

19/PP/2020 Disegno di Legge AC n. 2435: Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello.
(delibera 29 luglio 2021)

«Il Consiglio,
vista la richiesta del 22.7.2021 del Ministro della Giustizia ai sensi dell'art. 10 della legge 24 marzo 1958, n. 195, di esprimere un parere in merito agli emendamenti al disegno di legge AC 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”, approvati dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 8.7.2021 ;
premesso che, separatamente, si è ritenuto di svolgere una prima valutazione dell'intervento normativo, concentrando l'attenzione, in particolare, sulle disposizioni in materia di prescrizione e di improcedibilità dell'azione penale;

osserva

I. Premessa

La Sesta Commissione, in data 22 luglio 2021, ha approvato un parere contenente una prima valutazione in merito agli emendamenti al disegno di legge AC 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”, concentrando l'attenzione, in particolare, sulle disposizioni in materia di prescrizione e di improcedibilità dell'azione penale.

Il presente parere ha ad oggetto le altre disposizioni dell'intervento normativo, a seguito della richiesta del Ministro della Giustizia in data 22.7.2021.

II. Illustrazione di sintesi del D.d.l. A.C. n. 2435.

Il disegno di legge A.C. n. 2435, presentato alla Camera dei deputati il 13 marzo 2020, conferisce al Governo la delega per l'efficienza del processo penale e per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le Corti d'appello.

Il legislatore del D.d.l. muove dalla constatazione che i dati statistici delineano un'allarmante situazione degli uffici giudiziari, con riferimento alle pendenze e ai tempi medi di durata dei

procedimenti¹, questi ultimi superiori, in particolare nei giudizi di secondo grado, a quelli previsti dalla L. n. 89/2001 e degli altri paesi europei².

A fronte del quadro descritto, si è ritenuto non più procrastinabile un intervento volto a restituire efficienza al processo penale e a garantirne la durata ragionevole, anche tenuto conto delle modifiche apportate alla disciplina della prescrizione con l'art. 14 del D.d.l. (sospensione del corso della prescrizione con la sentenza di condanna sino al passaggio in giudicato e con il decreto penale di condanna sino alla sua esecutività) e della conseguente necessità di evitare che i tempi del processo possano prolungarsi *ad libitum*, con negative ricadute, oltre che sull'interesse delle parti ad una definizione rapida del giudizio, sulla complessiva efficienza del sistema giudiziario.

In quest'ottica, nel testo originario del D.d.l., è stato previsto un intervento che si articola su una molteplicità di piani:

- semplificare e accelerare alcuni adempimenti processuali (il deposito degli atti, le comunicazioni e notificazioni, valorizzando a tal fine l'uso di strumenti telematici);
- contenere i flussi in entrata (con la modifica del regime di procedibilità di alcuni reati e l'introduzione di cause estintive delle contravvenzioni operanti nella fase delle indagini preliminari);
- ridurre i tempi di durata delle indagini e dei vari gradi di giudizio, con l'introduzione di rimedi, presidiati anche da sanzioni disciplinari a carico dei magistrati, per superare eventuali stasi procedurali e assicurare l'osservanza dei termini previsti;
- alleggerire il carico dibattimentale, potenziando, a fini deflattivi, istituti già esistenti (archiviazione e udienza preliminare, attraverso la modifica della regola di giudizio, e i riti alternativi, ampliando le condizioni di accesso agli stessi) e introducendo un'udienza filtro per i procedimenti riguardanti reati a citazione diretta;
- limitare l'accesso al giudizio di appello, semplificare le modalità di trattazione dell'udienza, smaltire l'arretrato esistente presso le Corti di Appello;
- rimodulare l'istituto della prescrizione.

Rinviando al prosieguo per l'esame delle singole previsioni, appare opportuno preliminarmente ricostruire in maniera sintetica la fisionomia del processo penale che si delinea sulla base delle previsioni del D.d.l. e della proposta emendativa, indicando le più significative innovazioni riguardanti le indagini preliminari, la fase dell'udienza preliminare (e dell'udienza filtro), il giudizio di primo grado (secondo il rito ordinario e speciale) e quello di appello.

Le indagini preliminari.

La fase delle indagini preliminari è soggetta a termini di durata diversificati, a seconda della gravità del reato e, comunque, più brevi rispetto a quelli attuali, potendo essere richiesta (con alcune eccezioni) una sola proroga.

