), si propone di ridefinire l'appello quale strumento di controllo nel merito della sentenza di primo grado a favore dell'imputato: costituisce un mezzo generale di esercizio del diritto di difesa, la tutela del quale sarebbe incompleta laddove, a fronte di un ampio coinvolgimento nella formazione delle prove e del convincimento del giudice, non si consentisse all'imputato di sollecitare un controllo sui punti della decisione relativi alla ricostruzione del fatto e alla valutazione delle risultanze del dibattimento. Diversa la posizione del pubblico ministero: come si è appena ricordato, a più riprese la Corte costituzionale ha stabilito che «il potere di impugnazione della parte pubblica non può essere [...] configurato come proiezione necessaria del principio di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale, enunciato dall'art. 112 Cost.» (sentenze n. 34 del 2020, n. 183 del 2017, n. 242 del 2009, n. 298 del 2008 e n. 280 del 1995; ordinanze n. 165 del 2003 e n. 347 del 2002), con la precisazione che l'iniziativa della procura tesa a far valere eventuali errori commessi dal primo giudice «ha [...] come scopo istituzionale quello di assicurare la corretta applicazione della legge penale nel caso concreto», oltre alla «effettiva attuazione dei principi di legalità e di eguaglianza» (Corte cost., 6 febbraio 2007, n. 26).

Ebbene, l'orientamento prevalente in Commissione propende nel senso di ritenere che lo strumento a disposizione del pubblico ministero per attivare un controllo di legalità (sulla corretta applicazione della norma sostanziale), di legittimità (su eventuali *errores in procedendo*) e di razionalità del giudizio di fatto (sulla corretta applicazione delle regole della logica) della decisione sia il ricorso per Cassazione. Al riguardo, considerata l'ampiezza del vizio di motivazione contemplato dall'art. 606, comma 1, lett. e, c.p.p. – che consente un controllo della corrispondenza della motivazione agli atti probatori –, si reputa che tale rimedio permetta alla parte pubblica di censurare gli errori del giudice di prime cure nella ricostruzione del fatto. Per converso, l'indisponibilità per il pubblico ministero di un rimedio finalizzato a ottenere un nuovo giudizio di fatto in sede di appello discende: da un canto, con riguardo alle sentenze di proscioglimento, dallo standard dell'oltre ogni ragionevole dubbio, che promana dall'art. 27, comma 2, Cost. e rende inconcepibile sul piano logico il raggiungimento della certezza processuale dopo un giudizio di proscioglimento, se non in presenza di vizi di motivazione che escludano la riproponibilità della valutazione alternativa e a seguito di una articolata e problematica rinnovazione istruttoria; d'altro canto, per la sentenza di condanna, dalla natura che l'appello si vede riconosciuta nelle fonti internazionali e nel quadro costituzionale, che ne sanciscono, come ricordato, la funzione di tutela del diritto difesa dell'imputato (vedi Corte cost. 34/2020, § 3.2). Giova ribadire che la tutela dell'interesse pubblico al controllo di legalità, legittimità e razionalità sulle sentenze di prime cure sarà ragionevolmente affidato alla Corte di cassazione e, soltanto a seguito di annullamento con rinvio andrà assicurata la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale, con il superamento del complesso meccanismo attualmente previsto dall'art. 603, comma 3-*bis*, c.p.p., e la conseguente modifica dell'art. 627, comma 2, c.p.p. Peraltro, merita sottolineare che l'esclusione dell'appello da parte del pubblico ministero non è destinato a riverberarsi in modo preoccupante sulla funzionalità della Corte di cassazione, considerata l'incidenza assai contenuta delle impugnazioni della parte pubblica (nel quinquennio 2012-2016 pari all'1,8% del totale dei gravami per le impugnazioni del pubblico ministero presso il Tribunale e al 3,4% per quelle del procuratore generale).

Evoluto il panorama giuridico ed istituzionale anche nell'ottica di tutela multilivello dei diritti fondamentali, la proposta si configura come compatibile con il quadro costituzionale. Non solo l'impianto deve essere valutato avuto riguardo ai poteri che l'ordinamento attribuisce alle parti nelle diverse fasi del procedimento – e, come ha ricordato la Corte, «in altre fasi del procedimento, è il pubblico ministero a fruire di una posizione di indubbio vantaggio» – ma deve tener conto delle ulteriori modifiche proposte per l'appello.

Per un verso, va menzionata la prevista esclusione del potere di appello dello stesso imputato, con riguardo alle sentenze di condanna a pena detentiva sostituita con il lavoro di pubblica utilità o a pena pecuniaria, anche se risultante dalla sostituzione della pena detentiva (salve le eccezioni previste dal criterio di delega sub lett. d) e delle sentenze di proscioglimento relative a reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa.

Per altro verso, deve essere valorizzata la concomitante proposta di trasformazione dell'appello in uno strumento di controllo a critica vincolata della pronuncia di primo grado. Tale rivisitazione del giudizio d'appello porta a termine un processo di razionalizzazione resosi necessario dalla crisi di rigetto determinata dalla estraneità della tradizionale disciplina delle impugnazioni nel corpo di un processo accusatorio. Si tratta di un percorso, già iniziato dalla giurisprudenza e consolidato da precedenti riforme, che concorre finalmente ad attribuire sistematicità a un istituto che era e continua a essere alla ricerca di identità nella cornice di un sistema processuale basato sulla centralità del contraddittorio. In quest'ottica, vanno apprezzati i criteri di delega che attribuiscono al legislatore delegato l'individuazione dei motivi di appello: questi andranno modellati tenendo conto della mutata struttura della sentenza (di cui all'art. 546 c.p.p.) e dovrebbero riferirsi, a tutto campo, agli errori di fatto e di diritto, agli *errores in iudicando* e agli *errores in procedendo*. Conseguentemente, il legislatore delegato sarà chiamato ad adeguare la cognizione del giudice d'appello, non più tenuto a decidere *ex novo* sui “punti” coinvolti dai motivi,

ma a verificare la fondatezza o meno dei motivi stessi; salvo l'obbligo di dichiarare in ogni stato e grado del processo le cause di non punibilità contemplate nell'art. 129 c.p.p. Di notevole impatto, in chiave di responsabilizzazione della difesa e di potenziale deflazione è la previsione esplicita dell'inammissibilità per aspecificità dei motivi, che mira a recepire i recenti approdi della giurisprudenza di legittimità.

Quanto all'appello monocratico, la Commissione ha valutato una serie di profili. Certamente la collegialità rappresenta un valore essenziale del sistema delle impugnazioni (pur essendo già previste ipotesi di monocraticità per reati minori); inoltre, – come rilevato da molti esperti durante le audizioni parlamentari – è dubbio che la previsione del giudice monocratico consentirebbe di aumentare aritmeticamente la capacità di definizione delle corti d'appello. Tuttavia, durante i lavori si è rilevato che l'alleggerimento dell'impegno dei componenti del collegio può rappresentare un'utile razionalizzazione delle risorse disponibili, ai fini della riduzione dei tempi di definizione dei giudizi d'appello. In tale prospettiva si inserisce la recente riforma francese (dell'art. 510 c.p.p.), che consente l'assegnazione del giudizio d'appello ad un giudice monocratico, salva la facoltà delle parti di chiedere, e del giudice di disporre d'ufficio, la rimessione alla composizione collegiale. Si segnala, dunque, l'opportunità di valutare entrambi i profili qui menzionati.

L'esclusione dell'appello della parte civile va inserito all'interno di una più ampia riflessione, che suggerisce una serie di interventi di contorno. La posizione del danneggiato nel processo penale va certamente riletta alla luce dell'affermarsi di un ruolo ben circostanziato della vittima del reato, soggetto praticamente sconosciuto nella sistematica del 1988. A partire dalla direttiva 2012/29/EU una serie di rilevanti spunti e vincoli normativi hanno messo in luce la centralità dell'accertamento aquilano nel processo penale a favore della vittima, rafforzando sì lo spazio della pretesa risarcitoria del danno derivante da reato, ma soltanto in relazione a chi sia altresì vittima o soggetto giuridico offeso dal reato. Nell'ottica di razionalizzazione del sistema che la Commissione propone, ben si può immaginare il mantenimento della potestà di esercizio dell'azione risarcitoria nel processo penale ai soli soggetti, fisici e giuridici, che abbiano subito in via diretta gli effetti pregiudizievoli del reato. Questi possono godere dei vantaggi che derivano dalla collocazione nel processo penale – dalle risorse probatorie messe in campo dalla parte pubblica, sino alla mancata anticipazione delle spese del procedimento che sono sostenute dallo Stato – ma subisce gli eventuali pregiudizi che derivano dall'accessorietà del tema civile a quello penale. A fronte dell'esclusione dell'appello del pubblico ministero consegue l'inappellabilità della sentenza di prime cure della parte civile: in seno alla Commissione si è discusso ampiamente dell'opportunità di prevedere un appello da proporre direttamente innanzi al giudice d'appello civile, chiamato ad applicare le regole probatorie e di giudizio del processo penale (nel caso del proscioglimento, con minori rischi di conflitto con il recente orientamento dei giudici di Strasburgo [*Pasquini c. San Marino*], giacché l'approccio del giudice civile, nella rivisitazione dell'innocenza dell'imputato, asserita in primo grado, potrebbe evitare considerazioni apparentemente lesive della presunzione di innocenza). Si è anche ipotizzato di intervenire nel senso di rivedere la disposizione che impone la sospensione del processo civile «fino alla pronuncia della sentenza penale non più soggetta a impugnazione» quando l'azione sia proposta in sede civile «dopo la costituzione di parte civile nel processo penale o dopo la sentenza penale di primo grado» (art. 75, comma 3, c.p.p.); in tal modo, si finirebbe per controbilanciare l'inappellabilità della sentenza di proscioglimento con il riconoscimento al danneggiato del diritto di trasferire la propria azione davanti al giudice civile, senza subire la sospensione del processo in quella sede. Alla fine, l'orientamento prevalente ha ritenuto sufficiente riconoscere alla parte civile il ricorso ex art. 606 c.p.p., considerato che può anche sfruttare l'immanenza della propria costituzione e sostenere il ricorso per cassazione eventualmente proposto dal pubblico ministero. Sarà solo a seguito dell'ipotetico annullamento con rinvio da parte della Corte di cassazione che verrà investito il

giudice civile: a quel punto, si è ritenuto opportuno specificare che il giudice d'appello civile dovrà valutare le prove assunte nel processo penale (lett. *h-quinquies*).

Sul versante del procedimento d'appello, al fine di garantire uno svolgimento in tempi ragionevoli del controllo da parte del giudice di seconde cure, si è preferito affermare che il contraddittorio orale si attivi solo su richiesta dell'imputato o del difensore.

Naturalmente, in un riassetto complessivo del sistema delle impugnazioni, peculiare attenzione viene riservata anche alla Corte di cassazione. Le proposte elaborate dalla Commissione non riguardano tanto il profilo dell'accesso del controllo di legittimità, posto che sul punto è intervenuto meno di cinque anni fa il legislatore (con la l. 103/2017) e che non sarebbe ipotizzabile circoscrivere le censure – in particolare il vizio di motivazione – nel momento in cui si esclude l'appello del pubblico ministero e della parte civile. Si sono invece prospettati interventi sul procedimento di legittimità, prendendo le mosse dalla convinzione che sia necessario proseguire quel percorso riformatore diretto a restituire centralità alla funzione nomofilattica affidata alla Corte di cassazione. Nel panorama giuridico contemporaneo, questa appare ancorata a beni costituzionali di primario rilievo – primo tra tutti il canone di uguaglianza e il principio di legalità – ed è per questo prioritario porre la Cassazione nelle condizioni di svolgere la propria funzione in modo effettivo: i tempi e la qualità delle risposte della Corte suprema sono fondamentali per conseguire le finalità che la Carta costituzionale le assegna. Sulla scorta di tali premesse, si è prevista l'estensione della trattazione con contraddittorio scritto per tutti i procedimenti, anche qualora il provvedimento impugnato sia stato pronunciato in dibattimento: vista la natura tecnica del giudizio di cassazione, si ritiene che questa modalità possa assicurare una dialettica adeguata, non essendovi vincoli convenzionali o costituzionali rispetto alla trattazione orale; ciò nondimeno, considerata la portata degli interessi in gioco nel processo penale, si è prevista la facoltà per il ricorrente e per le parti di ottenere la trattazione orale a richiesta, nei soli casi che non ricadano nell'ambito di applicazione dell'art. 611 c.p.p. Negli stessi casi, anche in assenza di una richiesta, potrà attivarsi il giudice laddove ritenga il caso meritevole di una trattazione con la partecipazione del procuratore e dei difensori delle parti. Durante i lavori della Commissione si è discussa una possibile soluzione alternativa, che avrebbe superato il meccanismo odierno per cui, nei casi dell'art. 611, comma 1, seconda parte, c.p.p. non si può mai dar luogo a discussione orale: considerato che vi possono essere materie – si pensi ai procedimenti di prevenzione – oppure specifici casi nei quali, pur essendo stato emesso il provvedimento oggetto di ricorso in camera di consiglio, le questioni trattate risultino meritevoli di contraddittorio orale, si era ipotizzata come regola la camera di consiglio non partecipata, salva richiesta motivata di discussione orale del ricorrente o di altra parte, proponibile in ogni caso. Al fine di limitare la discrezionalità della Corte, si erano poi ipotizzati quattro parametri sulla scorta dei quali valutare la domanda, ossia la complessità o l'innovatività della questione di diritto, ovvero la speciale importanza del caso o l'interesse pubblico alla conoscenza del procedimento. Tale proposta non ha però trovato la condivisione unanime dei componenti della Commissione e quindi si è fatto riferimento a un testo meno innovativo, che comunque subordina la trattazione partecipata a una specifica e tempestiva richiesta.

Al fine di bilanciare la contrazione dell'oralità in Cassazione e, nello stesso tempo, valorizzare la procedura scritta, si suggerisce di operare un intervento sulle tariffe forensi, parificando il valore delle "memorie" alla partecipazione del difensore all'udienza di discussione in Cassazione.

Si è infine suggerito un criterio di delega finalizzato a evitare riqualificazioni "a sorpresa" da parte della Corte suprema, censurate in un noto caso dalla Corte di Strasburgo (Corte edu, 11 dicembre 2007 - Ricorso n. 25575/04 – *Drassich c. Italia*): laddove il giudice di legittimità ritenga possibile una riqualificazione, si dovrà introdurre un meccanismo che consenta di attivare un contraddittorio, nelle forme dell'udienza pubblica, dell'udienza camerale partecipata o non partecipata, a seconda del caso.

Più incisivo l'intervento sulla procedura da utilizzare per tutti i ricorsi assegnati alla "settima" sezione: si prevede, infatti, che essi siano decisi con procedura "senza formalità", indipendentemente dalla causa di inammissibilità rilevata, allo scopo di restituire a detta sezione la funzione di "filtro" tempestivo e realmente dissuasivo rispetto alle impugnazioni meramente dilatorie.

Al fine di assicurare al ricorrente un esame effettivo delle sue argomentazioni e correggere tempestivamente eventuali errori, è prevista l'introduzione di uno strumento di contraddittorio posticipato, rimesso alla volontà del ricorrente, mediante la possibilità di presentare, entro un termine perentorio, una opposizione motivata alla ordinanza di inammissibilità, finalizzata a consentire il recupero del contraddittorio cartolare, in modo da contemperare tra loro il profilo di una necessaria maggiore funzionalità della procedura e quello delle garanzie partecipative. L'opposizione viene ritenuta preferibile al ricorso straordinario di cui all'art. 625-*bis* c.p.p., attualmente previsto dall'art. 610 comma 5-*bis* cit., perché non soffrirebbe dei limiti di operatività ricollegati all'istituto del ricorso straordinario.

La necessità di escludere che il mezzo di impugnazione posticipato abbia un effetto sospensivo si collega razionalmente alla stessa esigenza che impone l'introduzione generalizzata della trattazione *de plano*, ovvero quella di disincentivare la presentazione di mezzi di impugnazione meramente dilatori e pur tuttavia tali da impegnare in termini non esigui la struttura della Corte; deve tuttavia restare salva la possibilità, per il collegio chiamato a decidere sul ricorso, di disporre, in limine, la sospensione dell'esecuzione per gravi ragioni enunciate dalla parte impugnante.

Si prevede, infine, la possibilità che alla Sezione di cui all'art. 610, comma 1, c.p.p., vengano assegnati anche i ricorsi la cui fondatezza appaia ravvisabile *ictu oculi* in termini di mera presa d'atto di dati o di principi incontrastati.

Decisamente innovativo è poi il criterio di delega che propone l'inserimento nel codice di rito penale di un meccanismo incidentale di rinvio alla Corte per definire questioni sulla competenza per territorio. Si ritiene che questo rinvio possa evitare casi, che si sono verificati, in cui l'incompetenza, tempestivamente eccepita, è stata riconosciuta fondata solo in Cassazione, con conseguente necessità di dover iniziare da capo il processo. L'introduzione di un istituto che consente alla Corte di risolvere in via definitiva la questione relativa alla competenza, mettendo così il processo "in sicurezza", risponde evidentemente anche al principio costituzionale dell'efficienza e della ragionevole durata del processo. Peraltro, al fine di responsabilizzare il giudice di merito ed evitare potenziali usi strumentali dell'istituto, si propone che possa operare solo al cospetto di questioni di una certa serietà.

La materia dell'esecuzione delle sentenze della Corte europea richiede un intervento normativo dal momento che, a più di vent'anni dalla Raccomandazione del 19 gennaio 2000, R(2000)2, con la quale il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa aveva sollecitato gli Stati membri a disciplinare la riapertura del procedimento in caso di condanna della Corte di Strasburgo, essa rimane affidata alla giurisprudenza, la quale ha individuato tre diversi rimedi: la revisione europea (introdotta dalla sentenza costituzionale n. 113 del 2011), il ricorso straordinario per errore di fatto (nelle ipotesi di violazione perpetrata in Cassazione: v. caso *Drassich c. Italia* e, da ultimo, Corte edu sez. I, 06/02/2020, *Felloni c. Italia*) e l'incidente di esecuzione di cui all'art. 670 c.p.p. (per le fattispecie di violazioni sostanziali). Tale assetto genera incertezze e dubbi interpretativi, sia nell'ipotesi di riapertura del procedimento conseguente all'accertamento di un vizio procedurale (viste le peculiarità della disciplina della revisione, che mal si adatta a una riapertura non fondata su un *novum* tale da giustificare una prognosi di proscioglimento), sia nel caso di accertamento di un'illegalità convenzionale (soprattutto per il problema dei cd. "fratelli minori"). La proposta muove dalla necessità di affidare al giudice della nomofilachia, ossia alla Corte di cassazione, un vaglio preventivo sulla sentenza europea: in tal modo, la trasposizione di un *dictum* internazionale nell'ordinamento interno verrebbe coerentemente affidato alla Corte suprema; quest'ultima sarebbe chiamata a interpretare la sentenza della Corte europea, dandole

attuazione con un annullamento senza rinvio (laddove si tratti solo di modificare la pena o di assolvere in tutto o in parte il ricorrente a Strasburgo), oppure con un annullamento con rinvio (nel caso in cui risulti indispensabile riaprire il processo). Non va sottaciuto che la Cassazione potrebbe inoltre sollevare immediatamente questione di legittimità costituzionale della norma interna interessata dalla decisione di Strasburgo nel caso in cui quest'ultima individui un problema di portata generale dell'ordinamento nazionale: in tal modo, si potrebbe risolvere a monte la delicata questione dei cd. fratelli minori, i quali, non legittimati a proporre il nuovo rimedio, si potrebbero poi rivolgere al giudice dell'esecuzione, ai sensi dell'art. 673 c.p.p.

