

DDL n. 2067: sulle proposte di modifica al codice di procedura penale.

di *Giorgio Spangher*

1. Il Senato ha approvato negli scorsi giorni il disegno di legge di iniziativa del Ministro della Giustizia contenente modifiche al codice penale ed a quello di procedura penale ed una ampia delega al Governo per la riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario.

Si tratta di un provvedimento articolato nei contenuti e negli strumenti di intervento. Sono toccati aspetti anche molto diversi della giustizia penale. Temi pure omogenei sono oggetto di interventi sia diretti, sia con la delega; i profili interessati dalle modifiche sono a volte soltanto puntuali, a volte anche, seppur parzialmente, sistematici.

Nella impossibilità di analizzare tutti gli aspetti investiti dalla riforma appare necessario isolare alcuni nuclei, cercando di cogliere la "filosofia" dell'intervento normativo al di là della sola necessità di superare alcune distorsioni della disciplina vigente (esempi sintomatici di quest'ultimo aspetto sono le modifiche all'art. 360 c.p.p., con fissazione del tempo della richiesta di incidente probatorio; all'art. 130 c.p.p. in punto di errore di computo nella determinazione della pena patteggiata), ovvero di introdurre dei meri aggiustamenti formali (fra questi, vanno segnalati alcuni aspetti legati ai tempi e alle formalità della procedura archiviativa (artt. 408, 409 e 412 c.p.p.); la durata delle indagini dopo la decisione del gip nel caso di procedura contro ignoti (art. 415 c.p.p.).

Concentrando l'attenzione sui profili più strettamente processuali è possibile sostenere che siano tre i nuclei fondamentali nell'azione riformatrice del Governo.

2. In primo luogo, con riferimento alle situazioni di definizione del procedimento, dopo l'introduzione della sospensione con messa alla prova e della non punibilità per la particolare tenuità del fatto è introdotta l'ipotesi estintiva conseguente a condotte riparatorie la cui disciplina in termini procedurali appare molto lacunosa, come i primi commentatori hanno evidenziato.

Alla filosofia premiale e deflattiva sono riconducibili anche le messe a punto della disciplina del rito abbreviato, del patteggiamento e del procedimento per decreto. Per quest'ultimo si è corretto il criterio di ragguaglio della pena detentiva in pena pecuniaria, per il patteggiamento l'obiettivo perseguito è quello di circoscrivere il contenzioso sulla decisione negoziata attraverso limiti ai ricorsi e l'operatività della procedura di correzione degli errori materiali, mentre per il giudizio abbreviato si è intervenuto in modo non secondario sugli effetti sananti delle invalidità in ragione della domanda del rito da parte dell'imputato.

Il quadro complessivo che sembra emergere orienta a ritenere che la deflazione del carico giudiziario – pur in presenza di una contenuta delega alla depenalizzazione – sia consegnata a questi percorsi alternativi a contenuto premiale.

In questa stessa logica va inquadrata la reintroduzione del concordato sui motivi e sulla pena in appello (art. 599 c.p.p.).

3. Una seconda linea di intervento è costituita dal significativo rafforzamento del c.d. doppio binario.

Sono noti gli strumenti processuali attraverso i quali si articola il modello: oltre alla struttura investigativa della procura nazionale e della “competenza” per le indagini conferita alla procura distrettuale, affiancate da organi investigativi territorialmente correlati, vanno segnalati *ad memoriam*: la durata delle indagini e la segretezza del loro espletamento; la durata della custodia cautelare; il regime probatorio sia sotto il profilo delle attività espletabili, sia in relazione alle modalità di svolgimento processuale.

Il dato si correla, da un lato, attraverso l’elevazione delle pene, con effetti sull’operatività di molti strumenti processuali e di implicazioni sanzionatorie, dall’altro, con i riverberi sulla condizione penitenziaria, sulle modalità della restrizione e sui suoi sviluppi.

Impossibilitata ad intervenire in materia cautelare, già toccata dalla l. n. 47 del 2015 (art. 275, comma 3, c.p.p.), la riforma agisce sul diritto del difensore di colloquiare immediatamente con il proprio assistito ristretto a vario titolo, consentendo – in presenza di specifiche esigenze cautelari – il differimento dell’incontro sino al giorno dell’interrogatorio di garanzia.

In secondo luogo, mentre i tempi per l’esercizio dell’azione penale dopo il deposito degli atti *ex art.* 415 c.p.p. sono fissati in 3 mesi, prorogabili a 6, per i reati di “criminalità organizzata” il tempo è di 15 mesi, ritenuti necessari per una più ampia attività di indagine che, rispetto a investigazioni ancora pendenti, richiede un adeguato completamento.