¹ Dalla relazione illustrativa al D.d.l., è possibile trarre che, nel periodo 2018-2019, la durata media dei procedimenti:

- per i giudizi di primo grado, è cresciuta (da 378 a 392 giorni), confermandosi così un *trend* in aumento costante negli ultimi anni (da 369 giorni nel 2016-2017 si è passati a 378 giorni nel 2017-2018).
- per i giudizi di secondo grado, pur attestandosi su valori assai elevati, ha registrato una leggera riduzione, essendo passata da 861 a 840 giorni (con un consolidamento di un *trend* positivo che dura da alcuni anni).

² Dall'ultimo rapporto CEPEJ la durata media dei procedimenti negli altri paesi europei risulta di gran lunga inferiore e, in particolare, per l'anno 2018, pari a giorni 122 per il giudizio di primo grado (a fronte dei 378 giorni necessari in Italia nel biennio 2017-2018), pari a 104 giorni per il secondo grado di giudizio (a fronte di 861 giorni per il biennio 2017-2018), pari a 114 giorni nei procedimenti dinanzi alle Corti Superiori in (rispetto ai 153 giorni per il biennio 2017-2018).

Il P.M. è obbligato ad assumere le proprie determinazioni (archiviazione o notifica dell'avviso *ex art. 415 bis c.p.p.*) nel termine di tre mesi (ovvero di sei o di dodici mesi, rispettivamente, per i reati di cui all'art. 407, co. 2, lett. b), e co. 2, lett. a), n. 1, 3 e 4) a decorrere dalla scadenza delle indagini.

Ove ometta tale adempimento, dovrà, comunque, depositare la documentazione relativa alle indagini, con facoltà per le parti di visionarla e chiederne copia.

L'inosservanza di questa prescrizione integra un illecito disciplinare, se dovuta a negligenza inescusabile.

Effettuato il deposito della documentazione, i difensori dell'imputato o della parte offesa potranno sollecitare la richiesta di archiviazione o l'esercizio dell'azione penale e, ove il P.M. non provveda entro trenta giorni e l'omissione sia addebitabile a negligenza inescusabile, è integrato un illecito disciplinare.

Sotto il profilo organizzativo è previsto che, nel progetto redatto dal Dirigente, dovranno essere indicati i criteri di priorità per la trattazione degli affari.

Nella logica di rendere più rigorosa la selezione, da parte del P.M., dei procedimenti in cui esercitare l'azione penale, è stata delegata la modifica dell'art. 125 disp. att. c.p.p. in modo che sia richiesta l'archiviazione quando non vi sia una ragionevole previsione di accoglimento dell'accusa.

È poi oggetto di delega l'introduzione, nella fase dell'udienza preliminare, o, se questa manchi, delle attività preliminari al dibattimento, di un controllo giurisdizionale sulla tempestività dell'iscrizione della notizia di reato quando una specifica richiesta in tal senso sia proposta da chi sia interessato a far valere l'inutilizzabilità degli atti di indagine compiuti oltre il termine, decorrente non dalla formale iscrizione dell'indagato ma da quello diverso eventualmente individuato dal giudice.

L'udienza preliminare e i riti alternativi.

L'intento deflattivo del carico dibattimentale costituisce la *ratio* della modifica relativa all'ampliamento delle condizioni per la pronuncia, all'udienza preliminare, di sentenza di non luogo a procedere *ex art. 425 c.p.p.* Il medesimo intento informa gli interventi in tema di giudizio abbreviato, patteggiamento, giudizio per decreto e giudizio immediato, tutti orientati a favorire la definizione dei procedimenti con riti alternativi.

In particolare, il D.d.l. amplia i presupposti per l'accesso al patteggiamento, elevando il limite di pena fino ad otto anni di reclusione e contestualmente estende, con l'indicazione di ulteriori fattispecie delittuose, il novero delle preclusioni oggettive al patteggiamento a pena superiore a cinque anni di reclusione.

Si interviene sul rito abbreviato cd. condizionato, prevedendo che, nell'ammetterlo, il giudice valuti sia la necessità dell'integrazione probatoria ai fini della decisione, sia la sua utilità in termini di economia processuale, avendo come riferimento i tempi di definizione del dibattimento.

In relazione al giudizio immediato sono previste modifiche per favorire la conversione in riti alternativi diversi, laddove l'originaria richiesta formulata, non sia stata accolta.

Quanto al procedimento per decreto, si è ampliato ad un anno il termine entro il quale il P.M. può richiederlo, con il riconoscimento di ulteriori benefici in caso di pagamento tempestivo della pena pecuniaria.