La soluzione appare anzitutto più coerente sul piano sistematico, posto che si introdurrebbe, ad opera di chi abbia proposto un ricorso, vittorioso, alla Corte europea dei diritti dell'uomo, una vera e propria impugnazione affidata alla Corte suprema per superare una sentenza divenuta irrevocabile, ma anche più economica di quella attuale, dal momento che, vista la delicatezza della materia, di regola la decisione del giudice dell'esecuzione viene impugnata davanti alla Corte di cassazione, la quale è chiamata a definire la portata della decisione di Strasburgo (si pensi, da ultimo, a Cass., sez. un., 24 ottobre 2019, n. 8544), senza dover temere un aggravio eccessivo della Suprema Corte, dato il numero decisamente limitato di casi rilevanti.

La riforma andrebbe completata chiarendo il rapporto tra il nuovo istituto e la rescissione del giudicato, oggi disciplinata dall'art. 629-*bis*. In realtà, anche tale rimedio straordinario andrebbe modificato in modo da rendere la disciplina coerente con la direttiva 2016/343/UE (vedi la delega contenuta nell'art. 2-ter, lett. g): nell'ottica di razionalizzazione, anche sul piano sistematico, dell'intera materia delle impugnazioni straordinarie, sarebbe opportuno collocare la disciplina della nuova rescissione del giudicato in un nuovo titolo IV-*bis* (si tratta infatti di impugnazione del tutto diversa dalla revisione e quindi non ha alcun senso la attuale collocazione sistematica) e dedicare un titolo IV-*ter* al nuovo rimedio straordinario finalizzato a dare esecuzione alle sentenze della Corte di Strasburgo.

2.12. Disposizioni in materia di amministrazione dei beni in sequestro e di esecuzione della confisca (nuovo art. 7-*bis* d.d.l. A.C. 2435)

*Art. 7-*bis*.*

(Disposizioni in materia di amministrazione dei beni in sequestro e di esecuzione della confisca)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, i decreti legislativi recanti modifiche al codice di procedura penale e delle disposizioni di attuazione al codice di procedura penale in materia di amministrazione dei beni in sequestro e di esecuzione della confisca, per le parti di seguito indicate, sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

*a) prevedere che l'esecuzione della confisca per equivalente, quando non ha ad oggetto beni mobili o immobili già sottoposti a sequestro, avvenga con la modalità dell'esecuzione delle pene pecuniarie e che la vendita dei beni confiscati a qualsiasi titolo nel processo penale avvenga con le forme di cui agli articoli 534-*bis* e 591-*bis* del codice di procedura civile;*

*b) disciplinare l'amministrazione dei beni sottoposti a sequestro e dei beni confiscati in conformità alle previsioni di cui all'articolo 104-*bis* delle disposizioni di attuazione al codice di procedura penale.*

RELAZIONE

Con il primo criterio di delega in esame, si intende, in primo luogo, risolvere la questione delle competenze e delle modalità di liquidazione dei beni definitivamente confiscati nell'ambito

di processi penali in ordine a reati per i quali non si applicano le disposizioni del codice antimafia (come avviene, invece, per la confisca cd. allargata, di cui già al 12-*sexies* d.l. 306/92, ormai importata nel tessuto codicistico all'art. 240-*bis* c.p.), oltre che risolvere in via definitiva la tematica, complessa, relativa alle modalità di esecuzione della confisca per equivalente, quando essa non sia preceduta dalla materiale apprensione, già in sede di sequestro, di specifici beni.

Per quest'ultimo aspetto, in particolare, si prevede che l'esecuzione della confisca per equivalente, quando non abbia ad oggetto beni mobili o immobili già sottoposti a sequestro, avvenga con la modalità propria dell'esecuzione delle pene pecuniarie, in forza dell'assunto che il provvedimento che dispone detta confisca, per il destinatario, comporta, di fatto, l'obbligo di corrispondere un importo pecuniario e per lo Stato consiste in un titolo esecutivo per quel medesimo importo. Esattamente come accade per le condanne a pena pecuniaria.

Peraltro, questa soluzione è già accolta dal sistema, in quanto l'art. 735-*bis* c.p.p., per l'esecuzione di provvedimenti resi da Autorità straniera che abbiano ad oggetto una "confisca consistente nella imposizione del pagamento di una somma di denaro corrispondente al valore del prezzo, del prodotto o del profitto del reato" (che è provvedimento riconducibile, per l'appunto, alla confisca per equivalente che non si sia già manifestata nell'apprensione di un bene in sede di sequestro), prevede che l'esecuzione avvenga esattamente con le forme previste per le pene pecuniarie.

Una soluzione che, inoltre, supera anche tutte le problematiche emerse in giurisprudenza circa l'autorità competente ad eseguire dette confische.

Per il secondo aspetto, invece, il primo criterio di delega si occupa dell'ulteriore problema relativo alla vendita di beni confiscati a qualsiasi titolo nel processo penale. La proliferazione nell'ordinamento di una pluralità di ipotesi di confisca ha comportato la congestione delle cancellerie degli uffici giudiziari, anche in ragione del fatto che si tratta di uffici strutturalmente non attrezzati per gestire questo tipo di attività in tutti i casi (sempre più frequenti) nei quali non si tratta di vendere beni mobili di agevole commercializzazione, per i quali già è possibile per gli uffici avvalersi utilmente dell'IVG, in forza dell'art. 13 del reg. di esecuzione del c.p.p. o dell'art. 152 del TU spese di giustizia.

Questioni delicate si sono poste, ad esempio, per la liquidazione di aziende o quote societarie.

Ma una questione analoga si pone con riferimento alla liquidazione di beni immobili, che vede le cancellerie penali sfornite delle conoscenze delle problematiche inerenti alle vendite immobiliari e che, dalle informazioni disponibili, ha condotto a una generalizzata stasi dei procedimenti.

Il tutto senza che ci si possa neppure avvalere della competenza all'Agenzia nazionale per i beni confiscati, vista la perimetrazione del suo ambito di intervento prevista dal recente Codice della crisi di impresa.

A fronte di ciò è sembrato che la soluzione migliore fosse di rendere applicabile anche in sede penale le più agevoli e moderne modalità di vendita dettate dagli articoli 534-bis e 591-bis del codice di procedura civile, che hanno dato buona prova di sé in quell'ambito della giurisdizione.

2.13. Condizioni di procedibilità (art. 8 d.d.l. A.C. 2435, riformulazione)

Art. 8.

(Condizioni di procedibilità)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, i decreti legislativi recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di condizioni di procedibilità, per le parti di seguito indicate, sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere la procedibilità a querela della persona offesa per il reato di lesioni personali stradali gravi o gravissime previsto dall'articolo 590-bis, primo comma, del codice penale;

b) prevedere l'estensione del regime di procedibilità a querela di parte ad ulteriori specifici reati contro la persona o contro il patrimonio nell'ambito di quelli puniti con la pena edittale detentiva non superiore nel minimo a due anni; prevedere che ai fini della determinazione della pena detentiva non si tenga conto delle circostanze, facendo salva la procedibilità d'ufficio quando la persona offesa sia incapace per età o per infermità;

c) prevedere l'obbligo, quanto ai reati perseguibili a querela, che con l'atto di querela sia dichiarato o eletto domicilio per le notificazioni; prevedere la possibilità di indicare, a tal fine, idoneo recapito telematico;

d) prevedere quale remissione tacita della querela l'ingiustificata mancata comparizione del querelante all'udienza alla quale sia stato citato in qualità di testimone;

e) rivedere i casi di irretrattabilità della querela in relazione alle esigenze della giustizia riparativa;

f) modificare l'art. 162-ter c.p. estendendo l'estinzione del reato per condotte riparatorie ai casi di procedibilità a querela non soggetta a remissione, se vi è il consenso della persona offesa, adeguatamente valutato dal giudice.

RELAZIONE

La Commissione condivide anzitutto la proposta, contenuta nell'art. 8, lett. a) del disegno di legge A.C. 2453, di prevedere la procedibilità a querela per il delitto di lesioni personali stradali gravi, di cui all'art. 590-bis c.p. La proposta della Commissione (criterio *sub a*) è anzi di estendere tale regime di procedibilità altresì alle lesioni personali stradali gravissime, sempre limitatamente all'ipotesi del primo comma dell'art. 590-bis c.p., ferma restando la procedibilità d'ufficio per le ipotesi previste dai successivi commi dell'articolo stesso. Con ciò si intende recepire il monito contenuto nella sentenza n. 248/2020 della Corte costituzionale, che ha sollecitato al legislatore “una complessiva rimediazione sulla congruità dell'attuale regime di procedibilità per le diverse ipotesi di reato contemplate dall'art. 590-bis c.p.”. Pur non ritenendo manifestamente irragionevole la scelta del legislatore, di prevedere il regime di procedibilità d'ufficio per le lesioni stradali nell'ipotesi considerata, la Corte ha sottolineato come non possa negarsi “che quanto meno le ipotesi base del delitto di lesioni stradali colpose, previste dal primo comma dell'art. 590-bis c.p., appaiono normalmente connotate da un minor disvalore sul piano della condotta e del grado della colpa”. A ragione ha osservato infatti la Corte che “le fattispecie ivi disciplinate hanno come possibile soggetto attivo non solo il conducente di un veicolo a motore ma anche, ad esempio, chi circoli sulla strada a bordo di una bicicletta. Inoltre, pur concernendo condotte produttive di gravi danni all'integrità fisica delle persone offese, tali fattispecie hanno per presupposto la violazione di qualsiasi norma relativa alla circolazione stradale diversa da quelle previste specificamente nei commi successivi e nelle quali possono incorrere anche gli utenti della strada più esperti. Simili violazioni sono connotate da un disvalore inferiore a quello proprio delle assai più gravi ipotesi di colpa cui si riferiscono i commi successivi dell'art. 590-bis c.p., le quali sono caratterizzate in gran parte dalla consapevole (o addirittura temeraria) assunzione di rischi irragionevoli: ad esempio da parte di chi si ponga alla guida di un veicolo avendo assunto sostanze stupefacenti o significative quantità di alcool, ovvero superi del doppio la velocità massima consentita, circoli contromano o, ancora, inverta il senso di marcia in prossimità di una curva o di un dosso”. Inoltre, osserva conclusivamente la Corte costituzionale, “a fronte di condotte consistenti in occasionali disattenzioni, pur se produttive di danni significativi a terzi, potrebbe discutersi dell'opportunità

dell'inevitabile celebrazione del processo penale a prescindere dalla volontà della persona offesa, specie laddove a quest'ultima sia stato assicurato l'integrale risarcimento del danno subito; e ciò anche a fronte dell'esigenza – di grande rilievo per la complessiva efficienza della giustizia penale – di non sovraccaricare quest'ultima dell'onere di celebrare processi penali non funzionali alle istanze di tutela della vittima”.

Quest'ultima considerazione è ritenuta dalla Commissione di particolare rilievo, nella prospettiva di un più ampio disegno riformatore volto a ridurre i tempi del processo penale e a favorirne forme di definizione anticipata, anche attraverso la riparazione dell'offesa. Nei procedimenti per il delitto di cui all'art. 590-*bis*, comma 1 c.p. spesso la persona offesa è disinteressata alla punizione del responsabile, perché già risarcita dalle compagnie di assicurazione. Quei procedimenti riguardano fatti frequentissimi (ricorrenti nel ruolo del giudice monocratico) e talvolta di difficile e complesso accertamento, avviati per applicare pene del tutto modeste e per lo più non eseguibili (ad es. perché sospese). L'introduzione della procedibilità a querela costituirebbe un fondamentale filtro in grado di portare il giudice penale a confrontarsi con quelle rare ipotesi (ad es., lesioni di particolare gravità, risarcimento non riconosciuto) in cui è realmente richiesto il suo intervento.

Finalità deflative analoghe a quelle sopra evocate suggeriscono, ad avviso della Commissione, ulteriori interventi, da parte del legislatore delegato (criterio *sub b*), volti a estendere il regime di procedibilità a querela di parte ad ulteriori specifici reati contro la persona o contro il patrimonio, di non particolare gravità. La proposta è, in particolare, di individuare tali reati nell'ambito di quelli puniti con la pena edittale detentiva non superiore nel minimo a due anni. Ai fini della determinazione della pena detentiva, si propone di non tenere conto delle circostanze del reato, facendo salva la procedibilità d'ufficio – a tutela di soggetti deboli – quando la persona offesa sia incapace per età o per infermità. Un simile intervento potrebbe consentire – a titolo puramente esemplificativo - l'estensione del regime di procedibilità a querela alle ipotesi aggravate di furto *ex art.* 625, co. 1 c.p., ricorrenti con molta frequenza anche in ipotesi banali (come nel classico furto in negozio o supermercato, ad es. poiché viene rimosso il dispositivo anticaccheggio, il che integra la violenza sulle cose, e le merci sono esposte negli scaffali, il che integra l'esposizione a pubblica fede); ipotesi rispetto alle quali, anche considerata la natura patrimoniale del bene giuridico tutelato, sarebbe opportuno e coerente richiedere almeno una chiara manifestazione di volontà a procedere della persona offesa. Un ulteriore esempio è rappresentato dalle lesioni personali. Se è vero che rispetto a determinate situazioni appare opportuna la procedibilità d'ufficio, visto che la volontà della vittima potrebbe essere in qualche modo condizionata (ad es. in caso di infortuni sul lavoro), appare davvero troppo limitata la procedibilità a querela per le ipotesi dolose in cui la malattia determina una prognosi non superiore a venti giorni.

La Commissione (criterio *sub c*) condivide la proposta del d.d.l. A.C. 2435 di prevedere, nei reati procedibili a querela, che con l'atto di querela sia dichiarato o eletto domicilio per le notificazioni. In luogo della PEC, si ritiene tuttavia preferibile, e sufficiente, l'indicazione di idoneo recapito telematico.

Condivisa è altresì la proposta del d.d.l. A.C. 2435 (criterio *sub d*) di prevedere quale remissione tacita della querela l'ingiustificata mancata comparizione del querelante all'udienza alla quale sia stato citato in qualità di testimone. La previsione di cui al precedente criterio *sub c*) è funzionale anche e proprio a facilitare a tal fine la ricerca del querelante. La semplificazione attesa dalla proposta è evidente se si considera che oggi la giurisprudenza prevalente richiede che il giudice penale provveda a disporre una notifica personale del verbale di udienza contenente specifico avvertimento al querelante circa le conseguenze della sua mancata comparizione (tra le tante, cfr. Cass., Sez. 4 -, Sentenza n. 5801 del 29/01/2021 Ud.; Cass., Sez. 5, Sentenza n. 12186 del 22/12/2015 Ud.). Tale passaggio dispendioso sarebbe essere opportunamente evitato.

La Commissione propone di integrare la disposizione dell'art. 8 del d.d.l. A.C. 2435 prevedendo (criterio *sub e*) di rivedere i casi di irretrattabilità della querela in relazione alle esigenze

della giustizia riparativa. La proposta va letta nel contesto di un disegno riformatore che valorizza la giustizia riparativa e che suggerisce l'opportunità di valutare possibili limitati "ridimensionamenti" del peculiare regime di irretrattabilità/non remissibilità della querela, prevista in taluni contesti. E' ad esempio il caso dei fatti di lieve entità di cui all'art. 609-*bis*, comma 2, c.p.

Una ulteriore proposta (criterio *sub f*), infine, mira a valorizzare la disciplina dell'art. 162-*ter* c.p. – che non ha ad oggi trovato particolare fortuna nella prassi – estendendo la previsione della estinzione del reato per condotte riparatorie ai casi di procedibilità a querela non soggetta a remissione, se vi è il consenso della persona offesa, adeguatamente valutato dal giudice. Quest'ultima condizione è volta a scongiurare che la volontà della persona sia coartata o comunque influenzata (ossia considerando quelle ragioni che rendono, per l'appunto, la querela non soggetta a remissione).

È appena il caso di evidenziare che tanto con riferimento alla specifica individuazione delle ipotesi di suggerita estensione del regime di procedibilità a querela, quanto con riferimento alle singole ipotesi di superamento dello speciale regime di irretrattabilità della querela, così in ordine alle deroghe a cui può essere assoggettato l'istituto di cui all'art. 162-*ter* c.p., i suggerimenti possono essere – specie in una legge delega – puramente esemplificativi. Le scelte del legislatore delegato dovrebbero essere suffragate da dati empirici, specie in ordine alla frequenza casistica delle ipotesi e alle previsioni di impatto sul carico dei procedimenti.

2.14. Estinzione delle contravvenzioni per adempimento della prestazione determinata da un organo accertatore

Art. 10.

(Disciplina sanzionatoria delle contravvenzioni)

- *Identico* -

RELAZIONE

La disposizione mira a estendere un meccanismo già previsto dalla normativa speciale per alcune contravvenzioni, quali quelle relative alla sicurezza sul lavoro (art. 24 del d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758) e in materia ambientale (l'art. 318-*septies* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152). Si tratta di un istituto che ha in comune con l'archiviazione meritata – introdotta dall'art. 3-*bis* – la circostanza che l'estinzione del reato – e la conseguente archiviazione – vengono subordinate all'adempimento di una prestazione. In realtà, non mancano le differenze: anzitutto, questo secondo strumento si distingue perché la prestazione viene determinata da un organo accertatore amministrativo; in secondo luogo, esso interviene in un momento molto precoce del procedimento penale, tanto da vedere un ruolo meramente passivo del pubblico ministero e da non contemplare uno specifico intervento del giudice, che verrà chiamato solo a chiudere il procedimento con l'archiviazione. Il legislatore delegato dovrà pertanto tracciare l'ambito di applicazione di questa forma di "transazione anticipata con l'organo accertatore" prendendo le mosse dalle contravvenzioni per le quali è previsto un intervento di un'autorità amministrativa.

2.15. Controllo giurisdizionale della legittimità delle perquisizioni (art. 11 d.d.l. A.C. 2435, riformulazione)

Art. 11.

(Disposizioni in materia di controllo giurisdizionale della legittimità della perquisizione)

1. *Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, i decreti legislativi recanti modifiche al codice di procedura penale in materia di controllo giurisdizionale della legittimità della perquisizione sono adottati nel rispetto del seguente principio e criterio direttivo: prevedere il diritto della persona sottoposta alle indagini e dei soggetti interessati di proporre opposizione al giudice per le indagini preliminari avverso il decreto di perquisizione cui non consegue un provvedimento di sequestro.*

RELAZIONE

La modifica è volta a colmare un vuoto di tutela dell'ordinamento processuale penale italiano messo in luce dalla Corte di Strasburgo (Corte edu, sez. I, 27 settembre 2018, *Brazzi c. Italia*), la quale ha ritenuto l'Italia responsabile per aver violato l'art. 8, par. 2 CEDU, in una fattispecie in cui il ricorrente si era lamentato di non aver potuto beneficiare di alcun controllo giurisdizionale preventivo o a posteriori nei confronti di una perquisizione disposta in indagini a seguito della quale non era stato sequestrato alcun bene. Si introduce pertanto un apposito rimedio affidato al giudice per le indagini preliminari che consente all'indagato o agli interessati di attivare un controllo sulla perquisizione soltanto in questa ipotesi, posto che, nei casi nei quali alla perquisizione segua un sequestro è già disponibile un'impugnazione specifica. Si è suggerito di plasmare il rimedio come opposizione, sulla falsariga di quanto previsto con riguardo ad altro mezzo di ricerca della prova, ossia al sequestro: nel corso delle indagini preliminari, sulla restituzione delle cose sequestrate provvede il pubblico ministero con decreto motivato, contro il quale gli interessati possono proporre opposizione ai sensi dell'art. 263, comma 5, c.p.p.