Un terzo elemento attorno al quale la riforma struttura e incrementa le peculiarità dei procedimenti qui considerati è costituito dalla disciplina dei dibattimenti a distanza. Si tratta di un intervento molto articolato che modifica significativamente gli artt. 146 *bis* c.p.p., 45 *bis* e 134 *bis* disp. att. c.p.p. e 7 d. lgs. n. 159 del 2011.

Si prevede, infatti, che il detenuto per i delitti di cui agli artt. 51, comma 3 *bis* e 407, comma 2, lett. a), n. 4 c.p.p., partecipa a distanza alle udienze dibattimentali dei processi dove è imputato, anche se in relazione a questi si trovi in condizione di libertà; parimenti partecipa alle udienze civili e penali se deve essere sentito come testimone (art. 146 *bis*, comma 1, disp. att. c.p.p.). La persona comunque ammessa a programmi di protezione, parteciperà a distanza al dibattimento nei processi in cui è imputata (art. 146 *bis*, comma 1 *bis*, disp. att. c.p.p.).

In relazione a questi soggetti, esclusi quelli sottoposti al regime penitenziario dell’art. 41 *bis* l. n. 354 del 1975, il giudice, anche a richiesta di parte, ove lo ritenga – motivatamente – necessario, può disporre la loro presenza in udienza (art. 146 *bis*,

comma 1 *ter*, disp. att. c.p.p.). All'opposto, sempre motivatamente, il giudice può disporre la partecipazione a distanza, sussistendo ragioni di sicurezza per dibattimenti complessi e al fine di evitare ritardi, nonché qualora si debba assumere la testimonianza di una persona a qualunque titolo ristretta in un istituto penitenziario (art. 146 *bis*, comma 1 *quater*, c.p.p.).

Di queste determinazioni il presidente del tribunale o della corte d'assise nella fase degli atti preliminari ovvero il giudice nel corso del dibattimento dà comunicazione alle autorità competenti, alle parti e ai difensori (art. 146 *bis*, comma 2, disp. att. c.p.p.).

Restano confermate le modalità operative di cui ai commi 3, 4, 5, 6 e 7 dell'art. 146 *bis* disp. att. c.p.p. mentre con un nuovo comma 4 *bis* è previsto che qualora le altre parti e i loro difensori, previa autorizzazione del giudice, intendano intervenire a distanza nei processi nei quali si procede con collegamenti audiovisivi, debbano assumersi l'onere dei costi del collegamento.

Oltre che nei procedimenti camerali (art. 45 *bis* disp. att. c.p.p.), nel rito abbreviato (art. 134 *bis* c.p.p.), nonché *ex art.* 7 d. lgs. n. 159 del 2011 nel procedimento di prevenzione, le previsioni citate troveranno applicazione anche ai sensi del nuovo comma 8 del cit. art. 7, d. lgs. n. 159 del 2011, per l'esame dei testimoni, ove sono richiamate anche quelle di cui all'art. 147 disp. att. c.p.p..

Invero, la partecipazione al contraddittorio per questi reati è già fortemente pregiudicata da quanto previsto dall'art. 190 *bis* c.p.p. a mente del quale nei procedimenti per i reati di cui agli artt. 51, comma 3 *bis*, c.p.p. quando è richiesto l'esame di un testimone o di una persona indicata nell'art. 210 c.p.p. e queste hanno già reso dichiarazioni in sede di incidente probatorio o in dibattimento nel contraddittorio con la persona nei cui confronti le dichiarazioni medesime saranno utilizzate ovvero dichiarazioni i cui verbali sono stati acquisiti a norma dell'art. 238 c.p.p., l'esame è ammesso se riguarda nuove circostanze ovvero se ritenuto necessario.

Altri elementi significativi della disciplina processuale derogatoria e restrittiva sono costituiti dall'uso del *virus* informatico, dall'esclusione del citato concordato in appello per i reati del doppio binario, dal mantenimento del regime dell'art. 41 *bis* ord. pen. e dall'esclusione dei benefici penitenziari.

4. Si può forse affermare che il nucleo centrale della riforma, sotto il profilo processuale, è costituito dalla semplificazione delle impugnazioni per la quale, oltre alla disciplina già formalizzata, è prevista una – seppur parziale – delega mirata sul giudizio d'appello.