Il giudizio dibattimentale di primo grado.

Nell'ottica di rendere più ordinato e razionale lo svolgimento dell'udienza dibattimentale, è previsto che il giudice, nell'ipotesi in cui l'istruttoria dibattimentale non si esaurisca in un'unica udienza, provveda a calendarizzare quelle successive, fino all'udienza di

conclusioni. Si intende reintrodurre la regola per cui, dopo la dichiarazione di apertura del dibattimento, le parti svolgano una relazione illustrativa sulle richieste di prove.

Si prevede: che la rinuncia alle prove ammesse non sia condizionata al consenso delle altre parti; che il deposito di consulenze e perizie avvenga con un congruo anticipo rispetto all'udienza fissata per l'escussione del consulente o perito; che la regola di cui all'art. 190 *bis* c.p.p., riguardante l'assunzione, mediante lettura, delle dichiarazioni del testimone o di una delle persone di cui all'art. 210 c.p.p. sia estesa a tutti i procedimenti di competenza del Tribunale in composizione collegiale in caso di mutamento di uno dei giudici che compongono il collegio.

La principale novità in tema di procedimenti di competenza del tribunale in composizione monocratica a citazione diretta è costituita dall'introduzione di un'udienza filtro, nella quale, come previsto per l'udienza preliminare, il giudice deve pronunciare una sentenza di non luogo a procedere, oltre che nei casi pressoché coincidenti con quelli elencati all'art. 129 c.p.p., anche quando gli elementi acquisiti risultino insufficienti, contraddittori o, comunque, non consentano, anche ove confermati in giudizio, l'accoglimento della prospettazione accusatoria. In questa udienza, dovranno, inoltre, essere formulate le richieste di rito alternativo (patteggiamento o abbreviato) o di ammissione all'oblazione.

L'appello.

La riforma si propone: di ridurre l'accesso al giudizio di appello, consentendone la proposizione solo al difensore munito di mandato specifico conferito dopo la pronuncia della sentenza di primo grado e ampliando la categoria delle sentenze inappellabili; di rendere più snello il rito, prevedendo per i reati a citazione diretta la competenza della Corte d'appello in composizione monocratica, nonché il rito camerale non partecipato per le udienze dinanzi alla Corte d'appello in composizione sia monocratica che collegiale, nei casi ed alle condizioni espressamente previste.

I tempi di durata del processo.

Tutti gli interventi sono dichiaratamente finalizzati ad assicurare una ragionevole durata del processo e trovano un completamento nell'onere, posto a carico dei magistrati, di adottare misure organizzative volte ad assicurare la definizione dei processi penali nel rispetto di termini prefissati (e variamente modulati a seconda della tipologia dei reati e dei gradi di giudizio).

Tale intento è rafforzato dall'introduzione di rimedi rimessi alle parti per superare situazioni di stallo, determinatesi a seguito del decorso dei termini previsti per la definizione del giudizio in grado di appello e in cassazione, nonché di nuove fattispecie disciplinari, sia a carico del dirigente, che ometta di adottare misure organizzative, sia del magistrato che ometta di definire il processo nel termine di sei mesi, sempre che il fatto sia dovuto a negligenza inescusabile.

A dette disposizioni, tutte recanti principi e criteri direttivi, si aggiungono altre di natura immediatamente precettiva.

Tali sono quelle dedicate all'istituto della sospensione della prescrizione (art. 14) - oggetto di esame in separata delibera -, nonché all'introduzione di misure straordinarie per la definizione dell'arretrato pendente presso le Corti d'appello e per il contenimento della durata dei procedimenti giudiziari pendenti (artt. 15 e 16).

III. La proposta emendativa del Governo presentata il 14 luglio 2021.

Il Governo, il 14 luglio scorso, ha presentato una proposta emendativa che, nella condivisione dell'obiettivo del D.d.l. di restituire efficienza al processo penale e di assicurarne la

ragionevole durata, nel pieno rispetto dei diritti di difesa, prevede innanzitutto modifiche volte: ad introdurre a regime, sia pure con gradualità, il processo penale telematico; a meglio contemperare la semplificazione del sistema delle notifiche all'imputato con il rispetto dei principi in tema di processo *in absentia*, nonché ad adeguare la disciplina di quest'ultimo istituto alle indicazioni provenienti dalla giurisprudenza, nazionale e sovranazionale, oltre che alla Direttiva UE 2016/343; a prevedere la documentazione, attraverso la registrazione audiovisiva o l'audioregistrazione, rispettivamente, dell'interrogatorio reso fuori udienza e delle prove dichiarative, ovvero dell'assunzione di dichiarazioni da persone informate sui fatti; ad individuare i casi in cui, con il consenso delle parti e nel rispetto del diritto di difesa, è ammessa la partecipazione a distanza ad attività processuali.