2.16. Istituzione dell'Ufficio per il processo penale (art. 15-bis d.d.l. A.C. 2435)

Art. 15-bis

(Istituzione dell'ufficio del processo penale)

1. *Nell'esercizio della delega di cui all'art. 1, il decreto o i decreti legislativi recanti l'introduzione di una disciplina organica dell'ufficio del processo penale, sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:*

a) prevedere che sia introdotta una compiuta disciplina della struttura organizzativa denominata "ufficio per il processo penale", da istituire presso gli uffici giudiziari;

b) definire le professionalità che vi debbono essere addette;

c) affidare alla struttura organizzativa dell'ufficio per il processo, in qualità di collaboratori del magistrato, previa adeguata formazione di carattere teorico-pratico, i seguenti compiti:

1. coadiuvare uno o più magistrati e, sotto la direzione e il coordinamento degli stessi, compiere tutti gli atti preparatori utili per l'esercizio della funzione giudiziaria da parte del magistrato, provvedendo, in particolare, allo studio dei fascicoli e alla preparazione dell'udienza, all'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale, alla predisposizione delle minute dei provvedimenti;

2. prestare assistenza ai fini dell'analisi delle pendenze e dei flussi delle sopravvenienze e ai fini del monitoraggio dei fascicoli più datati o della verifica delle comunicazioni e delle notifiche;

3. incrementare la capacità produttiva dell'ufficio, attraverso la valorizzazione e la messa a disposizione dei precedenti, con compiti di organizzazione delle decisioni, in particolare, quelle aventi un rilevante grado di "serialità" e con la creazione di una "banca dati" dell'Ufficio giudiziario di riferimento;

4. fornire supporto al magistrato nell'accelerazione dei processi di innovazione tecnologica;

d) prevedere che il Consiglio superiore della magistratura e il Ministro della giustizia, nell'ambito delle rispettive competenze, diano attuazione alle disposizioni del o dei decreti legislativi riguardanti l'ufficio per il processo penale, nel termine di sei mesi dalla entrata in vigore dei medesimi decreti;

e) prevedere che il Ministro della giustizia assicuri che la dotazione organica dell'Ufficio per il processo penale sia adeguata all'efficace assolvimento dei compiti ad esso assegnati.

RELAZIONE

L'ufficio per il processo è un modello organizzativo ispirato ad esperienze che hanno dato ottimi risultati in altri Paesi. Lo stesso consente un recupero di efficienza nell'attività giurisdizionale, perché permette di offrire al giudice un supporto di collaborazione in tutte le fasi e i momenti della sua attività: esattamente come accade per tutte le professioni ad alto livello di specializzazione, che si possono avvalere di personale di supporto, il quale permette al professionista (al magistrato in questo caso) di concentrarsi sui profili più propri e di rilievo del suo ruolo.

L'istituto dell'ufficio per il processo è stato previsto per la prima volta dall'art. 50 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114), che ha introdotto l'art. 16-*octies* nel decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

Su quello strumento si è anche svolta un'approfondita attività di regolamentazione secondaria da parte del Consiglio superiore della magistratura, con le linee guida per l'Ufficio del processo, deliberate il 15 maggio 2019.

Inoltre, la previsione di una struttura tecnica in grado di affiancare il giudice nei suoi compiti e nelle sue attività, istituendo uno staff al servizio del magistrato e/o dell'ufficio, ha trovato conferma anche nel successivo intervento legislativo effettuato con il d.lgs. n. 116 del 2017, che, al comma 10 dell'art. 10, ha previsto quale compito specifico della magistratura onoraria di coadiuvare il giudice all'interno della struttura organizzativa dell'ufficio per il processo.

Il riconoscimento del rilievo organizzativo di questo strumento, infine, è emerso anche in sede di contrattazione collettiva, perché il Contratto Collettivo Integrativo Comparto Giustizia del 5 aprile 2000, nel Protocollo di intesa n. 1, all'art. 1.1 aveva previsto la destinazione di personale amministrativo all'attività di collaborazione diretta con il magistrato all'interno dell'ufficio per il processo.

Pur a fronte della indicata produzione normativa, questa preziosa struttura organizzativa non ha mai avuto una reale, piena operatività, specialmente in ambito penale, anche in ragione di una confusa delimitazione dei suoi compiti e una farraginoso definizione della sua articolazione soggettiva.

Per questa ragione si è ritenuto necessario articolare uno specifico punto di delega, allo scopo di incaricare il legislatore delegato di introdurre una compiuta disciplina della struttura organizzativa denominata "ufficio per il processo penale", da istituire presso gli uffici giudiziari; di definire le professionalità che vi debbono essere addette e, soprattutto, di declinarne i compiti, già indicati nel criterio di delega nei termini seguenti:

- coadiuvare il magistrato nel compimento di tutti gli atti preparatori utili per l'esercizio della funzione giudiziaria, provvedendo, in particolare, allo studio dei fascicoli e alla preparazione dell'udienza, all'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale, alla predisposizione delle minute dei provvedimenti;
- prestare assistenza ai fini dell'analisi delle pendenze e dei flussi delle sopravvenienze e ai fini del monitoraggio dei fascicoli più datati o la verifica delle comunicazioni e delle notifiche;
- incrementare la capacità produttiva dell'ufficio, attraverso la valorizzazione e la messa a disposizione dei precedenti, con compiti di organizzazione delle decisioni, in particolare, quelle aventi un rilevante grado di "serialità" e con la creazione di una "banca dati" dell'Ufficio giudiziario di riferimento;
- fornire supporto al magistrato nell'accelerazione dei processi di innovazione tecnologica.

2.17. Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia penale, sulla ragionevole durata del procedimento e sulla statistica giudiziaria (art. 15-ter d.d.l. A.C. 2435)

Art. 15-ter

(Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia penale, sulla ragionevole durata del procedimento e sulla statistica giudiziaria)

- 1. Con decreto del Ministro della giustizia è costituito un Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia penale, sulla ragionevole durata del procedimento e sulla statistica giudiziaria quale organismo di consulenza e supporto nella valutazione periodica del raggiungimento degli obiettivi di accelerazione e semplificazione del procedimento penale, nel rispetto dei canoni del giusto processo, nonché di effettiva funzionalità degli istituti finalizzati a garantire un alleggerimento del carico giudiziario. Nel perseguire tali obiettivi, il Comitato tecnico-scientifico si avvale della Direzione Generale di statistica e analisi organizzativa, dell'Istituto Italiano di Statistica, nonché dei soggetti appartenenti al Sistema statistico nazionale (Sistan) e delle altre banche dati disponibili in materia; il comitato promuove la riorganizzazione e l'aggiornamento del sistema di rilevazione dei dati concernenti la giustizia penale e assicura la trasparenza delle statistiche attraverso pubblicazioni periodiche e i siti istituzionali.*
- 2. Il Comitato è presieduto dal Ministro della giustizia ovvero da suo delegato e dura in carica tre anni.*

RELAZIONE

L'ambiziosa riforma del sistema penale proposta dalla Commissione richiede di essere monitorata sotto il profilo dell'effettiva riduzione dei tempi processuali effettivi e del cd. *disposition time*, anche alla luce degli obiettivi condivisi con la Commissione europea. A tal fine, si propone di affiancare alle strutture ministeriali un comitato tecnico-scientifico caratterizzato da un profilo spiccatamente interdisciplinare e chiamato a svolgere funzioni di consulenza e supporto nella valutazione dell'impatto delle riforme. Di particolare rilievo appare la prospettiva di riorganizzazione e di aggiornamento delle statistiche processuali e, più in generale, di quelle relative alla giustizia penale, che dovrà necessariamente tener conto degli istituti introdotti nell'ordinamento negli ultimi anni e di quelli proposti dal presente disegno di legge, nonché dell'evoluzione delle tecnologie. L'obiettivo è quello di assicurare l'accessibilità ai dati e la massima trasparenza circa le modalità di raccolta, al fine di alimentare nel medio periodo un approccio scientifico empirico, che è stato uno dei connotati della scienza penalistica italiana, ma che poi è andato progressivamente perduto. La statistica costituisce infatti un ausilio chiave per comprendere ogni forma di *law in action*: se è vero che le rilevazioni ufficiali non sono in grado di restituire un quadro esaustivo di una realtà complessa come quella giudiziaria, in cui molte prassi non possono essere saggiate numericamente, è altrettanto indiscutibile che i numeri sono capaci di fornire alcuni precisi indici di "efficienza" del sistema. Ciò che è oramai espressamente riconosciuto, sia a livello interno che europeo.

2.18. Piano per la transizione digitale della amministrazione della giustizia e istituzione di un comitato tecnico-scientifico per la digitalizzazione del processo (artt. 16-bis e 16-ter d.d.l. A.C. 2435)

Art. 16-bis

(Piano per la transizione digitale della amministrazione della giustizia)

1. Al fine di garantire il completamento della riforma della digitalizzazione del processo civile e penale, l'adeguata dotazione tecnologica dei servizi tecnici ed informatici del Ministero della Giustizia, il potenziamento infrastrutturale degli uffici giudiziari, nonché l'adeguata formazione e l'aggiornamento del personale dell'amministrazione giudiziaria, del personale di magistratura, degli appartenenti all'avvocatura e degli soggetti che esercitano nel settore giustizia, il Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale ed il Ministro della funzione pubblica, approva il piano per la transizione digitale della amministrazione della giustizia.

2. Il piano, avente durata triennale, coordina e programma la gestione unitaria degli interventi necessari sul piano delle risorse tecnologiche, delle dotazioni infrastrutturali e delle esigenze formative, al fine di realizzare gli interventi innovativi di natura tecnologica connessi alla digitalizzazione del processo.

RELAZIONE

Una riforma che voglia avere l'ambizione di completare e rendere pienamente efficiente la digitalizzazione del processo (sia civile che penale), dev'essere accompagnata da un adeguato e proporzionale impegno a predisporre un piano per la transizione digitale della Amministrazione della giustizia, che preveda tanto l'impegno per la manutenzione che l'adeguamento costante delle tecnologie utilizzate dal Ministero nonché della dotazione infrastrutturale dei palazzi di giustizia sul territorio, quanto, aspetto anch'esso fondamentale, la formazione e l'aggiornamento del personale coinvolto (magistrati, personale amministrativo e avvocatura). Per questa parte, infatti, la riforma del processo non è solo questione di norme di rito, ma anche di investimenti.

Si propone, dunque, di prevedere una norma che disponga l'approvazione di detto piano che si pone come strumento di coordinamento, programmazione e gestione unitaria dei finanziamenti destinati al Ministero di Giustizia ed aventi ad oggetto la digitalizzazione del processo, la sua infrastruttura tecnologica e le relative attività formative.

Art. 16-ter

(Comitato tecnico-scientifico per la digitalizzazione del processo)

1. Con decreto del Ministro della giustizia può essere costituito e disciplinato un comitato tecnico-scientifico per la digitalizzazione del processo quale organismo di consulenza e supporto nelle decisioni tecniche connesse alla digitalizzazione del processo.

2. Il comitato è presieduto dal Ministro della giustizia ovvero da suo delegato.

RELAZIONE

Il volume crescente di provvedimenti amministrativi e di attività di regolazione di natura propriamente tecnica che il ministero di giustizia si trova a svolgere con la completa digitalizzazione di entrambi i processi, civile e penale, richiede la possibilità - eventuale - di dotare il Ministero di un organismo consultivo di natura tecnico-scientifica, che possa fornire pareri su richiesta. La composizione del Comitato e la sua presidenza è affidata al Ministro della giustizia.

3. Proposte in materia di prescrizione del reato e di rimedi per l'irragionevole durata del processo penale

La Commissione muove dalla premessa che lentezza del processo e prescrizione del reato sono due problemi diversi, che si alimentano reciprocamente. Processi lenti favoriscono la prescrizione; la prospettiva della prescrizione favorisce processi lenti.

I dati statistici sono eloquenti. Un recente report della Commissione per l'efficienza della giustizia, istituita presso il Consiglio d'Europa (CEPEJ, 2020), ha evidenziato come il giudizio di primo grado abbia in Italia una durata media (cd. *disposition time* - DT) tre volte superiore a quella europea. Come anticipato, il giudizio di appello, addirittura, ha una durata media otto volte superiore. Secondo i dati del Ministero della Giustizia, relativi al 2019 (gli ultimi non influenzati dai rallentamenti dovuti a all'emergenza pandemica), i procedimenti definiti con la prescrizione del reato rappresentano il 9% di quelli avviati a livello nazionale. L'incidenza della prescrizione è di circa il 38% durante le indagini, del 32% nel giudizio di primo grado, del 26% nel giudizio d'appello; mentre è insignificante nel giudizio di legittimità (0,8%).

Il nesso tra lentezza del processo e prescrizione del reato è reso evidente da un confronto tra i relativi dati. Ad esempio, nel 2019 il DT del giudizio d'appello è stato nel distretto di Napoli pari a 2031 giorni; la percentuale dei procedimenti prescritti in appello in quel distretto è stata del 32,8%. Nello stesso anno, nel distretto di Milano il DT è stato di sei volte inferiore (335 giorni); correlativamente, la percentuale dei procedimenti definiti nel giudizio di appello con la prescrizione del reato è stata solo del 4,5% (fonte: Ministero della Giustizia e relazioni per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2019 nei distretti di corte d'appello di Napoli e Milano).

Questa realtà, che per molteplici cause rappresenta ormai da tempo una condizione strutturale, comporta in un significativo numero di casi, tanto la lesione dei diritti dell'imputato, quanto la frustrazione della domanda di giustizia delle vittime e delle persone offese dal reato in genere, oltre che della società.

La lentezza del processo, anzitutto, ne può comportare una irragionevole durata, in contrasto con l'art. 111 della Costituzione e con l'art. 6 della CEDU; un *vulnus* che si estende a ulteriori principi fondamentali, tra i quali l'immediatezza, il diritto di difesa e, in caso di condanna, il finalismo rieducativo della pena, che rischia di essere vanificato quando la pena viene eseguita a distanza di molti anni dal fatto nei confronti di una persona che, per il decorso del tempo, è ormai diversa. Il problema è testimoniato dalle numerose condanne della Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dell'Italia, per violazione dell'art. 6 CEDU, così come dagli indennizzi pagati dallo Stato a titolo di equa riparazione per l'irragionevole durata del processo ai sensi della cd. legge Pinto (l. 24 marzo 2001, n. 89).

Quando l'azione penale è esercitata tempestivamente, e la prescrizione del reato matura nel corso del processo, risultano d'altra parte frustrate le aspettative di giustizia individuali e sociali. Al processo è infatti impedito di assolvere alla sua funzione fisiologica: l'accertamento dei fatti e delle eventuali responsabilità. Si tratta di aspettative giuridicamente rilevanti perché correlate non solo alla ragion d'essere della giustizia penale come funzione e come servizio pubblico, ma anche alla tutela di beni giuridici, ivi compresi quelli che hanno il rango di diritti fondamentali.

Questa realtà è messa bene in evidenza dalle condanne dell'Italia, da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, in ragione della tutela ineffettiva di diritti fondamentali quando il processo si definisce con la prescrizione del reato (cfr., tra le altre, Corte EDU, Sez. II, 29 marzo 2011, *Alikaj c. Italia*; Corte EDU, Sez. II, 1° luglio 2014, *Saba c. Italia*; Corte EDU, Sez. IV, 7 aprile 2015, *Cestaro c. Italia*). Plurimi sono d'altra parte i rilievi critici mossi in sede internazionale al nostro paese nel recente passato: ad esempio, da parte del Comitato dei Ministri dell'UE, per non avere previsto l'imprescrittibilità del reato di tortura; da parte del GRECO (*Group of states against corruption*, istituito nell'ambito del Consiglio d'Europa) e del WGB (*Working Group on Biberly*, costituito

nell'ambito dell'OCSE), per l'ineffettività dell'azione di contrasto alla corruzione, a fronte di elevati tassi di prescrizione; da parte della Corte di Giustizia dell'UE (caso Taricco), per l'ineffettività del contrasto alle frodi ai danni degli interessi finanziari dell'UE, oggetto di reati – oggi peraltro devoluti alla competenza della Procura Europea (EPPO – *European Public Prosecutor's Office*) – che nel nostro sistema sono in rilevante numero destinati a cadere in prescrizione.

Ciò premesso, la Commissione rileva che sia la durata del processo, sia la prescrizione del reato, sono oggetto di previsioni del disegno di legge A.C. 2435 (rispettivamente, negli artt. 12 e 14) e ritiene che il problema-prescrizione debba trovare soluzione, in primo luogo, sul terreno della riduzione dei tempi del processo. Se, adempiendo all'obbligo imposto dalla Costituzione, si riesce ad assicurare la ragionevole durata del processo, la prescrizione cessa dal rappresentare un problema.

La presente contingenza temporale conforta questa prospettiva. Ridurre i tempi del processo è una richiesta che proviene dall'Unione Europea nell'ambito del programma Next Generation EU (NGEU) e che rappresenta una priorità per la giustizia penale e per il paese, inclusa nel PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) adottato dal Consiglio dei Ministri. E' d'altra parte un obiettivo coerente con i nostri principi costituzionali – che impongono di assicurare la ragionevole durata del processo – e che deve essere perseguito restando rigorosamente all'interno del perimetro delle garanzie e dei diritti del giusto processo, delineato dalla Costituzione stessa.

Nella prima parte della presente Relazione, la Commissione ha proposto un ampio ventaglio di interventi normativi in materia processuale, tutti orientati a rendere più efficiente e celere il processo, nel rispetto dei principi costituzionali e convenzionali. Le proposte della Commissione in materia di prescrizione del reato devono pertanto essere inserite e lette in questo contesto, che sposta il baricentro dell'attenzione sulla riduzione dei tempi del processo.

3.1. Premessa: l'alternativa di metodo tra criterio di delega e disciplina prescrittiva

Nel disegno di legge A.C. 2435 la riforma del processo penale è progettata attraverso lo strumento della delega al Governo. La sola riforma della prescrizione del reato, per contro, è oggetto di disposizioni immediatamente prescrittive, destinate ad entrare in vigore prima della riforma del processo. La Commissione ritiene tuttavia che, dipendendo la prescrizione del reato dall'assetto normativo del processo penale, la soluzione tecnica preferibile è in via di principio quella che meglio coordina le due riforme, realizzandole contestualmente. Una delega al Governo per la riforma della prescrizione del reato assicurerebbe il migliore coordinamento e la coerenza con le scelte compiute – dal legislatore delegante e delegato – in sede di riforma del processo. L'assetto della disciplina delle impugnazioni, per fare un esempio, è tutt'altro che irrilevante rispetto alla proposta disciplina della prescrizione del reato delineata nell'art. 14 del disegno di legge (cd. lodo Conte).