Sotto quest'ultimo profilo si segnalano - fra le altre - la riscrittura delle decisioni suscettibili di essere appellate; l'eliminazione dell'appello incidentale del p.m.; l'obbligatorietà della rinnovazione probatoria in caso di richiesta di condanna a fronte del proscioglimento di primo grado; la reintroduzione dell'appello della sentenza di non luogo; l'eliminazione del ricorso della persona offesa – parte civile contro la decisione emessa nell'udienza preliminare.

L'elemento centrale della riforma – attorno al quale gli altri elementi sembrano assumere un ruolo integrativo, seppur significativo – è costituito dalla volontà di determinare in modo alquanto preciso, casi e condizioni, per l'attivazione delle impugnazioni, così da marcare in modo maggiormente puntuale l'uso dello strumento, considerate le significative ricadute e implicazioni che vi sono ricondotte, anche in considerazione del fatto che la sua attivazione è consegnata nella disponibilità delle parti.

A tal fine, l'art. 18 d.d.l. riscrive l'art. 546 c.p.p., nell'intento di individuare con maggior precisione nella struttura della decisione, i capi e i punti della stessa, al fine di correlarvi, in termini più rigorosi, i motivi di impugnazione.

Si prevede così che la decisione contenga una concisa esposizione dei motivi di fatto e di diritto posti a fondamento della decisione, i criteri di valutazione delle prove e le ragioni di non attendibilità di quelle contrarie, in relazione all'accertamento dei fatti di cui all'imputazione e alla qualificazione giuridica, alla puntualità, alla determinazione della pena e delle misure di sicurezza, alla responsabilità civile da reato, ai fatti dai quali dipende l'applicazione delle norme processuali.

Il dato va raccordato con la rinnovata disciplina che dovrà assumere la forma e il contenuto dell'impugnazione (art. 21 d.d.l. che modifica l'art. 581 c.p.p.).

Al riguardo, va evidenziato – anche in relazione a quanto previsto dall'interpolazione al comma 1, quarto periodo, di cui all'art. 610 c.p.p. che richiede l'indicazione delle ragioni di inammissibilità con riferimento al contenuto dei motivi del ricorso – come sia richiesta una specifica enunciazione, non solo dei motivi in fatto e in diritto, a sostegno delle richieste anche istruttorie, ma anche quella dei capi e dei punti impugnati, nonché delle prove di cui si sostiene l'inesistenza, l'omessa assunzione o l'omessa o erronea valutazione.

Superato nei vari passaggi parlamentari il potere del giudice *a quo* di dichiarare, nei casi che si affermava non richiedessero valutazioni discrezionali, l'inammissibilità dell'impugnazione, residua la procedura *de plano* per questa ipotesi di declaratoria di inammissibilità in casi di ricorso in cassazione.

La previsione opera anche in relazione all'inammissibilità del ricorso contro la sentenza di patteggiamento e contro quella conseguente al concordato sui motivi e sulla pena in appello (*ex art. 599 bis c.p.p.*), reintrodotta – come detto – con la riforma.

Un ulteriore significativo elemento della volontà di ridurre il ricorso delle impugnazioni – correlato a quanto si è detto in punto di inammissibilità o di rigetto del gravame – è costituito dall'inasprimento (doppio o triplo) delle entità della condanna alle spese del procedimento ed a quello di una somma da versare alla cassa delle ammende in caso di richiesta di remissione e di ricorso per cassazione di "reclamo" avverso il provvedimento di archiviazione, rigettati o dichiarati inammissibili, con possibilità di adeguamento biennale dell'indice Istat dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (art. 23 d.d.l. che modifica l'art. 48 c.p.p.; art. 22 d.d.l. che modifica l'art. 616 c.p.p.; art. 11 che introduce l'art. 410 *bis* c.p.p.).

Un ulteriore elemento importante della riforma è sicuramente quello teso alla riduzione dei ricorsi per cassazione. L'obiettivo è perseguito con una pluralità di elementi e strumenti.

In primo luogo si prevede che la lamentata invalidità della procedura di archiviazione sia sottoposta – con un inedito reclamo – alla verifica del tribunale in composizione monocratica che deciderà con ordinanza non impugnabile (art. 11 comma 8 d.d.l. con cui viene inserito l'art. 410 *bis* c.p.p.).

In secondo luogo, si stabilisce che spetti alla Corte d'appello disporre la rescissione del giudicato nel caso attualmente disciplinato dall'art. 625 *ter* c.p.p. che *ex* art. 24 d.d.l. viene ora regolato dall'art. 629 *bis* c.p.p.