Indagini preliminari.

Per la fase delle indagini la proposta emendativa prevede: una rimodulazione dei termini di durata, limitando quello breve di sei mesi alle sole contravvenzioni, ma condizionando la richiesta di (una sola) proroga alla ricorrenza di un giustificato motivo, connesso alla complessità delle indagini; l'obbligo per il P.M. di esercitare l'azione penale o richiedere l'archiviazione entro un termine individuato per legge e differenziato in base alla gravità del reato e alla complessità delle indagini preliminari; meccanismi volti a superare, attraverso l'intervento del giudice delle indagini preliminari, situazioni di inerzia del P.M. verificatesi sia dopo il decorso dei termini di durata delle indagini, riconoscendo alle parti il diritto di accesso agli atti (con tutela del segreto investigativo solo in relazione ai reati di cui all'art. 407 c.p.p.), sia a seguito della notifica dell'avviso *ex art. 415 bis c.p.p.*, sopprimendo le previsioni del D.d.l. che sanzionano disciplinarmente il P.M. ove detta inerzia sia attribuibile a colpa grave; una più stringente valutazione di merito per la definizione dei procedimenti con richiesta di archiviazione; l'attribuzione al Parlamento dell'indicazione dei criteri generali nell'ambito dei quali dovranno essere adottati i criteri di priorità nei progetti organizzativi degli uffici requirenti.

Per assicurare il rispetto dei tempi di durata delle indagini preliminari, è stata confermata la scelta di introdurre un controllo del giudice sulla tempestività delle iscrizioni. Nondimeno è stato rimesso al legislatore di precisare i presupposti al ricorrere dei quali l'iscrizione è doverosa; è stata diversamente modulata la tempistica per l'attivazione, da parte degli interessati, di detto controllo; sono stati predeterminati i parametri ai quali il giudice dovrà attenersi nel valutare se tardiva o meno l'iscrizione. Sempre a garanzia del rispetto dei termini di durata delle indagini l'intervento del giudice per le indagini preliminari in materia di controllo sulla tempestività della iscrizione della notizia di reato e del nome dell'indagato è stato ampliato, potendo lo stesso, d'ufficio, ordinarla al P.M. ove questi non vi abbia già provveduto.

Udienza preliminare e riti alternativi.

Per ridurre il carico dibattimentale di primo grado, e, correlativamente, quello delle Corti di appello e della Corte di cassazione, la proposta emendativa, parallelamente alla modifica in tema di archiviazione, rende più rigorosi i criteri ai quali il GUP dovrà attenersi nel disporre il rinvio a giudizio, stabilendo che sia emessa sentenza di non luogo a procedere quando gli elementi acquisiti non consentono una ragionevole previsione di condanna. Inoltre, si è inteso individuare nell'udienza preliminare la fase nella quale l'imputazione dovrà essere compiutamente formulata e adeguata alle risultanze di fatto, consentendo al P.M. di emendarla, pena, nell'ipotesi più gravi, della declaratoria di nullità della richiesta di rinvio a giudizio, ovvero della restituzione degli atti al P.M. negli altri casi.

Per incentivare l'accesso al patteggiamento è stata abbandonata la scelta di prevedere una soglia di pena più alta (fino ad otto anni) e contestualmente di ampliare le preclusioni oggettive ove la pena concordata sia superiore a cinque anni, optando per la diversa soluzione, in caso di applicazione di una pena superiore a due anni di reclusione, di includere nell'accordo le pene accessorie e la loro durata, nonché la confisca facoltativa, il suo oggetto e l'ammontare.

Per il rito abbreviato è stato, invece, previsto un ulteriore sconto di pena pari a un sesto in caso di mancata impugnazione della sentenza.

Il giudizio dibattimentale.