La riforma della prescrizione realizzata con la l. n. 3/2019 è stata criticata anche e proprio per non essere stata accompagnata da una contestuale riforma del processo, volta ad assicurarne la ragionevole durata, specie dopo la sospensione (*sine die*) della prescrizione con la sentenza di primo grado. Il disegno di legge A.C. 2435, non allineando temporalmente le due correlate riforme, rischia di incorrere nel medesimo vizio.

L'intervento sulla disciplina della prescrizione attraverso una disposizione prescrittiva sembrerebbe suggerito dalla ritenuta opportunità di intervenire senza indugio, per evitare che la riforma realizzata con la l. n. 3/2019 produca effetti che si intendono evitare; in particolare, il paventato processo “senza fine” dopo la sentenza di primo grado, venuta meno la prospettiva della prescrizione nei giudizi di impugnazione. Senonché la Commissione rileva, impregiudicata ogni valutazione politica che ad essa non compete, che dal punto di vista tecnico non vi sono

ragioni che rendono urgente anticipare la riforma della prescrizione: gli effetti della riforma del 2019 – entrata in vigore il 1° gennaio 2020 – si produrranno infatti a partire dal 1° gennaio 2025, per le contravvenzioni, e dal 1° giugno 2027, per i delitti. E' solo a partire da quelle date – coincidenti con lo spirare dei termini più brevi di prescrizione dei reati (quattro anni, per le contravvenzioni; sei anni, per i delitti), prolungati di un quarto per effetto di atti interruttivi – che potrà dirsi che la prescrizione del reato è impedita dal meccanismo di sospensione (*rectius*, blocco) del corso della prescrizione introdotto dalla riforma del 2019.

Ciò rilevato, si ribadisce che la delega legislativa rappresenta lo strumento più indicato per una riforma della prescrizione che si accompagni a una riforma del processo, diretta a incidere sulla durata del medesimo. Lo strumento della delega potrebbe consentire una riforma di più ampio respiro, che rivedendo l'assetto delineato dalla legge *ex Cirielli* interessi anche i termini di prescrizione del reato. Se e in che limiti quei termini debbano tenere conto dei tempi del processo dipende, per l'appunto, dall'assetto del processo e dai relativi tempi. D'altra parte, la Commissione rileva come una razionalizzazione dei termini di prescrizione sia opportuna, come ha unanimemente rilevato la dottrina dopo la riforma del 2005 (cd. legge *ex Cirielli*), rispetto ai non pochi casi in cui quei termini risultano eccessivamente brevi rispetto alla durata media del processo. Per altro verso, l'ancoraggio del termine prescrizionale al massimo edittale ha prodotto inasprimenti sanzionatori non sempre coerenti con il principio di proporzione, con effetti di distorsione del sistema, che renderebbero opportuna una razionalizzazione. Ancora, le discipline del raddoppio dei termini di prescrizione e del prolungamento dei termini stessi per effetto di atti interruttivi dovrebbero essere opportunamente riviste e razionalizzate.

Nel contesto del disegno di legge A.C. 2435, una riforma organica della prescrizione del reato potrebbe essere opportunamente realizzata, ad avviso della Commissione, attraverso lo strumento della legge delega e il coordinamento con la riforma del processo. Nondimeno, la Commissione ha preso atto della circostanza che l'art. 14 del disegno di legge A.C. 2435 non prevede una delega al Governo e, pertanto, ha ritenuto di dover adempiere al proprio mandato formulando proposte di emendamenti sotto forma di disposizioni immediatamente prescrittive.

3.2. Proposte alternative in materia di prescrizione del reato (art. 14 d.d.l. A.C. 2435, riformulazione)

Nel formulare proposte di riforma in tema di prescrizione del reato, la Commissione condivide anzitutto l'opportunità, di cui è espressione l'art. 14 del d.d.l. A.C. 2435, di modificare la disciplina introdotta nell'art. 159, comma 2 c.p. dalla l. n. 3/2019. Nel determinare la sospensione della prescrizione dopo la sentenza di primo grado o il decreto penale di condanna, quella disciplina è stata animata dall'apprezzabile intento di evitare la prescrizione del reato nei giudizi di impugnazione, quando il processo penale è ormai a uno stadio avanzato e la sua interruzione, per decorso del termine prescrizionale, impedisce l'accertamento dei fatti e delle eventuali responsabilità, con inutile dispendio di risorse. Senonché il 'blocco' del corso della prescrizione, pur dopo un momento significativo come la sentenza che definisce il primo grado di giudizio, espone l'imputato al rischio di un processo di durata irragionevole nei giudizi di impugnazione; rischio ancor più intollerabile nei confronti di chi sia stato assolto all'esito del primo grado di giudizio.

Per tali motivi, la Commissione condivide la proposta, oggetto dell'art. 14 del d.d.l. (cd. lodo Conte), di limitare la sospensione del corso della prescrizione al solo caso di sentenza di condanna in primo grado. Tale sentenza, con la quale si afferma al di là di ogni ragionevole dubbio la responsabilità dell'imputato, manifesta l'interesse dello Stato a esercitare la potestà punitiva e ben può giustificare, pertanto, la sospensione del termine prescrizionale, che continua invece a correre dopo una sentenza di assoluzione. Senonché, ad avviso della Commissione, la proposta

(cd. lodo Conte), pur frutto di una apprezzabile mediazione, presta il fianco a rilievi critici nella misura in cui, da un lato, non stabilisce un limite massimo della durata della sospensione – con il rischio di determinare un prolungamento dei tempi processuali – e, dall’altro lato, prevede un complesso meccanismo di sospensione della prescrizione anche in caso di proscioglimento, quando il termine di prescrizione maturi entro un anno dalla scadenza del termine per il deposito della motivazione della sentenza.

La Commissione propone pertanto di modificare l’art. 14 del d.d.l. optando per soluzioni diverse. Dopo ampia discussione, la Commissione ha ritenuto opportuno formulare due proposte alternative: una prima (“ipotesi A”) che, prevedendo un meccanismo di sospensione nei giudizi di impugnazione, si muove nel solco delle riforme del 2017 e del 2019, come anche del cd. lodo Conte; una seconda (“ipotesi B”) che, invece, implica una radicale, diversa, scelta di fondo: l’interruzione definitiva del corso della prescrizione con l’esercizio dell’azione penale e, da quel momento, la previsione di termini di fase – per ciascun grado del giudizio – il cui superamento comporta l’improcedibilità dell’azione penale.

Ipotesi A

Art. 14.

(Disposizioni in materia di prescrizione del reato)

1. Al codice penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l’articolo 159, secondo comma, è sostituito dai seguenti:

«Il corso della prescrizione, in seguito alla sentenza di condanna di primo grado, rimane sospeso per un tempo non superiore a due anni. Quando la pubblicazione della sentenza di appello non sopravviene prima della scadenza del termine della sospensione, cessano gli effetti di questa, la prescrizione riprende il suo corso e il periodo di sospensione è computato ai fini della determinazione del tempo necessario a prescrivere.

Il corso della prescrizione, in seguito alla sentenza di appello che conferma la condanna di primo grado, rimane sospeso per un tempo non superiore a un anno. Quando la pubblicazione della sentenza della Corte di cassazione non sopravviene prima della scadenza del termine della sospensione, la prescrizione riprende il suo corso e il periodo di sospensione è computato ai fini della determinazione del tempo necessario a prescrivere.

I periodi di sospensione previsti dai commi precedenti decorrono dalla scadenza del termine per proporre impugnazione.

Nel giudizio di rinvio si osservano le disposizioni dei commi precedenti.

Se durante i periodi di sospensione di cui al secondo e al terzo comma si verifica una causa di sospensione prevista dal primo comma la loro durata è prolungata per il tempo relativo a tale causa.»;

2. all’articolo 160, primo comma, le parole: «e il decreto di citazione a giudizio» sono sostituite dalle parole «, il decreto di citazione a giudizio, la sentenza di condanna e il decreto di condanna.»

La prima proposta, in linea di continuità con le riforme del 2017 e del 2019, mira a ridurre l’incidenza della prescrizione nei giudizi di impugnazione incidendo sulla disciplina della sospensione, di cui all’art. 159 c.p. La sospensione viene limitata all’ipotesi di condanna in primo grado (la quale, assieme al decreto penale di condanna, torna a rilevare come atto interruttivo, ai sensi e per gli effetti dell’art. 160 c.p.). Si propone in particolare la sostituzione del secondo comma dell’art. 159 c.p. con cinque nuovi commi, allo scopo di introdurre, in luogo dell’attuale sospensione della prescrizione illimitata e incondizionata dopo la condanna, una sospensione condizionata e di durata limitata, corrispondente alla durata non irragionevole stabilita per i giudizi di impugnazione dalla legge Pinto.

Si prevede in particolare che, dopo la sentenza di primo grado di condanna e dopo la sentenza di appello di conferma della condanna, la prescrizione rimanga sospesa, per due anni, nel primo caso, e per un anno, nel secondo. Se nel periodo di sospensione non interviene la decisione sull'impugnazione cessano gli effetti della sospensione, la prescrizione riprende il suo corso e il periodo di sospensione è computato ai fini della determinazione del tempo necessario a prescrivere.

In questo modo dovrebbero raggiungersi due effetti:

a) quello di impedire la prescrizione, perché il giudice dell'impugnazione, in tutti i casi in cui senza la sospensione si sarebbe potuta verificare la prescrizione, sarà invece in grado di concludere il processo e verosimilmente lo farà (si pensi ad esempio ai casi limite in cui il tempo rimasto dopo la decisione di primo grado rende impossibile o assai difficile una pronuncia del giudice di appello prima che maturi la prescrizione);

b) quello di impedire una durata irragionevole del processo o, nel caso in cui il giudice dell'impugnazione non decida nel termine stabilito, di impedire che nonostante l'inosservanza del termine la prescrizione risulti inoperante.

Detto in altri termini, la *ratio* di questa "sospensione condizionata" alla definizione in tempo utile del procedimento è di imprimere una accelerazione alla trattazione dei procedimenti, specie quando si tratta di reati prossimi alla prescrizione, alla cui trattazione verrebbe data la priorità. Da un lato, si evita uno spreco di risorse, consentendo di concludere il processo dopo una condanna in primo grado; dall'altro lato, potendo il termine di prescrizione maturare nei giudizi di impugnazione, si evita, tanto per l'assolto quanto per il condannato, il rischio di un processo dai tempi potenzialmente infiniti.

La proposta, in ultima analisi, mira a conciliare l'esigenza di ridurre l'impatto della prescrizione e quella di evitare il rischio di processi dai tempi irragionevoli. Specie in presenza di reati con termine prescrizionale lungo, tale rischio non può tuttavia escludersi, ragion per cui sarebbe opportuno accompagnare l'adozione della presente proposta con l'introduzione dei rimedi compensatori e risarcitori per la violazione del diritto a un processo di ragionevole durata (v. *infra*, nuovo art. 14-ter d.d.l. A.C. 2435).

Ipotesi B

Art. 14

(Disposizioni in materia di prescrizione del reato)

1. *Al codice penale sono apportate le seguenti modificazioni:*

a) *all'articolo 158, dopo il terzo comma, è aggiunto il seguente: «Il corso della prescrizione del reato cessa definitivamente, in ogni caso, con l'esercizio dell'azione penale»;*

b) *all'articolo 159, il secondo e il quarto comma sono abrogati;*

c) *all'articolo 160, secondo comma, le parole da «il provvedimento del giudice di fissazione dell'udienza in camera di consiglio» fino alla fine sono soppresse.*

2. *Nel codice di procedura penale, dopo l'articolo 344, è inserito il seguente:*

«Art. 344-bis. – (Improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del processo).

1. La mancata definizione del giudizio di primo grado entro il termine di quattro anni dall'esercizio dell'azione penale costituisce causa di improcedibilità della stessa. Nei processi con udienza preliminare il termine di durata è prolungato di sei mesi.

2. La mancata definizione del giudizio di appello entro il termine di tre anni dalla presentazione dell'atto di appello costituisce causa di improcedibilità dell'azione penale.

3. La mancata definizione del giudizio di cassazione entro il termine di due anni dalla presentazione del ricorso costituisce causa di improcedibilità dell'azione penale.

4. Per i delitti puniti con l'ergastolo, anche come effetto dell'applicazione di circostanze aggravanti, e per i delitti di cui all'articolo 407, comma 2, lettera a), i termini di durata massima del processo possono essere sospesi per giusta causa con ordinanza del giudice procedente, su richiesta del pubblico ministero, per un periodo non superiore a sei mesi per ogni grado di giudizio.

5. I termini previsti dai precedenti commi sono sospesi nei casi previsti dall'articolo 159, primo comma, del codice penale.

6. La declaratoria di improcedibilità non ha luogo quando l'imputato chiede la prosecuzione del processo.

7. La definizione del processo con sentenza irrevocabile di assoluzione, entro i termini massimi di durata, anche se sospesi, che risultino superiori ai termini di ragionevole durata del processo di cui alla legge 24 marzo 2001, n. 89, non esclude il diritto all'equa riparazione attraverso l'indennizzo previsto dalla legge stessa.»

La seconda proposta presuppone una scelta riformatrice più radicale, prospettata in passato da precedenti commissioni di studio e da disegni di legge, che allinei il nostro sistema al modello di altri ordinamenti, come ad esempio quello statunitense, che separano prescrizione del reato e tempi del processo: la prescrizione del reato – il cui termine cessa di correre con l'esercizio dell'azione penale – non può verificarsi dopo che è iniziato il processo.

La prescrizione del reato, conformemente alla sua tradizionale *ratio*, è determinata dal cd. tempo dell'oblio; il relativo termine corre dalla commissione del fatto fino all'esercizio dell'azione penale, con la quale lo Stato manifesta l'interesse a perseguire il reato. Essa - come nel caso degli *statutes of limitations* dell'ordinamento statunitense – segna il momento a partire dal quale, per effetto del decorso del tempo – che cancella la memoria del fatto-reato e fa scemare il bisogno di punizione – lo Stato non può più esercitare la pretesa punitiva avviando un procedimento penale. L'autore del fatto-reato acquista il “diritto ad essere lasciato in pace”. Il termine di prescrizione è correlato alla gravità del fatto e al tempo necessario al rimarginarsi della ferita sociale inferta; non ha nulla a che vedere con la necessità di consentire la celebrazione di un processo e, pertanto, non tiene conto dei tempi del processo. E' il mero tempo dell'oblio, che determina il venir meno dell'interesse sociale alla punizione del fatto.

Se e quando il processo inizia, anche un solo giorno prima del maturare del termine di prescrizione del reato, prosegue senza che la prescrizione del reato possa più maturare, perché lo Stato si è attivato in tempo. L'esigenza di salvaguardare il diritto alla ragionevole durata di quel processo - come nel caso degli *speedy trial limits* dell'ordinamento statunitense - è garantita da termini di durata massima, calibrati sulle diverse fasi di giudizio. Se il processo non si definisce entro il termine di fase, si determina una improcedibilità dell'azione penale. La definizione del giudizio entro il termine di fase è cioè una condizione di procedibilità. Di qui la proposta della Commissione di collocare la disciplina in esame in un nuovo art. 344-*bis* c.p.p., nel Titolo III del Libro V del Codice di procedura penale, dedicato per l'appunto alle condizioni di procedibilità.

Questa seconda proposta tiene conto di un contesto oggi mutato rispetto a quello che ha portato alle riforme del 2017 e del 2019. Allora si trattava di evitare la prescrizione nei giudizi di impugnazione, dando più tempo per la celebrazione di quei giudizi. Oggi la priorità è di ridurre i tempi di definizione dei giudizi, allineandoli agli standard europei. Il risultato può essere raggiunto individuando termini di fase prossimi a quelli di ragionevole durata del processo, che per la legge Pinto sono pari a tre anni per il primo grado, a due anni per l'appello e a un anno per il giudizio di legittimità. L'improcedibilità dell'azione è prevista, nella proposta della Commissione, come estremo rimedio per la tutela del diritto fondamentale alla ragionevole durata del processo; un rimedio che, in una logica di progressività, è temporalmente preceduto dal rimedio risarcitorio della legge Pinto e, eventualmente, dai rimedi compensativi di cui al § 3.4). Il termine di improcedibilità è previsto infatti dalla Commissione in misura più lunga del corrispondente termine Pinto di fase: 4 anni per il primo grado, tre anni per l'appello, due anni per il giudizio di legittimità. L'improcedibilità si può determinare in ciascuna fase, per il superamento del relativo

termine. Il processo penale, nel suo complesso, non potrebbe durare più di nove anni dopo l'esercizio dell'azione penale. Un tempo massimo comunque considerevole, se si considera che non comprende la fase delle indagini. Nella proposta della Commissione i termini di fase, peraltro, possono subire sospensioni nelle ipotesi oggi previste quali cause di sospensione del corso della prescrizione del reato.

I termini di fase decorrono dall'esercizio dell'azione penale, per il primo grado di giudizio, e dalla presentazione dell'impugnazione, nei giudizi di appello e di legittimità.

In caso di udienza preliminare, il termine di fase del giudizio di primo grado è prolungato di sei mesi.

Secondo una logica ispirata al principio di proporzionalità, quando si proceda per reati puniti con l'ergastolo, per reati di criminalità organizzata e altri gravi reati, i termini di durata massima del processo possono essere sospesi per giusta causa, con ordinanza del giudice procedente, su richiesta del pubblico ministero, per un periodo non superiore a sei mesi per ogni grado di giudizio. Ciò significa che per tali reati – per i quali è normalmente prevista l'udienza preliminare – il termine massimo di durata del processo penale, che si articola nei tre gradi di giudizio, può arrivare a undici anni. E' questo un termine quasi doppio rispetto al termine Pinto di sei anni e più lungo dei termini massimi della custodia cautelare, che di fatto condizionano e scandiscono i tempi dei processi per i reati più gravi, che tendono a concludersi in tempo utile a evitare la scarcerazione degli imputati. Ciò a dimostrazione di come l'improcedibilità rappresenti, nella proposta della Commissione, un estremo rimedio per la salvaguardia del diritto a un processo di ragionevole durata.

La prospettiva che per i reati più gravi il processo penale possa essere fermato dalla improcedibilità per decorso del tempo – con rinuncia all'accertamento dei fatti e delle eventuali responsabilità – ha suscitato perplessità in seno alla Commissione; ragion per cui potrebbe alternativamente valutarsi di escludere dalla disciplina alcuni reati – come quelli puniti con l'ergastolo e quelli di criminalità organizzata –, rispetto ai quali dovrebbero essere senz'altro assicurati i rimedi compensativi di cui al § 3.4.

In seno alla Commissione ha suscitato altresì alcune perplessità la possibilità che l'avvio del procedimento penale in prossimità del maturare del termine di prescrizione possa comportare un effetto nella sostanza analogo al prolungamento di quest'ultimo. Per ovviare a tale effetto è stata valutata una soluzione alternativa che prevede l'esercizio dell'azione penale come unico atto interruttivo del corso della prescrizione del reato, che prosegue anche dopo quel momento (con termine prolungato della metà). In questa soluzione alternativa, la prescrizione del reato potrebbe essere dichiarata, dopo l'esercizio dell'azione penale, se ne è decorso il relativo termine ma non è ancora decorso il termine massimo di durata della fase processuale di cui si tratta. Se tale ultimo termine decorre prima di quello di prescrizione del reato, il giudice dichiara l'improcedibilità dell'azione penale per decorso del termine massimo di durata del processo penale. Nel caso di un delitto che si prescrive in sei anni (nove per effetto dell'esercizio dell'azione penale, rilevante quale atto interruttivo), ad esempio, il processo iniziato dopo che sono decorsi cinque anni del termine di prescrizione non potrebbe durare più di quattro anni, anziché nove.