In terzo luogo, si prevede il ricorso allo strumento della correzione degli errori materiali relativamente alla necessità di rettificare solo la specie o la quantità della pena per errore di computo o di denominazione nella sentenza di patteggiamento (art. 16 d.d.l. che introduce il comma 1 *bis* dell'art. 130 c.p.p.).

Infine viene reintrodotta l'appello nei confronti della sentenza di non luogo a procedere (art. 14 d.d.l. che riscrive l'art. 428 c.p.p.) consentendo il ricorso per cassazione contro la sentenza (di non luogo) pronunciata in grado d'appello solo per violazione di legge.

Al tema qui considerato possono essere ricondotte anche le altre situazioni nelle quali il ricorso per cassazione – pur riconosciuto – è ammesso solo per violazione di legge. Si tratta del ricorso nei confronti della decisione pronunciata dal tribunale monocratico in appello delle sentenze del giudice di pace (art. 30 d.d.l. lett. d della delega); del ricorso nei confronti della sentenza d'appello che conferma quella di proscioglimento (è introdotto il comma 1 *bis* dell'art. 608 c.p.p.); del ricorso che sarà deciso *ex* art. 611 c.p.p. nei confronti della sentenza di non luogo emessa in grado d'appello (art. 14 d.d.l. che così disciplina il comma 3 *bis* e 3 *ter* dell'art. 428 c.p.p.). Le considerazioni svolte non escludono, tuttavia, una valorizzazione del ruolo del Supremo Collegio.

Oltre all'ampliamento dei poteri di annullamento senza rinvio (art. 23 d.d.l. che espande l'operatività della lett. 1 dell'art. 620 comma 1 c.p.p.) e alla rilevanza, d'ufficio, entro novanta giorni della decisione di un eventuale errore di fatto (art. 23 d.d.l. che modifica il comma 3 dell'art. 625 *bis* c.p.p.), va segnalato, in analogia a quanto previsto in sede civile, che quando una Sezione semplice ritenga di non condividere l'orientamento delle Sezioni unite, dovrà rimettere a queste la risoluzione della questione, nonché la possibilità per il collegio riunito di fissare il principio di diritto anche in caso di inammissibilità sopravvenuta (art. 23 d.d.l. che aggiunge i commi 1 *bis* e 1 *ter* dell'art. 618 c.p.p.).

Al tema è sicuramente ricollegato – ancorché sotto profili diversi – il tema della legittimazione al ricorso.

Attraverso la modifica dell'art. 613 c.p.p. si prevede che l'imputato non possa ricorrere personalmente, dovendo avvalersi di un legale iscritto nell'albo speciale della Corte di Cassazione (artt. 21 e 22 d.d.l.). Con l'art. 14 d.d.l. è abrogata – come detto - anche la legittimazione della persona offesa costituitasi parte civile a ricorrere

per cassazione contro la sentenza di non luogo a procedere ora disciplinata dall'art. 428, comma 3, secondo periodo, c.p.p.; con l'art. 16 d.d.l. è previsto – al comma 2 *bis* dell'art. 448 c.p.p. – che p.m. e imputato possano ricorrere per cassazione nei confronti della sentenza di patteggiamento solo per motivi attinenti alla volontà dell'imputato, al difetto di correlazione tra la richiesta e la sentenza, all'erronea qualificazione del fatto, all'illegalità della pena o della misura di sicurezza.

5. La riforma è completata da una delega sul casellario, sull'ordinamento penitenziario, così da recuperare gli *input* degli stati generali dell'esecuzione penale, nonché in tema di intercettazioni, anche in relazione all'uso del *trojan*.

Sotto questi ultimi profili, tuttavia, non possono non manifestarsi delle riserve in quanto per la disciplina ordinaria ci si limita a recepire le indicazioni delle circolari di alcune procure della repubblica, e per quanto attiene al *virus* informatico non si affrontano le questioni collegate alle dirompenti potenzialità investigative dello strumento che richiede la predisposizione di puntuali disposizioni operative di garanzia.

6. Tentando una prima e inevitabilmente sommaria valutazione della riforma va sottolineata la eterogeneità degli interventi che recepisce, parcellizzandole, le sollecitazioni provenienti dai vari settori della galassia di protagonisti e comprimari operanti nella giustizia penale.

Si tratta spesso di soluzioni di compromesso in un contesto nel quale manca la capacità di affrontare i nodi strutturali della giustizia penale, evidenziando l'impotenza a tale riguardo della politica.