La più rilevante modifica in tema di giudizio dibattimentale concerne i criteri per l'assunzione delle prove nell'ipotesi di mutamento del giudice: l'ambito applicativo della previsione è stato ampliato, rendendola applicabile a tutti i casi in cui il giudice sia diverso (quindi, non più nel solo caso di mutamento del componente del collegio del tribunale); al contempo, l'utilizzabilità della prova dichiarativa assunta dinanzi ad un giudice diverso in assenza di rinnovazione è stata limitata ai casi in cui la verbalizzazione sia stata effettuata tramite videoregistrazione nel contraddittorio con la persona nei cui confronti le dichiarazioni dovranno essere utilizzate, sempre che il giudice non ritenga che sia necessario procedere alla riassunzione della prova sulla base di specifiche esigenze.

Il giudizio di appello e di Cassazione.

Per il giudizio di appello le novità introdotte sono relative alla previsione, come causa di inammissibilità dell'impugnazione, dell'aspecificità dei motivi; per il giudizio di cassazione si prevede come forma ordinaria di trattazione dell'udienza il contraddittorio scritto, la possibilità di dichiarare *de plano* l'inammissibilità del ricorso nei casi di manifesta infondatezza dei motivi (salva la possibilità per le parti di proporre successiva opposizione) e di devolvere con immediatezza alla Corte di cassazione le questioni sulla competenza per territorio, nonché di proporre ricorso straordinario dinanzi alla Corte di cassazione per dare esecuzione alla sentenza definitiva della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

I tempi di ragionevole durata del processo.

Con la proposta emendativa, al fine di assicurare la ragionevole durata del processo, è stato introdotto l'istituto dalla improcedibilità dell'azione penale nei giudizi di impugnazione (appello e cassazione) per il superamento dei termini di durata massima, fissati rispettivamente in due anni e un anno. L'istituto si coniuga con la regola, di fatto già vigente in tema di prescrizione, secondo cui la sentenza di primo grado ne fa cessare il decorso.

Per effetto dell'introduzione di questo istituto si propone di abrogare gli artt. 12 e 13, rispettivamente, in tema di durata del processo e di disposizioni per la trattazione dei giudizi di impugnazione delle sentenze di condanna, nonché gli artt. 15 e 16 relativi alle misure straordinarie per lo smaltimento dell'arretrato penale presso le corti di appello e per la celere definizione e il contenimento della durata dei procedimenti giudiziari pendenti.

Le ulteriori previsioni del D.d.l. e della proposta emendativa del Governo.

In una prospettiva deflattiva del carico giudiziario muovono anche gli ulteriori interventi del D.d.l., in particolare quelli con i quali si intende ampliare il novero dei reati procedibili a querela, modificare i criteri di ragguaglio fra pene pecuniarie e detentive, introdurre cause estintive delle contravvenzioni (da individuarsi tra quelle suscettibili di condotte ripristinatorie o risarcitorie), destinate ad operare nella fase delle indagini a seguito

dell'adempimento di prescrizioni impartite dall'organo accertatore e del pagamento di una somma di danaro ragguagliata ad una frazione del massimo dell'ammenda.

La proposta emendativa amplia il perimetro dell'intervento in questi settori.

In particolare, si intende: estendere la procedibilità a querela anche a reati ulteriori (rispetto a quello di lesioni gravissime commesse con violazione alle norme sulla circolazione stradale), comprendendovi quelli contro la persona o il patrimonio puniti con pena edittale non superiore nel minimo ad anni due di reclusione; ampliare l'ambito di applicabilità dell'istituto della particolare tenuità del fatto (da valutarsi anche con riguardo alla condotta susseguente al reato), includendo nel suo raggio di operatività i reati puniti con pena detentiva non superiore nel minimo edittale a due anni, salvo che essi, sulla base di evidenze empirico-criminologiche o per ragioni di coerenza sistematica, abbiano arrecato un'offesa che non può essere ritenuta di particolare tenuità; consentire la sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato (eventualmente su richiesta del P.M.) anche per reati ulteriori rispetto a quelli di cui all'art. 550, co. 2, c.p.p., puniti con pena edittale detentiva non superiore nel massimo a sei anni, sempre che si prestino a percorsi risocializzanti o riparatori.

Molto articolato è l'intervento volto a delegare una revisione organica dell'istituto delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi, di cui alla L. n. 689/81, i cui aspetti di rilevate novità sono costituiti: dall'innalzamento a quattro anni della soglia di pena considerata "breve", per la quale, quindi, sono ammesse le sanzioni sostitutive; dall'abolizione della semidetenzione e della libertà controllata e dall'introduzione, in aggiunta alla pena pecuniaria, di nuove sanzioni sostitutive, quali la detenzione domiciliare, la semilibertà, il lavoro di pubblica utilità.