Un'altra soluzione alternativa, pure discussa anche se non accolta come proposta della Commissione, limita infine il meccanismo della improcedibilità per decorso dei termini dei termini di fase ai soli giudizi di impugnazione. Nell'ipotesi considerata il termine della prescrizione del reato cessa di decorrere definitivamente, in ogni caso, con la pronuncia della sentenza di primo grado (analogamente a quanto è nella sostanza previsto dalla disciplina oggi vigente). La mancata definizione del giudizio di appello entro il termine di tre anni dalla presentazione dell'atto di appello costituisce causa di improcedibilità dell'azione penale. La mancata definizione del giudizio di cassazione entro il termine di due anni dalla presentazione del ricorso costituisce causa di improcedibilità dell'azione penale.

3.3. Ulteriori proposte in materia di termini di prescrizione del reato (nuovo art. 14-bis d.d.l. A.C. 2435)

Art. 14-bis

(Disposizioni in materia di interruzione della prescrizione del reato)

1. All'articolo 161 del codice penale il secondo comma è sostituito dal seguente: «Salvo che si proceda per i reati di cui all'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale, in nessun caso l'interruzione della prescrizione può comportare l'aumento di più della metà del tempo necessario a prescrivere».

RELAZIONE

Recependo i rilievi critici mossi da gran parte della dottrina, dopo la riforma del 2005, la Commissione propone di ampliare la misura dell'aumento del termine di prescrizione, per effetto di atti interruttivi, da un quarto alla metà del tempo necessario a prescrivere. Si propone così di ripristinare la disciplina vigente prima della riforma del 2005.

L'attuale aumento di solo un quarto è infatti ritenuto eccessivamente ridotto, specie in rapporto ai termini minimi di prescrizione per le contravvenzioni (quattro anni, aumentati a cinque per effetto di atti interruttivi) e per i delitti (sei anni, aumentati a sette e mezzo per effetto di atti interruttivi). Considerata la durata media del processo penale, e considerato altresì che il termine di prescrizione è di norma decorso, in misura significativa, già prima dell'avvio del processo, l'aumento di solo un quarto del termine è destinato a lasciar prescrivere un rilevante numero di reati. La prospettiva concreta della prescrizione, per un rilevante numero di reati, rappresenta un disincentivo alla definizione anticipata del procedimento con riti alternativi, oltre che un incentivo alle impugnazioni. Di qui la proposta in esame – pensata in particolare in rapporto all'ipotesi sopra illustrata *sub A* (cfr. *supra*, 3.2.) –, che avrebbe il pregio di razionalizzare l'attuale disciplina dell'art. 161, comma 2 c.p., prevedendo per tutti i reati (salvo quelli di cui agli artt. 51, comma 3-bis e 3-quater c.p.p.) l'aumento della metà del termine di prescrizione e facendo venir meno la previsione – ritenuta irragionevole, in linea con la dottrina maggioritaria – di aumenti in misura superiore nelle ipotesi di cui agli artt. 99, 102, 103 e 105.

3.4. Rimedi compensatori e risarcitori conseguenti al mancato rispetto dei termini di ragionevole durata del processo penale (nuovo art. 14-ter d.d.l. A.C. 2435)

Ipotesi A (disposizioni precettive)

Art. 14-ter.

(Rimedi compensatori e risarcitori conseguenti al mancato rispetto dei termini di ragionevole durata del processo penale)

1. Dopo l'articolo 670 del codice di procedura penale è inserito il seguente:

«Art. 670-bis. - (Riduzione della pena per irragionevole durata del processo). 1. Quando il processo si è svolto in violazione dell'articolo 111, secondo comma, della Costituzione e dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata con legge 4 agosto 1955, n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine di ragionevole durata, il condannato, personalmente o tramite difensore munito di procura speciale, può chiedere al giudice dell'esecuzione di rideterminare la pena riducendola a compensazione del pregiudizio subito.

2. In caso di sussistenza della violazione, il giudice dell'esecuzione:

a) diminuisce la durata della pena della reclusione o dell'arresto, in misura non inferiore a un mese e non superiore a tre mesi per ciascun anno, o frazione di anno superiore a sei mesi, che eccede il termine ragionevole di durata del processo;

b) diminuisce l'ammontare della pena della multa o dell'ammenda, sola o congiunta alla pena detentiva, di una somma non inferiore a 500 euro e non superiore a 1.500 euro per ciascun anno, o frazione di anno superiore a sei mesi, che eccede il termine ragionevole di durata del processo;

c) diminuisce la durata delle pene accessorie temporanee in misura non inferiore a un mese e non superiore a tre mesi per ciascun anno, o frazione di anno superiore a sei mesi, che eccede il termine ragionevole di durata del processo.

3. Nel caso di condanna all'ergastolo, la diminuzione prevista dal secondo comma si calcola sul periodo minimo di espiazione della pena rilevante per la concessione della liberazione condizionale e dei benefici previsti dalla legge 26 luglio 1975, n. 354.

4. Nell'accertare la violazione di cui al comma 1 e nel determinare l'entità della riduzione di pena, ai sensi del comma 2, il giudice si attiene ai criteri indicati nell'articolo 2 della legge 24 marzo 2001, n. 89.

5. Il condannato al quale la pena sia stata diminuita ai sensi del comma 2 non ha diritto all'indennizzo di cui alla legge 24 marzo 2001, n. 89.

6. Se la diminuzione di pena è superiore all'ammontare della pena inflitta, il giudice dell'esecuzione dichiara ineseguibile la pena in ragione dell'accertata violazione del diritto all'imputato alla ragionevole durata del processo. In tal caso, il condannato conserva il diritto all'indennizzo per il pregiudizio residuo subito.»

2. Alla legge 24 marzo 2001, n. 89, dopo l'articolo 2-bis è aggiunto il seguente:

«Art. 2-ter. - (Misura dell'indennizzo a beneficio del soggetto assolto all'esito di un processo penale che abbia ecceduto il termine di ragionevole durata). 1. Ferme restando le disposizioni di cui alla presente legge, la somma liquidata a titolo di equa riparazione, determinata ai sensi dell'articolo 2-bis, è raddoppiata quando il processo penale, che abbia ecceduto i termini di ragionevole durata di cui all'articolo 2, abbia avuto quale esito l'assoluzione dell'imputato.

Ipotesi B (criterio di delega)

Art. 14-ter.

(Rimedi compensatori e risarcitori conseguenti al mancato rispetto dei termini di ragionevole durata del processo penale)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, il decreto o i decreti legislativi recanti la disciplina dei rimedi compensatori e risarcitori conseguenti al mancato rispetto dei termini di ragionevole durata del processo penale sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere che quando il processo penale si è svolto in violazione dell'articolo 111, secondo comma, della Costituzione, e dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata con legge 4 agosto 1955, n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine di ragionevole durata, il condannato, personalmente o tramite difensore munito di procura speciale, possa chiedere al giudice dell'esecuzione di rideterminare la pena riducendola a compensazione del pregiudizio subito;

b) prevedere che in caso di sussistenza della violazione, il giudice dell'esecuzione:

1. diminuisca la durata della pena della reclusione o dell'arresto, in misura non inferiore a un mese e non superiore a tre mesi per ciascun anno, o frazione di anno superiore a sei mesi, che eccede il termine ragionevole di durata del procedimento e del processo;

2. *diminuisca l'ammontare della pena della multa o dell'ammenda, sola o congiunta alla pena detentiva, di una somma non inferiore a 500 euro e non superiore a 1.500 euro per ciascun anno, o frazione di anno superiore a sei mesi, che eccede il termine ragionevole di durata del procedimento e del processo;*
3. *diminuisca la durata delle pene accessorie temporanee in misura non inferiore a un mese e non superiore a tre mesi per ciascun anno, o frazione di anno superiore a sei mesi, che eccede il termine ragionevole di durata del procedimento e del processo.*

c) prevedere che, nel caso di condanna all'ergastolo, la diminuzione si calcoli sul periodo minimo di espiazione della pena rilevante per la concessione della liberazione condizionale e dei benefici previsti dalla legge 26 luglio 1975, n. 354;

d) prevedere che, nell'accertare la violazione di cui alla lettera a) e nel determinare l'entità della riduzione di pena, ai sensi della lettera b), il giudice si attenga ai criteri indicati nell'articolo 2 della legge 24 marzo 2001, n. 89.

e) prevedere che il condannato al quale la pena sia stata diminuita ai sensi della lettera b) non abbia diritto all'indennizzo di cui alla legge 24 marzo 2001, n. 89;

f) prevedere che se la diminuzione di pena è superiore all'ammontare della pena inflitta, il giudice dell'esecuzione dichiara ineseguibile la pena in ragione dell'accertata violazione del diritto dell'imputato alla ragionevole durata del processo; prevedere che, in tal caso, il condannato conservi il diritto all'indennizzo per il pregiudizio residuo subito;

g) modificare la disciplina della legge 24 marzo 2001, n. 89 prevedendo il raddoppio della somma liquidata a titolo di equa riparazione a favore di chi sia stato assolto all'esito di un processo penale che abbia ecceduto i termini di ragionevole durata.

RELAZIONE

La Commissione ritiene opportuna l'introduzione di rimedi compensatori e risarcitori per l'irragionevole durata del processo penale, ulteriori rispetto a quelli oggi previsti dalla legge Pinto. Nelle statistiche della Corte europea dei diritti dell'uomo l'Italia occupa, in modo imbarazzante, il primo posto tra i paesi con il maggior numero di violazioni e di condanne per irragionevole durata del processo (civile e penale). Tra il 1959 e il 2020 sono 1202. A seguire, con la metà e meno delle violazioni, la Turchia (608), la Grecia (542), l'Ucraina (445) e la Polonia (443). Le violazioni correlate alla durata del processo rappresentano la metà di tutte quelle accertate dalla Corte di Strasburgo nei confronti dall'Italia. Il problema, notoriamente, riguarda sia il processo civile sia il processo penale, la cui durata media, di gran lunga superiore agli standard europei, è stata già altrove evidenziata con il supporto dei dati statistici relativi al cd. *disposition time*. L'irragionevole durata del processo penale è ancor più problematica, sotto il profilo dei diritti fondamentali, considerato che quel processo, soprattutto per lo stigma sociale correlato all'accusa di aver commesso un reato, è di per sé infamante e gravido di sofferenze: rappresenta una pena, per il condannato e, ancor più, per l'assolto.

Quanto al *condannato*, la Commissione propone l'idea, sviluppata in altri ordinamenti europei, come la Germania e la Spagna, e prospettata da una precedente Commissione di studio ministeriale, di considerare i periodi di tempo successivi alla ragionevole durata del processo penale come un pre-sofferto, da detrarre, in caso di condanna, dalle pene da eseguire, principali e accessorie.

L'idea della riduzione della pena da espiazione, come rimedio compensatorio conseguente alla violazione di un diritto fondamentale, non è d'altra parte estranea al nostro sistema, essendo già stata tradotta in legge, nel 2014, attraverso l'art. 35-ter l. n. 375/1975. Tale disposizione, introdotta in rapporto al problema del sovraffollamento carcerario, prevede infatti una riduzione di pena pari a un giorno ogni dieci trascorsi in condizione di detenzione contrarie all'art. 3 Cedu.

La Commissione propone di inserire nel codice di procedura penale – in un nuovo articolo 670-*bis* – una disposizione che consenta al condannato, che abbia subito la violazione del diritto alla ragionevole durata del processo, di rideterminare la pena – principale (detentiva e pecuniaria)

e accessoria – riducendola in modo proporzionale a compensazione del pregiudizio subito. I criteri di accertamento della violazione del diritto, e di determinazione dell'entità della riduzione di pena, sono individuati rinviando all'articolo 2 della legge Pinto e, pertanto, anche ai termini di durata ragionevole del processo ivi previsti.

La disciplina di cui si propone l'introduzione è in via di principio indipendente dalla prescrizione del reato; tanto è vero che il rimedio compensativo è previsto anche nel caso di condanna per reati imprescrittibili, come quelli puniti con l'ergastolo. In questo caso, nella proposta della Commissione, la riduzione della pena si calcola sul periodo minimo di espiazione rilevante per la concessione della liberazione condizionale e dei benefici previsti dalla legge 26 luglio 1975, n. 354.

Particolare attenzione viene dedicata al coordinamento con i rimedi risarcitori-patrimoniali di cui alla legge Pinto. Il condannato al quale la pena sia stata diminuita non ha diritto all'indennizzo pecuniario. Se la diminuzione della pena è superiore all'ammontare della pena inflitta, il giudice dell'esecuzione dichiara ineseguibile la pena in ragione dell'accertata violazione del diritto dell'imputato alla ragionevole durata del processo; in tal caso, il condannato conserva il diritto all'indennizzo per il pregiudizio residuo subito.

Va notato come l'ipotesi, estrema, di una riduzione di pena tale da superare l'ammontare di quella inflitta comporta una condanna senza esecuzione della pena; fatti e responsabilità sono accertati, ma la pena non può essere eseguita per via dell'irragionevole durata del processo.

Il meccanismo proposto è compatibile sia con la vigente disciplina della prescrizione del reato, sia con le proposte di riforma della disciplina stessa, sopra formulate.

Quanto poi a chi sia *assolto* all'esito di un processo dall'irragionevole durata, la Commissione propone di modificare la legge Pinto prevedendo il raddoppio dell'indennizzo, che si giustifica in ragione del pregiudizio maggiore correlato al mantenimento dello *status* di imputato.

4. Proposte in materia di sistema sanzionatorio penale e di giustizia riparativa

4.1. Pena pecuniaria (art. 9 d.d.l. A.C. 2435, riformulazione)

Art. 9.

(Disposizioni in materia di pena pecuniaria)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, i decreti legislativi recanti modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e alle leggi complementari in materia di pene pecuniarie e di ragguglio fra pene pecuniarie e detentive, al fine di restituire effettività alla pena pecuniaria, valorizzandone il ruolo di alternativa alla pena detentiva, sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) razionalizzare e semplificare il procedimento di esecuzione; rivedere, secondo criteri di equità e di effettività, i meccanismi di conversione in caso di mancato pagamento per insolvenza o insolvibilità del condannato; introdurre misure organizzative e procedure amministrative efficaci, in modo tale da assicurare adeguati tassi di riscossione e di conversione in caso di mancato pagamento;

b) adottare nel codice penale, per le comminatorie della multa e dell'ammenda, il sistema delle quote giornaliere, in numero non inferiore a 5 e, di norma, non superiore a 360. Prevedere che l'importo di ogni quota sia determinato dal giudice da un minimo di 1 euro a un massimo di 30.000 euro tenendo conto delle condizioni economiche e di vita del condannato;

c) escludere l'applicabilità della sospensione condizionale alle pene pecuniarie, anche qualora irrogate in sostituzione di pene detentive;

d) aggiornare, rivedere e razionalizzare le comminatorie della multa e dell'ammenda, sola, alternativa o congiunta alla pena detentiva, nelle disposizioni del codice penale, stabilendo il numero minimo e massimo delle

quote giornaliera, in vista del perseguimento di finalità di prevenzione generale e speciale, secondo criteri di sistematicità, ragionevolezza e proporzionalità in rapporto alla gravità del reato, desunta dalla natura delittuosa o contravvenzionale dell'illecito, dai beni giuridici tutelati, nonché dalla pena detentiva eventualmente comminata in aggiunta o in alternativa alla pena pecuniaria;

e) adeguare le comminatorie della pena pecuniaria, sola, congiunta o alternativa alla pena detentiva, previste dalle disposizioni complementari al codice penale, attraverso un meccanismo di conversione al sistema delle quote giornaliera adottato nel codice penale, secondo i criteri di cui alla precedente lettera d);

f) adeguare al sistema delle quote giornaliera, secondo i criteri di cui alla lettera d), le pene pecuniarie proporzionali ovunque previste dalle vigenti disposizioni di legge; abolire le comminatorie di pene pecuniarie fisse, convertendole al sistema delle quote giornaliera;

g) adeguare la disciplina della commisurazione della pena pecuniaria al sistema delle quote giornaliera, secondo criteri che tengano conto in modo particolare delle condizioni economiche e di vita del condannato;

h) adeguare la disciplina del ragguglio fra pene detentive e pecuniarie al sistema delle quote giornaliera.

i) adeguare la disciplina dell'oblazione e del procedimento per decreto al sistema delle quote giornaliera.

RELAZIONE

Gli interventi di riforma del sistema sanzionatorio penale, succedutesi negli ultimi anni, non hanno interessato in modo organico la pena pecuniaria, che rappresenta, nel nostro come in altri ordinamenti, la più tradizionale tra le sanzioni penali alternative a quella detentiva. Senonché, a differenza di quanto avviene in altri paesi, in Italia la pena pecuniaria ha una scarsissima effettività, che la rende di fatto, nella maggior parte dei casi, una pena esistente solo sulla carta, priva di efficacia preventiva e incapace di rappresentare una credibile alternativa al carcere.

I dati statistici che la Commissione ha ottenuto dal Ministero della Giustizia, attraverso il Casellario giudiziale, sono sconcertanti. La percentuale delle pene pecuniarie eseguite (pur al netto di quelle oggetto di provvedimenti di sospensione condizionale) è bassissima: oscilla costantemente, negli anni presi a riferimento (2015-2018), tra l'1% e il 2%, con una perdita annuale per l'erario di oltre un miliardo di euro. Nel 2015, ad esempio, il non riscosso a titolo di multa e ammenda ammonta a oltre un miliardo e seicento milioni di euro. Su 206.759 condanne a pena pecuniaria (sola o congiunta a pena detentiva) ne sono state eseguite solo 4.978 (pari al 2,4%, la percentuale più alta dal 2015 ad oggi).

Gli interventi normativi più recenti hanno valorizzato sanzioni patrimoniali come la confisca, ma non hanno considerato adeguatamente le pene principali della multa e dell'ammenda, attorno alle quali ruotano il sistema della giustizia penale del giudice di pace, il rito alternativo del procedimento per decreto, la sanzione sostitutiva della pena detentiva inflitta entro il limite di sei mesi, e, soprattutto, le comminatorie di pena – sola, congiunta o alternativa alla pena detentiva – disseminate nel codice penale e nella legislazione complementare in relazione a un'ampia gamma di figure di reato, anche di particolare gravità (si pensi ad esempio ai reati in tema di sostanze stupefacenti o di *market abuse*).