Con l'introduzione delle prime due sanzioni sostitutive, applicabili in caso di condanna o applicazione di pena non superiore a quattro anni e al ricorrere delle medesime condizioni che avrebbero consentito l'accesso alle omologhe misure alternative alla detenzione nella fase esecutiva, si intende anticipare un trattamento punitivo corrispondente alle concrete modalità con le quali l'imputato avrebbe scontato la pena. Il lavoro di pubblica utilità, mutuato dal sistema sanzionatorio valevole per i reati di competenza del giudice di pace, è applicabile, se l'imputato non si oppone, per ogni reato³, sempre che la pena detentiva (irrogata con sentenza di condanna o di patteggiamento) non superi i tre anni, o un anno nel caso di decreto penale di condanna. Sono previste ulteriori premialità (revoca della confisca purché non obbligatoria) nel caso di positiva esecuzione del lavoro di pubblica utilità, ove la sanzione sostitutiva sia stata applicata con la sentenza di patteggiamento o con il decreto penale di condanna.

La pena detentiva può essere sostituita con quella pecuniaria della specie corrispondente nel caso di condanna anche con patteggiamento non superiore ad un anno. Sono stati poi indicati nuovi criteri di ragguaglio per la determinazione del limite minimo e massimo della pena pecuniaria al fine di contenerne l'importo, con una specifica previsione per il caso in cui la sostituzione sia disposta con decreto penale di condanna.

Infine, si intende ampliare il novero dei reati per i quali sono già previste misure a tutela della vittima del reato.

Infine, si prevede l'introduzione di una disciplina organica della giustizia ripartiva che, in attuazione della Direttiva U.E. 29/2012, promuova percorsi di riconciliazione tra la vittima e l'autore del reato anche grazie all'intervento di un terzo imparziale.

³ Artt. 186, co. 9- *bis*, 187, co. 8, D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (C.d.S.), 73, co. 5, D.P.R. 309/90 (T.U. sugli stupefacenti).

IV. La valutazione dell'intervento normativo.

IV. 1 Premessa metodologica.

Da quanto sopra esposto emerge con evidenza come l'intervento normativo (originario e oggetto della proposta emendativa) è molto ampio, interseca i principali istituti del processo penale, nonché disposizioni di tipo sostanziale che hanno più diretta incidenza sul trattamento sanzionatorio.

Come anticipato in premessa, non saranno qui esaminati gli istituti della prescrizione e dell'improcedibilità perché oggetto di un separato parere.

Inoltre, per esigenze di sintesi imposte anche dalla brevità dei tempi entro i quali occorre rendere il parere richiesto dalla Ministra della giustizia e per una maggiore incisività del contributo che il Consiglio si propone di offrire ai fini di una migliore valutazione dell'impatto che la riforma avrebbe sul sistema processuale penale, nel paragrafo che segue saranno esaminati istituti riguardanti snodi fondamentali del processo e che presentano criticità quanto alle ricadute sull'attività giurisdizionale e sull'organizzazione degli uffici.

In questa prospettiva, sotto il profilo metodologico, appare opportuno illustrare nei sottoparagrafi che seguono le disposizioni in materia di: (a) accesso delle parti agli atti di indagine nel caso in cui il P.M. non abbia assunto le proprie determinazioni in ordine "all'azione penale"; (b) criteri di priorità nella trattazione degli affari; (c) controllo giurisdizionale sulla tempestività delle iscrizioni; (d) di rinnovazione della prova dichiarativa in caso di mutamento del giudice; (e) udienza filtro nei procedimenti a citazione diretta.

Le ulteriori previsioni in cui il progetto di riforma si articola saranno invece analiticamente esaminate negli allegati tecnici, richiamati nella sintetica illustrazione contenuta nel successivo paragrafo.

IV. 2. Accesso agli atti di indagine: art. 3, co. 1, lett. c), d), e), f), g) D.d.l. - art. 3, co. 1, lett. e), e-bis), e-ter), e-quater) della proposta emendativa del Governo.

Si rinvia all'allegato tecnico per un esaustivo esame delle disposizioni contenute alle lettere c) e d) dell'art. 3, nella loro versione originaria.

Esse sono state inoltre oggetto di proposte emendative che prevedono la modifica dei termini di durata delle indagini preliminari, correlata non più alla "gravità" dei reati, ma più correttamente alla loro "natura".

Il testo della disposizione è rimasto inalterato per quanto concerne la tripartizione dei termini, con la sola specifica che la versione emendata del n. 1) della lettera c) limita l'applicazione alle sole ipotesi di "contravvenzioni" del più breve termine ordinario di durata delle indagini preliminari di sei mesi che diventa di un anno se prorogato.

Persistono le criticità segnalate nell'allegato tecnico circa la brevità del termine di sei mesi previsto per i reati contravvenzionali, alcuni dei quali destano particolare allarme sociale, specie in determinati contesti territoriali, e postulano, per il loro accertamento, lo svolgimento di atti investigativi complessi (si pensi ad alcune fattispecie di abusi edilizi di cui al D.P.R. 380/2001 o scarichi acque reflue industriali anche contenenti sostanze pericolose di cui al D.Lgs. 152/2006).

Con riferimento, invece, all'emendamento proposto per la proroga delle indagini alla lettera d), mentre il D.d.l. nella versione originaria prevede *sic et simpliciter* la limitazione ad una sola richiesta di proroga, il testo emendato, nel confermare detta riduzione, specifica però che la proroga deve essere "giustificata dalla complessità delle indagini". In merito deve segnalarsi l'opportunità che la disposizione mantenga, accanto alla formula "della complessità delle indagini", quella dell'oggettiva impossibilità di concluderle nei termini, prevista dall'attuale art. 406, comma 2 c.p.p. per le richieste di proroga successive alla prima.

Art. 3, lett. e), f) e g).

Del tutto inedita e di difficile inquadramento appare la soluzione individuata dal D.d.l. nella sua versione originaria per il caso di mancato esercizio dell'azione penale o di mancata richiesta di archiviazione del procedimento entro il termine di tre mesi dalla scadenza del termine massimo di durata delle indagini preliminari ordinarie; di sei mesi per i casi di cui all'art. 407, co. 2, lettera b); di un anno per i casi di cui all'art. 407, co. 2, lettera a), numeri 1), 3) e 4).

Il legislatore ha, infatti, previsto in questi casi una *discovery* obbligatoria degli atti di indagine, in modo che l'indagato, il suo difensore e la persona offesa prendano visione del materiale acquisito nel corso delle indagini preliminari dopo la scadenza dei termini delle indagini senza che il pubblico ministero abbia assunto le proprie determinazioni in ordine all'esercizio dell'azione penale.

La previsione sembra porsi in una logica di continuità e di completamento rispetto alla regola introdotta dalla L. 23 giugno 2017, n. 103, c.d. riforma Orlando, attraverso la disposizione di cui all'art. 407, co. 3-bis, c.p.p., prevedendo però uno strumento volto a rimuovere in maniera più incisiva l'inerzia del pubblico ministero rispetto all'attuale obbligo di comunicazione al Procuratore generale.

Se è ovviamente apprezzabile l'intenzione di voler trovare soluzioni per garantire la tempestiva conclusione della fase delle indagini, non può però non rilevarsi come il rimedio prescelto presenti rilevanti criticità per tre ordini di ragioni: la *discovery* coatta, così come strutturata, sembra non velocizzare la conclusione della fase in questione, né garantire maggiormente l'indagato e la persona offesa e rischia inoltre di incidere in maniera assai consistente sulle scelte del pubblico ministero, sino a vanificare l'esito di sforzi investigativi impegnativi.

Sotto il primo profilo, appare evidente come l'imposta *discovery* non velocizzi in maniera incisiva la fase di conclusione delle indagini preliminari, avendo il legislatore previsto, accanto all'operatività dei predetti termini per l'ostensione del materiale investigativo raccolto, anche la possibilità che gli stessi siano ulteriormente procrastinabili per un non meglio precisato "*limitato periodo di tempo*", che si somma a quelli già decorsi dopo che siano spirati i termini di durata massima delle indagini preliminari.

Pertanto, del tutto irragionevolmente, la notifica dell'avviso di deposito può essere ritardata solo quando si proceda per i delitti di cui all'art. 407, comma 2, lett. a), nn. 1, 3 e 4, e non anche quando si proceda per i non meno gravi reati previsti dal n. 2 della stessa lettera a), ovvero i delitti consumati o tentati di cui agli artt. 575, 628, terzo comma, 629, secondo comma, e 630 c.p.

Sotto il profilo delle garanzie offerte all'indagato, preme rilevare la difficoltà di comprendere quale sia la natura dell'avviso di deposito degli atti di cui si tratta, quale il suo scopo e quali rapporti sussistano tra lo stesso e l'avviso ex art 415 bis c.p.p.