La Commissione ritiene che una riforma organica della pena pecuniaria, ispirata ai modelli e alle migliori prassi di paesi europei a noi vicini, come la Germania, non sia più rinviabile. Una sollecitazione, in tal senso, è di recente venuta da un monito della Corte costituzionale, che nella sentenza n. 15 del 2020 ha auspicato “un complessivo intervento... volto a restituire effettività alla pena pecuniaria, anche attraverso una revisione degli attuali, farraginosi meccanismi di esecuzione forzata e di conversione in pene limitative della libertà personale”. Nella precedente sentenza n. 279 del 2019, la Corte costituzionale aveva già osservato come “il procedimento di esecuzione della pena pecuniaria... è oggi... farraginoso... , prevedendo l'intervento, in successione, dell'ufficio del giudice dell'esecuzione, dell'agente della riscossione, del pubblico ministero e del magistrato di sorveglianza. A tutti questi soggetti sono demandati plurimi adempimenti più o meno complessi, che tuttavia non riescono, allo stato, ad assicurare né adeguati tassi di riscossione delle pene

pecuniarie, né l'effettività della conversione delle pene pecuniarie non pagate. Tale situazione, oggetto di diagnosi risalenti in dottrina, fa sì che la pena pecuniaria non riesca a costituire in Italia un'alternativa credibile rispetto alle pene privative della libertà, come accade invece in molti altri ordinamenti”.

A parere della Commissione queste lapidarie parole della Corte costituzionale non possono restare inascoltate, nel contesto di un'articolata proposta di riforma del sistema sanzionatorio. Superare il luogo comune e la cultura del carcere, come unica o comunque irrinunciabile, risposta al reato, richiede anche di valorizzare la più tradizionale e risalente delle sue alternative: la pena pecuniaria.

Ciò richiede in primo luogo, attraverso interventi normativi e di riorganizzazione amministrativa, di razionalizzare e semplificare il procedimento di esecuzione delle pene pecuniarie, rivedendo, secondo criteri di equità e di effettività, i meccanismi di conversione in caso di mancato pagamento per insolvenza o insolvibilità del condannato. L'effettività della pena pecuniaria dipende in larga misura, come mostra l'esperienza di altri ordinamenti, dalla certezza e dalla serietà delle conseguenze della mancata esecuzione; prima ancora, dipende dalla certezza che lo Stato chiederà conto del pagamento della pena pecuniaria inflitta dal giudice. La circostanza che la “certezza della pena”, nel dibattito pubblico, venga invocata a proposito della pena detentiva, e non anche della pena pecuniaria, che è la più incerta delle sanzioni penali, testimonia come sia ancora radicata l'idea del carcere – e della privazione della libertà personale – come unica pena possibile.

Ciò dipende dalla circostanza che la pena pecuniaria è tanto assente nella realtà, al punto che si è quasi portati a dimenticarsi della sua stessa esistenza. Per recuperarne le potenzialità, la Commissione ritiene necessaria una riforma di sistema, che passi attraverso l'abbandono dell'attuale modello, ormai superato, e l'adozione, nel codice penale, del sistema delle quote giornaliera (o tassi giornalieri), adottato con successo da tempo in altri ordinamenti. Esattamente come nel codice penale tedesco, si propone di stabilire, per le comminatorie della multa e dell'ammenda, un numero di quote giornaliera non inferiore a 5 e, di norma, non superiore a 360. Attraverso un procedimento di commisurazione bifasico, il giudice determinerà prima il numero delle quote cui assoggettare il condannato e, poi, l'importo di ogni quota che, sempre sul modello del codice tedesco, si propone di fissare tra un minimo di 1 euro a un massimo di 30.000 euro, tenendo conto delle condizioni economiche e di vita del condannato. Tra gli elementi che il giudice potrà considerare vi sono il reddito del condannato, il patrimonio nella sua disponibilità, nonché particolari obblighi giuridici cui sia tenuto assolvere.

Un modello così congegnato consente di commisurare la pena alla gravità del fatto e alle condizioni economiche del condannato. La pena pecuniaria, a differenza della pena detentiva, non è infatti una pena uguale per tutti: la sua concreta afflittività, così come la sua capacità di raggiungere l'obiettivo della prevenzione, generale e speciale, dipende infatti – a parità di ammontare della multa o dell'ammenda irrogata – dalle condizioni economiche del condannato. La Commissione, confortata da un'ormai risalente esperienza straniera, ritiene che il modello che meglio si presta a raggiungere obiettivi di equità, efficacia ed efficienza è quello delle quote giornaliera, che ormai vent'anni fa ha fatto ingresso nel sistema italiano nel limitato ambito della responsabilità da reato degli enti (d.lgs. n. 231/2001).

Per garantire l'effettività della pena pecuniaria si ritiene opportuno escludere, in relazione ad essa, la sospensione condizionale, anche quando si tratti di pena pecuniaria applicata in sostituzione di pena detentiva.

La Commissione propone di affiancare all'introduzione di un nuovo modello generale per la comminatoria della pena pecuniaria interventi volti a rivedere, aggiornare e razionalizzare le comminatorie della multa e dell'ammenda, sola, alternativa o congiunta alla pena detentiva, nelle disposizioni del codice penale, stabilendo il numero minimo e massimo delle quote giornaliera, in vista del perseguimento di finalità di prevenzione generale e speciale, secondo criteri di

sistematicità, ragionevolezza e proporzionalità in rapporto alla gravità del reato, desunta dalla natura delittuosa o contravvenzionale dell'illecito, dai beni giuridici tutelati, nonché dalla pena detentiva eventualmente comminata in aggiunta o in alternativa alla pena pecuniaria.

A un intervento di razionalizzazione e ammodernamento complessivo delle comminatorie della pena pecuniaria, presenti nel codice, dovrà essere naturalmente affiancato un adeguamento delle comminatorie della pena pecuniaria, sola, congiunta o alternativa alla pena detentiva, previste dalle disposizioni complementari al codice penale. A tal fine, risultando impossibile un intervento su tutte le innumerevoli norme incriminatrici presenti nell'ordinamento, si prevede di far ricorso a un meccanismo di conversione al sistema delle quote giornaliere adottato nel codice penale.

Dovranno altresì essere adeguate al sistema delle quote giornaliere anche le pene pecuniarie proporzionali, ovunque previste dalle vigenti disposizioni di legge. Dovranno inoltre essere abolite le comminatorie di pene pecuniarie fisse, incompatibili con il sistema di commisurazione bifasica proprio delle quote giornaliere.

Anche la disciplina della commisurazione della pena pecuniaria dovrà essere adeguata al sistema delle quote giornaliere, secondo criteri che tengano conto in modo particolare delle condizioni economiche e di vita del condannato. Potrà a tal fine tenersi conto del reddito del condannato, del patrimonio di cui egli abbia comunque la disponibilità e di particolari obblighi giuridici che sia tenuto ad assolvere.

Da ultimo, risulta necessario, nella proposta della Commissione, adeguare ad ogni effetto di legge la disciplina del ragguglio fra pene detentive e pecuniarie al sistema delle quote giornaliere.

La riforma della pena pecuniaria – autentica riforma di sistema – promette di produrre effetti utili anche e proprio rispetto alla riduzione dei tempi del processo penale. Basti pensare, a tal fine, a come la disciplina proposta possa rappresentare un incentivo al ricorso al decreto penale di condanna, al patteggiamento o all'oblazione.

4.2. Sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi (nuovo art. 9-bis d.d.l. A.C. 2435)

Art. 9-bis

(Disposizioni in materia di sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, i decreti legislativi recanti modifiche alla disciplina delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi, di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689, sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) abolire le sanzioni sostitutive della semidetenzione e della libertà controllata;*
- b) prevedere come sanzioni sostitutive delle pene detentive: la detenzione domiciliare, l'affidamento in prova al servizio sociale e la semilibertà; il lavoro di pubblica utilità; la pena pecuniaria;*
- c) prevedere che le sanzioni sostitutive delle pene detentive possano essere applicate solo quando il giudice ritenga che contribuiscano alla rieducazione del condannato e assicurino, anche attraverso opportune prescrizioni, la prevenzione dal pericolo che egli commetta altri reati;*
- d) prevedere che il giudice, con la sentenza pronunciata ai sensi dell'articolo 444, comma 1, del codice di procedura penale, quando la pena detentiva irrogata non è superiore a quattro anni, possa applicare, a titolo di sanzioni sostitutive, la detenzione domiciliare, l'affidamento in prova ai servizi sociali o la semilibertà; mutuare per quanto compatibile la disciplina sostanziale e processuale prevista per le omonime misure alternative alla detenzione dalla legge 26 luglio 1975, n. 354 e prevedere:*
 - 1. che la sostituzione della pena detentiva non possa essere disposta più di una volta;*
 - 2. che la sostituzione della pena detentiva non possa essere disposta nelle ipotesi in cui è preclusa la sospensione dell'esecuzione ai sensi dell'articolo 656 del codice di procedura penale;*

3. *che siano coinvolti gli Uffici per l'Esecuzione Penale Esterna, al fine di consentire l'applicazione delle predette misure nel giudizio di cognizione;*

4. *che sia esclusa l'applicazione della sospensione condizionale della pena;*

e) *prevedere specifici reati per i quali la sostituzione della pena detentiva con la detenzione domiciliare, l'affidamento in prova al servizio sociale e la semilibertà possa aver luogo anche all'esito del giudizio ordinario, quando la pena inflitta non è superiore a quattro anni; prevedere gli opportuni adeguamenti alla disciplina in materia processuale e di esecuzione penale;*

f) *prevedere che il giudice, nel pronunciare la sentenza di condanna, quando ritenga di determinare la durata della pena detentiva entro il limite di tre anni, possa sostituire anche d'ufficio tale pena con il lavoro di pubblica utilità, se il condannato vi acconsente; mutuare per quanto compatibile la disciplina prevista dal decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 per l'omonima pena principale irrogabile dal giudice di pace, fermo restando che il lavoro di pubblica utilità, quando è applicato quale sanzione sostitutiva di una pena detentiva, debba avere durata corrispondente a quella della pena detentiva sostituita; prevedere che la sostituzione della pena detentiva con il lavoro di pubblica utilità possa avvenire anche con il decreto penale di condanna, se non vi è opposizione da parte dell'imputato, o con la sentenza di applicazione della pena ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale; prevedere che in tali casi il lavoro di pubblica utilità non possa avere durata superiore alla metà della pena detentiva sostituita e che il suo positivo svolgimento comporti, se accompagnato dal risarcimento del danno o dall'eliminazione delle conseguenze dannose del reato, ove possibili, la revoca della confisca che sia stata eventualmente disposta; fare salva in ogni caso la confisca obbligatoria, anche per equivalente, del prezzo, del profitto o del prodotto del reato ovvero delle cose la cui fabbricazione uso e porto, detenzione o alienazione costituiscano reato; escludere l'applicazione della sospensione condizionale della pena;*

g) *prevedere che il giudice, nel pronunciare sentenza di condanna, quando ritenga di determinare la durata della pena detentiva entro il limite di un anno, possa sostituire anche d'ufficio tale pena con la pena pecuniaria della specie corrispondente; prevedere che, per determinare l'ammontare della pena pecuniaria sostitutiva, sia adottato il sistema per quote giornaliere e che il valore giornaliero al quale può essere assoggettato il condannato, da determinarsi sulla base delle sue condizioni economiche di vita, anche in rapporto al nucleo familiare, sia compreso tra un minimo di 3 euro e un massimo di 3.000 euro; prevedere che la sostituzione della pena detentiva con la pena pecuniaria possa avvenire anche con il decreto di condanna e con la sentenza di applicazione della pena ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale e che, in tali casi, il valore giornaliero sia compreso tra un minimo di 1 euro e un massimo di 1000 euro; escludere l'applicazione della sospensione condizionale della pena;*

h) *prevedere che la mancata esecuzione del lavoro di pubblica utilità, della detenzione domiciliare, dell'affidamento in prova al servizio sociale e della semilibertà o l'inosservanza grave o reiterata delle relative prescrizioni comporti comunque la revoca della sanzione sostitutiva e, per la parte residua, la conversione nella pena detentiva sostituita; prevedere, quanto alla pena pecuniaria sostitutiva, che il mancato pagamento della stessa, entro un termine corrispondente alla durata della pena detentiva sostituita, ne comporti la conversione in quella stessa pena, salvo che il mancato pagamento sia dovuto a insolvibilità del condannato o ad altro giustificato motivo.*

RELAZIONE

La proposta mira a una revisione organica della disciplina delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi, di cui alla l. 24 novembre 1981, n. 689. A quarant'anni di distanza dall'entrata in vigore della legge medesima, occorre prendere atto di come, per ragioni diverse, in buona parte riferibili all'evoluzione del sistema sanzionatorio e al mancato coordinamento con altre misure – *in primis*, la sospensione condizionale della pena – le ‘pene sostitutive’ – semidetenzione, libertà controllata, pena pecuniaria – non rappresentino più efficaci strumenti né di lotta agli effetti dannosi delle pene detentive brevi, né di deflazione del carico giudiziario, quando applicate nell'ambito di riti alternativi.

La crisi delle pene sostitutive è testimoniata, quanto alla semidetenzione e alla libertà controllata, da dati statistici dei quali, in prospettiva di riforma, occorre tenere conto ai fini di una razionalizzazione del sistema sanzionatorio. Secondo dati del Ministero della Giustizia, il 15 aprile

2021 i soggetti in carico all'Ufficio Esecuzione Penale Esterna a titolo di semidetenzione (sanzione sostitutiva della pena detentiva fino a due anni) erano 2; quelli in carico per l'esecuzione della libertà controllata (sanzione sostitutiva della pena fino a un anno) erano 104. Si tratta di numeri insignificanti rispetto al dato, complessivo, delle misure che prevedono l'esecuzione penale esterna (cd. di comunità) – oltre 64.000, a quella data.

Quanto poi alla pena pecuniaria, sostitutiva della pena detentiva fino a sei mesi, va rilevato come un forte disincentivo sia l'esito della riforma che nel 2009 ha interessato il criterio di ragguaglio tra pena detentiva e pena pecuniaria, di cui all'art. 135 c.p.: l'aumento da 38 a 250 € per ogni giorno di pena detentiva dell'ammontare minimo della quota giornaliera ha reso irragionevolmente gravosa la misura. Un mese di pena detentiva deve essere sostituito con almeno 7.500 €; sei mesi con almeno 45.000 €. Nel 2015 ha richiamato l'attenzione dei media una sentenza di condanna a 45 giorni di reclusione, sostituiti con una multa di 11.250 euro, per il furto in un supermercato di una salsiccia dal valore inferiore a 2 euro. Di recente la Corte costituzionale (sent. n. 15 del'11 febbraio 2020) ha sottolineato come l'attuale valore giornaliero minimo della pena pecuniaria sostituita alla pena detentiva *ex art. 53 l. n. 689/1981* renda "eccessivamente onerosa per molti condannati la sostituzione della pena...con il conseguente rischio di trasformare la sostituzione della pena pecuniaria in un privilegio per i soli condannati abbienti: ciò che appare di problematica compatibilità con l'art. 3, co. 2 Cost."

Fatta questa premessa, la Commissione ritiene che l'istituto della sostituzione della pena detentiva, contestuale alla condanna da parte del giudice di cognizione, possa essere opportunamente rivitalizzato, con impatto positivo sulla deflazione penitenziaria e processuale. A tal fine alle sanzioni sostitutive deve anzitutto essere assegnata un'area non già (quanto meno, integralmente) coperta dalla sospensione condizionale della pena. In un sistema in cui, entro il limite dei quattro anni di pena da eseguire, è ormai da più di due decenni possibile l'accesso alle misure alternative alla detenzione senza alcun passaggio dal carcere (art. 656 c.p.p), i tempi sono ormai maturi, a giudizio della Commissione, per estendere il concetto di pena detentiva "breve", suscettibile di sostituzione, oltre i due anni di pena inflitta. Tale limite segna notoriamente l'ambito della sospensione condizionale della pena: un beneficio che, per essere per lo più concesso senza la subordinazione ad obblighi *ex art. 165 c.p.*, risulta più favorevole rispetto ai contenuti di una sanzione sostitutiva, rendendola così scarsamente appetibile, come dimostra la prassi.

Si propone pertanto di innalzare il limite della pena detentiva sostituibile e, altresì, di modificare la tipologia delle pene sostitutive in modo tale da valorizzare contenuti sanzionatori sperimentati con successo in altri contesti normativi; ciò nella consapevolezza che il carcere non deve rappresentare l'unica risposta al reato e che, anzi, per gli effetti desocializzanti che comporta, deve essere evitato quando possibile in favore di pene da eseguirsi nella comunità. Se corredate di contenuti sanzionatori positivi, le sanzioni sostitutive possono rivestire il ruolo di vere e proprie *pene sostitutive* delle pene detentive.

Una riforma delle pene sostitutive promette d'altra parte ripercussioni positive altresì in termini di deflazione processuale, se si valorizzano quelle pene come incentivo ai riti alternativi – procedimento per decreto e patteggiamento, in particolare – il cui ruolo è di primaria importanza in vista della deflazione del carico giudiziario e della riduzione dei tempi medi di durata del processo penale.

Venendo al merito della proposta, la Commissione propone anzitutto di abolire la semidetenzione e la libertà controllata, in quanto sanzioni oggi esistenti solo sulla carta.

Il nuovo sistema prevede che entro la soglia di quattro anni la pena detentiva, purché applicata con la sentenza di patteggiamento, possa essere sostituita con nuove misure corrispondenti, nei contenuti, alle misure alternative alla detenzione – detenzione domiciliare, affidamento in prova al servizio sociale, semilibertà – già oggi applicabili da parte del tribunale di sorveglianza entro lo stesso limite di pena. Di fatto, attraverso il meccanismo di cui all'art. 656, co. 5 c.p.p., il condannato a pena detentiva non superiore a quattro anni può evitare l'ingresso in

carcere accedendo *ab initio* a una misura alternativa alla detenzione. Le misure stesse, incidendo sulla qualità della pena e determinando “lo star fuori dal carcere”, sono sempre più concepite, anche dalla Corte costituzionale (v. in particolare la sent. n. 32/2020) come “pene alternative” al carcere, più che come mere modalità alternative di esecuzione della pena detentiva. Di qui l’idea di una loro (ulteriore) applicazione come sanzioni/pene sostitutive direttamente da parte del giudice di cognizione. La Commissione propone in particolare di applicare le predette misure, a titolo di sanzioni sostitutive. A livello sistematico esistono già d’altra parte ipotesi – come nel caso dell’espulsione di cui all’art. 16 t.u. immigrazione – in cui una stessa misura può essere applicata ora a titolo di sanzione sostitutiva, da parte del giudice di cognizione, ora a titolo di misura alternativa, da parte del giudice dell’esecuzione. Nel contesto di un progetto di riforma più ampio, volto a rendere più efficiente il processo penale riducendone i tempi, la Commissione ritiene che la proposta avanzata possa essere opportunamente riservata al rito alternativo del patteggiamento, rappresentandone un forte incentivo. Attraverso il patteggiamento a pena sostituita con la detenzione domiciliare, l’affidamento in prova al servizio sociale o la semilibertà, si garantisce all’imputato di uscire dal processo penale presto e con la certezza di non sperimentare il carcere; al tempo stesso si alleggerisce in modo corrispondente il giudizio di sorveglianza.

Entro la soglia massima di tre anni di pena detentiva si propone poi, quale nuova sanzione sostitutiva, il lavoro di pubblica utilità, che è oggi previsto come pena sostitutiva in rapporto solamente a taluni reati, puniti con pena detentiva, previsti dal codice della strada e dal t.u. stupefacenti. Nella prassi la misura prevista dal codice della strada rappresenta la sanzione sostitutiva maggiormente effettiva nel sistema penale. Il 15 aprile 2021 quella misura era applicata a 8.360 persone. In quella stessa data erano inoltre 700 le persone sottoposte alla sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità per reati in materia di stupefacenti. La Commissione ritiene pertanto, anche alla luce della positiva esperienza di ordinamenti stranieri, che il lavoro di pubblica utilità, nella veste di pena sostitutiva, possa essere valorizzato in via generale, estendendone l’applicazione oltre agli ambiti dei reati stradali e in materia di stupefacenti. Si tratterebbe, nel sistema italiano, di valorizzare una misura – il lavoro socialmente utile come contenuto sanzionatorio – che è in progressiva espansione, specie dopo l’introduzione della sospensione del procedimento con messa alla prova dell’imputato.

La proposta è di prevedere che il giudice di cognizione, nel pronunciare la sentenza di condanna, quando ritenga di dover determinare la durata della pena detentiva entro il limite di tre anni, possa sostituire tale pena con il lavoro di pubblica utilità, se il condannato non si oppone.

Per la disciplina del lavoro di pubblica utilità si propone di applicare, in quanto compatibili, le disposizioni previste dal d.lgs. n. 28 agosto 2000, n. 274 in relazione alla omonima pena principale irrogabile dal giudice di pace.

In deroga a quanto previsto dal d.lgs. n. 274/2000, si propone che il lavoro di pubblica utilità abbia una durata corrispondente a quella della pena detentiva sostituita.

Per incentivare il ricorso ai riti alternativi, è previsto che la sostituzione della pena detentiva con il lavoro di pubblica utilità possa avvenire anche con il decreto penale di condanna, se non vi è opposizione da parte dell’imputato, o con la sentenza di patteggiamento. In tali casi il lavoro di pubblica utilità non può avere durata superiore alla metà della pena detentiva sostituita e comporta, oltre all’estinzione del reato, la revoca della confisca che sia stata eventualmente disposta. Tale ultima previsione ricalca, limitatamente ai predetti riti alternativi, quella prevista dall’art. 186, comma 9-*bis* c. strada per il lavoro di pubblica utilità quale sanzione sostitutiva per il reato di guida sotto l’influenza dell’alcool: la prospettiva della revoca della confisca del veicolo ha contribuito al notevole successo applicativo della sanzione sostitutiva, testimoniata dai dati sopra riportati. Di qui la proposta della Commissione di estendere la revocabilità della confisca quale incentivo ai riti alternativi, escludendo peraltro che la revoca possa riguardare la confisca obbligatoria, anche per equivalente, del prezzo, del profitto o del prodotto del reato ovvero delle cose la cui fabbricazione uso e porto, detenzione o alienazione costituiscono reato.

Quanto alla riforma della pena pecuniaria sostitutiva, la proposta mira a valorizzare l'effettività e l'efficacia di tale pena sostitutiva in più direzioni. Anzitutto innalzando da sei mesi a un anno il limite della pena detentiva sostituibile con la pena pecuniaria, con ricadute tra l'altro sul procedimento per decreto, che vede esteso il proprio ambito di applicabilità, promettendo significativi effetti sul piano della deflazione processuale. In secondo luogo, si conferma, per determinare l'ammontare della pena pecuniaria sostitutiva, l'adozione del sistema per quote giornaliera, con una forte rimodulazione del valore giornaliero al quale può essere assoggettato il condannato, da determinarsi sulla base delle sue condizioni economiche. L'attuale forbice spazia tra un minimo di 250 € e un massimo di 2.500 € per ogni giorno di pena detentiva, comportando gli esiti irragionevoli di cui si è detto. Sul modello della fortunata esperienza di ordinamenti stranieri la Commissione, recependo le preoccupazioni della Corte costituzionale, recentemente espresse nella citata sentenza del 2020, propone di determinare il valore giornaliero, sulla base delle condizioni economiche del condannato, tra un minimo di 3 euro e un massimo di 3.000 euro. Evidente l'effetto della proposta sotto il profilo della valorizzazione delle condizioni economiche del reo: nell'esempio sopra riportato – condanna a 45 giorni di reclusione per furto in supermercato – oggi l'ammontare minimo della pena pecuniaria sostitutiva è di 11.250 €: una somma di denaro di cui un soggetto in difficoltà economiche non dispone; adottando la proposta della Commissione sarebbe di 135 € e potrebbe arrivare a un massimo di 135.000 €. Una così ampia forbice consente al giudice di commisurare la pena sostitutiva alle condizioni economiche del condannato, restituendo efficacia ed effettività alla misura.

Anche in questo caso, come per il lavoro di pubblica utilità, si prevede peraltro un incentivo all'adozione di riti alternativi stabilendo che la sostituzione della pena detentiva con la pena pecuniaria possa avvenire anche con il decreto penale di condanna e che, in tale ipotesi, il valore giornaliero di cui alla lettera che precede sia compreso tra un minimo di 1 euro e un massimo di 1000 euro. La previsione di valori giornalieri significativamente ridotti, in caso di procedimento per decreto, è coerente sul piano del metodo con la soluzione introdotta dalla l. n. 103/2020 nell'art. 459, comma 1 *bis* c.p.p., salvo comportare, nella proposta della Commissione, una significativa riduzione del valore giornaliero al quale può essere assoggettato il condannato, incentivando così ulteriormente il rito alternativo, con apprezzabili ricadute sul piano deflativo.

Per garantire effettività alla pena pecuniaria sostitutiva, si propone infine di escludere la sospensione condizionale della pena e di prevedere che, in caso di mancato pagamento entro un termine corrispondente a quello della pena detentiva sostituita, la pena pecuniaria possa essere convertita in quella pena detentiva, salve le ipotesi di insolvibilità in ragione delle condizioni economiche, anche sopravvenute, o di giustificato motivo.

4.3. Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto (estensione dell'ambito di applicabilità dell'art. 131-*bis* c.p.) (nuovo art. 9-*ter* d.d.l. A.C. 2435)

Art. 9-*ter*

(Disposizioni in materia di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto)

1. *Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, i decreti legislativi recanti modifiche al codice penale in materia di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:*

*a) prevedere come limite all'applicabilità della disciplina dell'articolo 131-*bis* del codice penale, in luogo della pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, la pena detentiva non superiore nel minimo a tre anni, sola o congiunta a pena pecuniaria, ferme restando le esclusioni di cui al secondo comma;*

b) dare rilievo alla condotta susseguente al reato ai fini della valutazione del carattere di particolare tenuità dell'offesa.

RELAZIONE

L'istituto della "Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto" (art. 131-*bis* c.p.) rappresenta una importante svolta adottata dal legislatore 'recente' (l. n. 67 del 2014, cui ha dato attuazione l'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 28 del 2015), all'esito di un dibattito (almeno) trentennale, che ha evidenziato la scarsa meritevolezza/bisogno di pena in relazione a fatti (pur) tipici ma in concreto minimamente offensivi. Come testimonia la prima prassi applicativa, le potenzialità dell'istituto, in chiave deflativa, sono notevoli, consentendo, già con l'archiviazione del procedimento (art. 411 c.p.p), di evitare la celebrazione di processi, magari per tre gradi di giudizio, per fatti di reato che l'ordinamento non ha interesse a perseguire e punire in ragione dell'esiguità dell'offesa. Se ne ha conferma dai dati statistici che la Commissione ha chiesto al Ministero della Giustizia: nel 2019, su 26.000 provvedimenti che hanno applicato l'art. 131-*bis* c.p., 15.000 – oltre la metà – sono provvedimenti di archiviazione. Il furto è la figura di reato che più spesso è oggetto di provvedimenti *ex art.* 131-*bis* c.p. (oltre 5.000, in quello stesso anno).

La Commissione ritiene che, nel contesto di un provvedimento normativo in tema di efficienza del processo penale e di celere definizione dei procedimenti, l'istituto dell'art. 131-*bis* c.p. abbia una valenza strategica, rappresentando, da un lato, una valvola deflativa di primaria importanza ancor più in un sistema come il nostro, improntato al principio della obbligatorietà dell'azione penale e, dall'altro lato, un luogo del sistema penale che ben si presta a valorizzare percorsi di giustizia riparativa tali da consentire una valutazione globale del fatto, correlata anche al superamento del "bisogno di pena" da parte della vittima.

L'operatività della causa di esclusione della punibilità, prevista in rapporto ai reati puniti con pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, appare oggi, nondimeno, eccessivamente limitata, peraltro con aspetti di irragionevolezza già censurati dalla Corte costituzionale con la sentenza 21 luglio 2020 n. 156, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione "nella parte in cui non consente l'applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto ai reati per i quali non è previsto un minimo edittale di pena detentiva". Nel caso oggetto della decisione della Corte costituzionale si trattava di un fatto di ricettazione di particolare tenuità, relativo ad alcune confezioni di rasoi e lamette da barba di provenienza furtiva; un fatto punito dall'art. 648, co. 2 c.p. con la reclusione sino a 6 anni (cioè, *ex art.* 23 c.p., da 15 giorni a sei anni) e che pertanto, in ragione del limite di pena massima di cui all'art. 131 *bis*, co. 1 c.p., non avrebbe potuto essere dichiarato non punibile.

Se, dopo l'intervento della Corte costituzionale, nel caso della ricettazione di particolare tenuità l'applicabilità dell'art. 131 *bis* c.p. è oggi consentita, altrettanto non può dirsi in relazione a reati, come il furto aggravato (art. 625 c.p.), puniti con pena minima determinata e una pena massima superiore a sei anni; reati che, anche per via della prevista procedibilità d'ufficio, si presentano con frequenza nella prassi e danno vita a lunghi e dispendiosi procedimenti penali per fatti, non di rado, "concretamente bagatellari". E' il caso emblematico dei ricorrenti furti in supermercato (spesso commessi per bisogno e aggravati per l'esposizione dei beni alimentari alla pubblica fede, ovvero per il mezzo fraudolento rappresentato dalla rimozione della placca antitaccheggio o della confezione del genere alimentare, ovvero, ancora, per la destrezza della condotta); ed è il caso, davvero emblematico e di risonanza mediatica, del furto di una melanzana prelevata da un campo – un fatto aggravato dall'esposizione della *res* alla pubblica fede (art. 625 n. 7 c.p.) – del quale si è addirittura dovuta occupare la Corte di cassazione, all'esito di tre gradi di giudizio (Cass., Sez. V, 2.11.2017, (dep. 20.3.2018, n. 12823).

Evidenti ragioni di opportunità e di riconduzione del sistema a razionalità suggeriscono oggi di estendere l'operatività dell'art. 131 *bis* c.p. facendo riferimento non più al limite massimo bensì al limite minimo edittale, secondo una proposta da tempo avanzata da diversi studiosi e da commissioni di studio istituite nel recente passato presso il Ministero della Giustizia. Come

conferma la citata sentenza della Corte costituzionale, quando si tratta di individuare sottofattispecie bagatellari, nell'ambito di una determinata figura di reato, assume rilievo il minimo edittale della pena comminata dal legislatore: non già il massimo. D'altra parte, la scelta politica essenziale in ordine alla gravità del reato è espressa dal minimo edittale, ossia dalla soglia di pena in concreto al di sotto della quale, comunque, non potrà scendere il giudice in sede di commisurazione infraedittale.

In linea con precedenti commissioni di studio istituite presso il Ministero della Giustizia (Commissione Fiorella per la revisione del sistema penale – D.M. 14 dicembre 2012; Commissione Palazzo - Commissione per elaborare proposte di interventi in tema di sistema sanzionatorio penale – D.M. 10 giugno 2013) si propone di determinare la soglia minima edittale di pena detentiva in tre anni. Ciò consente, rispetto alla disciplina vigente, di applicare la causa di esclusione della punibilità a fatti di minima importanza riconducibili a una gamma di reati numericamente e prasseologicamente significativa: quelli puniti con pena detentiva superiore nel massimo a cinque anni e pena minima determinata in misura non superiore a tre anni. Possono citarsi ad esempio i delitti di: falsità materiale del pubblico ufficiale in atti pubblici (art. 476 c.p.: reclusione da uno a sei anni); calunnia, falsa testimonianza, furto aggravato (artt. 368, 372, 625 c.p.: reclusione da due a sei anni); ricettazione (art. 648 c.p.: reclusione da due a otto anni); furto pluriaggravato (art. 625, ult. co.: reclusione da tre a dieci anni). Restano salve, sulla base di valutazioni politiche relative a singole figure o tipologie di reato o di modalità della condotta – rimesse al Parlamento – le esclusioni previste dal legislatore nel secondo comma, che individua ipotesi nelle quali l'offesa non può essere considerata di particolare tenuità. Come anche è rimessa alla discrezionalità del legislatore la possibilità di estendere la disciplina dell'art. 131-*bis* c.p. in rapporto a figure o classi di reato punite con pena superiore nel minimo a tre anni e che pure possono essere integrate da fatti in concreto minimamente offensivi.

L'estensione dell'ambito di applicabilità dell'art. 131 *bis* c.p., qui proposta, riguarda peraltro anche reati puniti con pena superiore nel minimo a tre anni di reclusione, se realizzati nella forma tentata. Sul presupposto che il delitto tentato integra un'autonoma figura di reato, con un'autonoma cornice edittale, individuata ai sensi dell'art. 56, co. 2 c.p., la Corte di cassazione (v. ad es. Cass. Sez. V, 9 gennaio 2019, n. 17348) riconosce a ragione che la causa di non punibilità è applicabile anche ai reati in forma tentata. Ne consegue, dovendosi operare la diminuzione massima di pena *ex* art. 56, co. 2 c.p. (pari a due terzi) sul minimo edittale, che l'art. 131 *bis* c.p. potrà essere applicato ai delitti puniti con pena minima superiore a tre anni e non superiore a 9 anni, purché commessi nella forma tentata. E' ad esempio il caso dell'estorsione tentata da parte del parcheggiatore abusivo in area aeroportuale, con profitto di pochi euro, che nel recente passato ha impegnato più volte la Corte di cassazione (v. ad es. Cass. Sez. II, 12 febbraio 2020, n. 16030).

4.4. Sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato (estensione dell'ambito di applicazione dell'art. 168-*bis* c.p.) (nuovo art. 9-*quater* d.d.l. A.C. 2435)

*Art. 9-*quater**

(Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, i decreti legislativi recanti modifiche al codice penale in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato sono adottati nel rispetto del seguente principio e criterio direttivo: estendere l'ambito di applicabilità della sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato, oltre ai casi previsti dall'articolo 550, comma 2, del codice di procedura penale, ad ulteriori specifici reati, puniti con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a dieci anni, che si prestino a percorsi risocializzanti o riparatori, da parte dell'autore, compatibili con l'istituto.

RELAZIONE

La proposta mira a estendere l'ambito di applicabilità dell'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato (art. 168 *bis* c.p.). L'obiettivo della proposta è duplice.

Da un lato, in funzione di deflazione processuale e penitenziaria, si intende valorizzare ulteriormente la "misura di comunità" – alternativa al processo penale e alla pena – che oggi vanta il maggior numero di applicazioni; il 15 aprile 2021 le persone in carico all'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna (U.E.P.E.) erano 20.793, pari a circa un terzo del numero complessivo delle persone che a vario titolo si trovava in esecuzione penale esterna, a quella stessa data.

Dall'altro lato, in linea con altre proposte della Commissione, si mira ad ampliare ulteriormente la possibilità di accesso all'istituto che oggi, nel sistema, più valorizza strumenti e logiche riconducibili alla giustizia riparativa.

La positiva esperienza nei primi anni di applicazione della misura, introdotta nel 2014, ne rende infatti opportuna una estensione. La proposta della Commissione è di estendere l'ambito di applicabilità dell'istituto, oltre ai casi previsti dall'art. 550, co. 2 c.p.p., richiamato dal secondo comma dell'art. 168-*bis* c.p., ad ulteriori specifici reati, puniti con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a dieci anni, che si prestino a percorsi risocializzanti o riparatori, da parte dell'autore, e risultino compatibili con l'istituto. Già attualmente il richiamo all'art. 550, co. 2 c.p.p. consente d'altra parte l'applicazione dell'istituto a reati con pena detentiva edittale superiore a quattro anni. È il caso ad esempio della ricettazione, punita con la reclusione pari nel massimo ad otto anni, e del furto pluriaggravato, punito con la reclusione pari nel massimo a dieci anni.

4.5. Giustizia riparativa (nuovo art. 9-*quinquies* d.d.l. A.C. 2435)

Art. 9-*quinquies* (Giustizia riparativa)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, i decreti legislativi recanti una disciplina organica della giustizia riparativa e conseguenti modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, alla legge di ordinamento penitenziario e alle leggi complementari collegate sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) prevedere, anche sulla base della Direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e delle normative internazionali in materia, una disciplina organica della giustizia riparativa quanto a nozione, principali programmi, garanzie, persone legittimate a partecipare, con particolare riferimento alla vittima e all'autore del reato;*
- b) disciplinare la formazione degli operatori pubblici e privati sulla giustizia riparativa tenendo conto della sensibilità e delle esigenze delle vittime di reato;*
- c) disciplinare l'organizzazione dei servizi di giustizia riparativa con particolare riferimento alla regolamentazione dei centri che erogano percorsi di giustizia riparativa e alla formazione degli operatori di giustizia riparativa, anche con il coordinamento metodologico di un Tavolo interistituzionale dedicato presso il Ministero della Giustizia;*
- d) prevedere specifiche garanzie per l'attuazione dei programmi di giustizia riparativa che includano: completa ed effettiva informazione alla vittima del reato circa i servizi di giustizia riparativa disponibili a partire dal primo contatto con la pubblica autorità e ogni volta che debba essere sentita; diritto all'assistenza linguistica delle persone alloglotte; previsione di meccanismi di informazione sulla giustizia riparativa per l'autore di reato, anche minorenni; svolgimento dei programmi di giustizia riparativa nel prevalente interesse delle vittime; acquisizione e trattamento dei dati personali; volontarietà, consenso ritrattabile in ogni momento, confidenzialità delle dichiarazioni espresse nel corso di un programma di giustizia riparativa; inutilizzabilità delle dichiarazioni rese nel corso di un programma di giustizia riparativa nel procedimento penale e in fase di esecuzione della pena, salvo che le dichiarazioni integrino di per sé reato o che vi sia il*

- consenso delle parti alla loro utilizzazione; inutilizzabilità dell'esito di percorsi di giustizia riparativa con effetti pregiudizievoli per l'indagato, l'imputato o il condannato;*
- e) *prevedere la possibilità di accesso ai programmi di giustizia riparativa senza preclusioni in relazione alla gravità dei reati e di recepire gli esiti del ricorso a detti programmi in ogni stato e grado del procedimento di merito, nell'ambito degli istituti previsti dal codice penale, dal codice di procedura penale, dall'ordinamento penitenziario, dall'ordinamento minorile e da leggi speciali che possano essere arricchiti dall'innesto della prospettiva riparativa;*

RELAZIONE

L'importanza di introdurre una normativa in materia di giustizia riparativa è espressa nelle Linee programmatiche della Ministra Cartabia, che raccolgono e sintetizzano le molteplici indicazioni internazionali, vincolanti e di *soft law*: «Non posso non osservare che *il tempo è ormai maturo per sviluppare e mettere a sistema le esperienze di giustizia riparativa*, già presenti nell'ordinamento in forma sperimentale che stanno mostrando esiti fecondi per la capacità di farsi carico delle conseguenze negative prodotte dal fatto di reato, nell'intento di promuovere la rigenerazione dei legami a partire dalle lacerazioni sociali e relazionali che l'illecito ha originato. Le più *autorevoli fonti europee e internazionali ormai da tempo hanno stabilito principi di riferimento comuni e indicazioni concrete per sollecitare gli ordinamenti nazionali a elaborare paradigmi di giustizia riparativa* che permettano alla vittima e all'autore del reato di partecipare attivamente, se entrambi vi acconsentono liberamente, alla risoluzione delle questioni risultanti dal reato con l'aiuto di un terzo imparziale. Non mancano nel nostro ordinamento ampie, benché non sistematiche, forme di sperimentazione di successo e non mancano neppure proposte di testi normativi che si fanno carico *di delineare il corretto rapporto di complementarità fra giustizia penale tradizionale e giustizia riparativa*. In considerazione dell'importanza delle esperienze già maturate nel nostro ordinamento, *occorre intraprendere una attività di riforma volta a rendere i programmi di giustizia riparativa accessibili in ogni stato e grado del procedimento penale, sin dalla fase di cognizione*» (p. 15 s., corsivi aggiunti).

Coerente con le linee programmatiche sopra riportate è il documento dell'Associazione italiana Professori di Diritto penale "*Linee di riforma in tema di pene alternative edittali*", inviato a questa Commissione dal suo Presidente.

La giustizia riparativa trova una definizione vincolante nella Direttiva 2012/29/UE, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, espressa nei seguenti termini: «qualsiasi procedimento che permette alla vittima e all'autore del reato di partecipare attivamente, se vi acconsentono liberamente, alla risoluzione delle questioni risultanti dal reato con l'aiuto di un terzo imparziale» (art. 2, co. 1, lett. d).

A tale definizione si conforma, con ulteriori specificazioni, la Raccomandazione del Consiglio d'Europa relativa alla giustizia riparativa in materia penale CM/REC(2018)8, secondo la quale: «Il termine 'giustizia riparativa' si riferisce a ogni processo che consente alle persone che subiscono pregiudizio a seguito di un reato e a quelle responsabili di tale pregiudizio, se vi acconsentono liberamente, di partecipare attivamente alla risoluzione delle questioni derivanti dall'illecito, attraverso l'aiuto di un soggetto terzo formato e imparziale (da qui in avanti 'facilitatore')» (paragrafo 3). In quest'ultima definizione non si parla di autore del reato ma di «persona responsabile di un pregiudizio»: la formula è senz'altro più adeguata rispetto al ricorso a programmi di giustizia riparativa in fase delle indagini, in fase processuale o nei percorsi di messa alla prova, quando cioè ancora non vi è una pronuncia accertativa della colpevolezza dell'indagato o dell'imputato. La Raccomandazione CM/Rec(2018)8 esplicita inoltre che il soggetto terzo (mediatore o facilitatore dei conflitti) debba essere *formato*.

Nelle definizioni sopra richiamate si parla solo di «vittima» e intesa come persona fisica e non compare un riferimento espresso a «soggetti giuridici offesi dal reato». Questi ultimi, tuttavia, in ragione della natura di giustizia relazionale e di comunità propria della giustizia riparativa,

potrebbero avere interesse a prendere parte, tramite i propri rappresentanti, a programmi di giustizia riparativa diversi dalla mediazione reo-vittima.

La sopra citata Raccomandazione riconosce alla vittima (persona fisica) una serie di prerogative riassumibili in:

- a) diritto ad una più ampia partecipazione a livello processuale ma anche rispetto ai programmi di giustizia riparativa per affrontare e definire le questioni legate alla riparazione dell'offesa;
- b) diritto ad avere «più voce in merito alle misure opportune da adottare in risposta alla loro vittimizzazione, a comunicare con l'autore dell'illecito e a ottenere riparazione e soddisfazione nell'ambito del procedimento giudiziario» (Rac. CM/Rec(2018)8);
- c) riconoscimento dei propri bisogni e interessi, pari a quello garantito all'autore di reato;
- d) diritto a partecipare a programmi di giustizia riparativa da rendere «disponibili in ogni fase del procedimento penale» (Rac. CM/Rec(2018)8);
- e) diritto a una adeguata informazione che metta in grado le vittime di scegliere se partecipare a un programma di giustizia riparativa;
- f) diritto ad un trattamento dignitoso, rispettoso e professionale.

Sulla base delle considerazioni svolte circa l'uso dei termini «vittima» e «soggetto giuridico offeso», i diritti che la Direttiva 2012/29/UE e la Raccomandazione CM/Rec(2018)8 riconoscono alla vittima potrebbero essere estesi dal legislatore al soggetto giuridico offeso da un reato, nell'ottica di un approccio generalista nel ricorso alla giustizia riparativa.

Dalle fonti sovranazionali emerge come i percorsi di giustizia riparativa possano essere di beneficio sia per le vittime, sia per gli autori di reato. In particolare, la Direttiva 2012/29/UE riconosce che «I servizi di giustizia riparativa, fra cui ad esempio la mediazione vittima-autore del reato, il dialogo esteso ai gruppi parentali e i consigli commisurativi, possono essere di grande beneficio per le vittime, ma richiedono garanzie volte ad evitare la vittimizzazione secondaria e ripetuta, l'intimidazione e le ritorsioni» (46° Considerando). Inoltre, la Raccomandazione del Consiglio d'Europa CM/REC(2018)8 rileva l'importanza di incoraggiare il senso di responsabilità degli autori dell'illecito e di offrire loro l'opportunità di riconoscere i propri torti, ciò che potrebbe favorire il loro reinserimento, consentire la riparazione e la comprensione reciproca e promuovere la rinuncia a delinquere (8° Considerando).

Quanto al tipo di programmi, la Raccomandazione del Consiglio d'Europa CM/Rec(2018)8 afferma che: «La giustizia riparativa prende sovente la forma di un dialogo (diretto o indiretto) tra la vittima e l'autore dell'illecito, e può anche includere, eventualmente, altre persone direttamente o indirettamente toccate da un reato. Ciò può comprendere persone che sostengono le vittime o gli autori dell'illecito, operatori interessati e membri o rappresentanti delle comunità colpite» (paragrafo 4).

I programmi di giustizia riparativa debbono basarsi, in accordo con le fonti sovranazionali soprarichiamate, e stando alla Raccomandazione R(2010)1 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri sulle Regole del Consiglio d'Europa in materia di *probation* (Glossario dei termini utilizzati, p. 33 s.) sui seguenti elementi:

- riparare, per quanto possibile, del danno arrecato alla vittima e al soggetto giuridico offeso;
- promuovere la responsabilizzazione del soggetto che ha ammesso gli elementi materiali del fatto o che è stato riconosciuto come autore del reato, a partire dalla comprensione dell'impatto del reato su vittima, soggetto giuridico offeso e comunità;
- consentire la possibilità per le vittime di esprimere i loro bisogni materiali ed emotivi affinché possa emergere il tipo di riparazione più adeguato;
- includere la comunità nella gestione dei percorsi di giustizia riparativa o nella fase di *follow-up*.

Indicazioni significative sulla tipologia dei programmi e su valori e standard della giustizia riparativa provengono dall'*Handbook on Restorative Justice Programmes* (UNODC 2020).

Di seguito vengono illustrati il significato e la funzione dei singoli criteri di delega proposti:

Criterio *sub a*): una disciplina organica della giustizia riparativa quanto a nozione, principali programmi, garanzie, persone legittimate a partecipare, con particolare riferimento alla vittima e all'autore del reato, è indispensabile. Essa, infatti, a livello *normativo* consente di adempiere alla Direttiva 2012/29/UE; a livello *operativo*, dà impulso alla costituzione di centri di giustizia riparativa sul territorio; a livello di *funzionalità dei programmi di giustizia riparativa* contribuisce a individuare lo standard di formazione degli operatori di giustizia riparativa (mediatori, facilitatori, ma anche soggetti che lavorano nei centri di prima accoglienza delle vittime) e di erogazione dei programmi di giustizia riparativa.

Adottare una normativa generale in materia di giustizia riparativa consente inoltre di allineare l'Italia ad ordinamenti giuridici che hanno già da tempo optato in tal senso. Un modello efficace da cui trarre ispirazione è costituito dal *Criminal Justice (Victims of Crime) Act 2017* irlandese che, in particolare alla Sezione 26 (Restorative justice), prevede una norma generale lineare e completa sulla giustizia riparativa.

Introdurre disposizioni puntuali che aprano canali di accesso ai percorsi di giustizia riparativa nell'ambito di istituti già esistenti consente inoltre di incoraggiare l'invio dei casi ai centri di giustizia riparativa e di agevolare la gestione a livello processuale degli esiti dei percorsi *restorative*.

Criterio *sub b*): disciplinare la formazione è fondamentale per avere operatori di servizi di giustizia riparativa capaci di operare in modo serio, professionale, rispettoso e tale da evitare la vittimizzazione secondaria. La Direttiva 2012/29/UE prevede che gli «Stati membri incoraggiano iniziative che consentano a coloro che forniscono servizi di assistenza alle vittime e di giustizia riparativa di ricevere un'adeguata formazione, di livello appropriato al tipo di contatto che intrattengono con le vittime, e rispettino le norme professionali per garantire che i loro servizi siano forniti in modo imparziale, rispettoso e professionale» (art. 25, comma 4).

Per favorire l'accesso a servizi di giustizia riparativa e l'invio dei casi è indispensabile altresì sensibilizzare altri soggetti istituzionali (che operano nell'ambito del processo, dei servizi della giustizia o dell'esecuzione penitenziaria). La sopra citata Direttiva specifica che è indispensabile che «i funzionari suscettibili di entrare in contatto con la vittima, quali gli agenti di polizia e il personale giudiziario, ricevano una formazione sia generale che specialistica, di livello appropriato al tipo di contatto che intrattengono con le vittime» (art. 25, comma 1).

La formazione dovrebbe conformarsi agli standard elaborati nell'art. 24 della *Raccomandazione R(99)19 del Consiglio d'Europa* e delle indicazioni delle *Guidelines for a better implementation of the existing Recommendation concerning mediation in penal matters*, le quali specificano anche un elenco di materie in cui debbono essere formati i mediatori (art. 20) e richiedono agli Stati di riconoscere l'importanza di stabilire criteri comuni per permettere l'accreditamento di centri di giustizia riparativa e di enti formatori (art. 21). Sebbene relativi ai mediatori tali standard valgono anche per coloro che gestiscono programmi di giustizia riparativa diversi dalla mediazione.

Criterio *sub c*): È indispensabile disciplinare i centri di giustizia riparativa affinché forniscano servizi omogenei, atti a garantire percorsi di giustizia riparativa affidabili, qualitativamente elevati e che non inducano vittimizzazione secondaria.

La disciplina potrebbe prevedere la creazione di strutture pubbliche, adeguatamente diffuse sul territorio nazionale, che operino eventualmente in sinergia con soggetti o centri privati accreditati.

Criterio *sub d*): La lettura sistematica della Direttiva 2012/29/UE – in particolare, delle disposizioni concernenti i diritti all'informazione, i servizi di giustizia riparativa, i diritti, le garanzie e la cooperazione volta a promuovere l'accesso ai diritti previsti dalla Direttiva 2012/29/UE, di cui rispettivamente agli artt. 4, 8, 12 e 26 – porta a concludere che i servizi di giustizia riparativa costituiscono un *diritto* per le vittime di reato.

La Direttiva 2012/29/UE riconosce il diritto delle vittime di reato di essere tempestivamente informate circa la possibilità di intraprendere percorsi di giustizia riparativa, disponendo che «Gli Stati membri provvedono a che alla vittima siano offerte fin dal primo contatto con un'autorità competente, senza indebito ritardo, e affinché possa accedere ai diritti previsti dalla presente direttiva, le informazioni seguenti: (...) j) i servizi di giustizia riparativa disponibili» (art. 4, comma 1, lett. j).

Le garanzie da adottare nell'implementazione dei programmi di giustizia riparativa sono desumibili dall'art. 12 della Direttiva 2012/29/UE: «*Diritto a garanzie nel contesto dei servizi di giustizia riparativa.* - 1. Gli Stati membri adottano misure che garantiscono la protezione delle vittime dalla vittimizzazione secondaria e ripetuta, dall'intimidazione e dalle ritorsioni, applicabili in caso di ricorso a eventuali servizi di giustizia riparativa. Siffatte misure assicurano che una vittima che sceglie di partecipare a procedimenti di giustizia riparativa abbia accesso a servizi di giustizia riparativa sicuri e competenti, e almeno alle seguenti condizioni: a) si ricorre ai servizi di giustizia riparativa soltanto se sono nell'interesse della vittima, in base ad eventuali considerazioni di sicurezza, e se sono basati sul suo consenso libero e informato, che può essere revocato in qualsiasi momento; b) prima di acconsentire a partecipare al procedimento di giustizia riparativa, la vittima riceve informazioni complete e obiettive in merito al procedimento stesso e al suo potenziale esito, così come informazioni sulle modalità di controllo dell'esecuzione di un eventuale accordo; c) l'autore del reato ha riconosciuto i fatti essenziali del caso; d) ogni accordo è raggiunto volontariamente e può essere preso in considerazione in ogni eventuale procedimento penale ulteriore; e) le discussioni non pubbliche che hanno luogo nell'ambito di procedimenti di giustizia riparativa sono riservate e possono essere successivamente divulgate solo con l'accordo delle parti o se lo richiede il diritto nazionale per preminenti motivi di interesse pubblico. 2. Gli Stati membri facilitano il rinvio dei casi, se opportuno, ai servizi di giustizia riparativa, anche stabilendo procedure o orientamenti relativi alle condizioni di tale rinvio» (art. 12 Direttiva 2012/29/UE).

Due profili garantistici sono da curare con particolare attenzione: il diritto di difesa e la gestione dei dati personali. Il primo viene tutelato prevedendo la non utilizzabilità delle dichiarazioni rese nel corso di un programma di giustizia riparativa nel procedimento penale e in fase di esecuzione della pena – salvo il consenso di entrambe le parti – e l'inutilizzabilità dell'esito di percorsi di giustizia riparativa con effetti pregiudizievoli per l'indagato, l'imputato o il condannato. La seconda si tutela istituendo un *Codice di condotta sul trattamento dei dati personali* delle parti che accedono a programmi di giustizia riparativa, al fine di tutelare queste ultime quanto al reperimento e all'uso dei propri dati e al diritto ad una preliminare corretta informazione sui percorsi riparativi in vista della prestazione del consenso.

Criterio *sub e)*: Già nell'ambito degli *Stati generali dell'esecuzione penale*, istituiti dal Ministro della Giustizia nel 2015, il Tavolo 13 “Giustizia riparativa, mediazione e tutela delle vittime del reato” aveva elaborato una serie di proposte per allineare l'ordinamento penale italiano alle previsioni della Direttiva 2012/29/UE e, in particolare, per promuovere l'*accesso alla giustizia riparativa in ogni stato e grado del procedimento*. Quest'ultima indicazione è presente ora anche nella Raccomandazione CM/Rec(2018)8 (paragrafi 6 e 19). La *ratio* è ravvisabile nel fatto che la possibilità di accedere a percorsi di giustizia riparativa dovrebbe essere offerta a *tutte le vittime*, senza distinzione in relazione al reato commesso. Ne deriva la necessità di adottare un approccio generalista alla giustizia riparativa.

È inoltre fondamentale, ai fini di una piena implementazione della giustizia riparativa, curarne l'innesto a livello normativo e, in particolare, nell'ambito dei seguenti istituti: archiviazione meritata, non punibilità per particolare tenuità del fatto (articolo 131-*bis* c.p.), commisurazione della pena (articolo 133 c.p.), estinzione del reato per condotte riparatorie (articolo 162-*ter* c.p.), sospensione condizionale della pena (articoli 163 ss. c.p.), sospensione del processo per messa alla prova (articoli 168-*bis* ss. c.p.), perdono giudiziale (articolo 169 co. 1), della liberazione condizionale (articolo 176 c.p.), esclusione della procedibilità nei casi di particolare tenuità del

fatto (articolo 34 d.lgs. 274/2000), estinzione del reato conseguente a condotte riparatorie davanti al giudice di pace (articolo 35 d.lgs. 274/2000), trattamento penitenziario (articoli 1 e 15 l. 354/1975) e misure alternative alla detenzione.

Come già avvenuto per i lavori del Tavolo 13 degli *Stati generali dell'esecuzione penale*, occorre consegnare alla politica e alla collettività il valore di un approccio al fare giustizia costruttivo, inclusivo, volto alla riparazione dell'offesa, rispettoso della dignità della vittima e dell'autore di reato – che debbono essere considerati dal sistema *in primis* come *persone* – e senza perdita di sicurezza. L'approccio preferibile è quello della *complementarità tra giustizia riparativa e sistema penale*, che include la possibilità di ricorso ai programmi di giustizia riparativa in parallelo o anche in alternativa al percorso processuale o sanzionatorio, quali tecniche di *diversion*.

5. Articoli del d.d.l. A.C. 2435 dei quali si propone la soppressione (artt. 12, 13, 15, 16 e 17).

Si propone la soppressione dell'art. 12 in quanto il tema della durata del processo – e dei relativi termini – è affrontato, nella proposta della Commissione, nell'ambito della disciplina dei rimedi compensatori e risarcitori conseguenti al mancato rispetto dei termini di ragionevole durata del processo penale (nuovo art. 14-*ter*), nonché nella proposta *sub* B in tema di prescrizione del reato (art. 14).

Si propone la soppressione dell'art. 13 in quanto la relativa tematica, nella proposta della Commissione, è affrontata nell'ambito degli interventi in tema di impugnazioni (art. 7).

La soppressione degli artt. 15, 16 e 17 si giustifica in ragione del fatto che si tratta di disposizioni di carattere amministrativo-finanziario che risultano superate. Alla soppressione consegue la modifica, di mero coordinamento, dell'articolo 18.

6. Ampliamento dell'oggetto della delega (art. 1)

CAPO I

DELEGA AL GOVERNO 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, E PER LA REVISIONE DEL REGIME SANZIONATORIO DEI REATI E PER L'INTRODUZIONE DI UNA DISCIPLINA ORGANICA DELL'UFFICIO DEL PROCESSO PENALE E DELLA GIUSTIZIA RIPARATIVA.

Art. 1

(Oggetto e procedimento)

1. Il Governo è delegato ad adottare, nel termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, 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, per la revisione del regime sanzionatorio dei reati e per l'introduzione di una disciplina organica dell'ufficio del processo penale e della giustizia riparativa, 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 capo.

RELAZIONE

Le proposte della Commissione richiedono, nel loro complesso, un emendamento del primo comma dell'art. 1 del d.d.l. n. A.C. 2435 (con conseguente nuova denominazione del Capo I), volto ad ampliare l'oggetto della delega, in modo da consentire al legislatore delegato la modifica, oltre che delle norme del codice di procedura penale, delle norme di attuazione del codice di procedura penale, del codice penale e della collegata legislazione speciale, nonché la revisione del regime sanzionatorio dei reati e l'introduzione di una disciplina organica dell'ufficio del processo penale e della giustizia riparativa. Tale ampliamento della delega, per le ragioni illustrate nella presente relazione, è coerente con la generale finalità di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo penale, nel rispetto delle garanzie difensive.

Allegati:

Articolato (testo a fronte d.d.l. A.C. 2435)

24 maggio 2021