L'avviso ex art. 415 bis c.p.p. assolve, infatti, ad una funzione specifica, ovvero quella di rendere edotto "*l'indagato del fatto per il quale si procede, delle norme di legge che si assumono violate, della data e del luogo del fatto*", del deposito della documentazione relativa alle indagini presso la segreteria del pubblico ministero e del contenuto del suo diritto di difesa, che si traduce nella possibilità di prendere visione ed estrarre copia degli atti d'indagine, e nell'esercizio della facoltà, entro il termine di venti giorni, di presentare memorie, di produrre documenti, di depositare documentazione relativa alle investigazioni del difensore, di chiedere al pubblico ministero il compimento di atti di indagine, nonché di presentarsi per rilasciare dichiarazioni, ovvero di chiedere di essere sottoposto ad interrogatorio.

Mentre l'avviso in questione viene notificato anche al difensore dell'indagato, proprio perché quest'ultimo possa consultarsi con il primo ed assumere le opportune decisioni circa la strategia difensiva da seguire, l'avviso di cui alla lettera e) viene notificato al solo indagato e alla

persona offesa e presuppone il mero deposito della documentazione relativa alle indagini espletate presso la segreteria del pubblico ministero, e la facoltà questa volta oltre che per l'indagato e per la persona offesa, anche per il difensore del primo, di prenderne visione ed estrarne copia.

Ciò comporta che l'indagato è posto nella condizione di avere a disposizione tutto il materiale probatorio non trasfuso in alcun atto in cui il pubblico ministero, seppur in forma solo tratteggiata, gli abbia prospettato le ipotesi accusatorie a suo carico, indicando le fonti di prova a supporto di esse, così rendendo leggibili gli atti investigativi compiuti, e gli abbia indicato il contenuto del suo diritto di difesa.

Nonostante le differenze oggettive tra i due avvisi, deve sottolinearsi che è lo stesso contenuto della relazione illustrativa a sollevare il dubbio sulla sopravvivenza dell'obbligo di notifica dell'avviso *ex art. 415 bis c.p.p.* essendo questa configurata dal D.d.l. come alternativa a quella relativa al deposito degli atti, che infatti interviene a supplire la mancanza della prima. Inoltre, l'avviso di deposito è visto quale forte forma di garanzia per l'indagato, sicché è ragionevole ritenere che nella visione del legislatore possa essere considerato un rimedio sostitutivo della notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari.

Sotto l'ultimo e assai rilevante profilo problematico prima rilevato, ovvero quello degli effetti della *discovery* obbligata, appare indubbio che la soluzione proposta nel D.d.l. abbia l'effetto di incidere drasticamente sulle scelte operative che il pubblico ministero può a quel punto compiere.

Invero, non di rado il P.M., sulla scorta del materiale probatorio raccolto nel corso delle indagini, si determina a richiedere misure cautelari. La sola predisposizione della richiesta, in procedimenti complessi (così, ad esempio, quelli in cui siano state svolte intercettazioni o acquisite prove dichiarative da parte dei collaboratori di giustizia), può richiedere tempi non brevi, di talché la *discovery* anticipata preclude la percorribilità di una tale strada, svelando agli indagati il contenuto delle indagini effettuate.

Potrebbe, poi, darsi il caso in cui il pubblico ministero abbia atteso nel comunicare all'indagato le proprie determinazioni conclusive, in ragione dell'avvenuta presentazione di una richiesta di misura cautelare al GIP, sulla quale quest'ultimo non abbia ancora provveduto. In questa ipotesi, non vi è chi non veda l'effetto disastroso che la *discovery* obbligata avrebbe sulle indagini espletate, vanificando gli sforzi investigativi e frustrando le esigenze cautelari evidenziate nella richiesta di misura.

Analogamente è a dirsi per il caso in cui l'omessa assunzione di una formale determinazione conclusiva delle indagini dipenda dalla necessità di coordinare le indagini del procedimento con quelle, connesse, in atto presso altri uffici giudiziari nazionali o esteri.

In tutte queste ipotesi la 'sanzione' della *discovery* coatta colpirebbe non solo le indagini per le quali sia decorso il termine massimo di durata, senza che il titolare del procedimento si sia attivato, assumendo le determinazioni conclusive, ma anche le ulteriori indagini connesse, rispetto alle quali eventualmente non sia nemmeno decorso il termine massimo di durata delle stesse.

Non vi è poi chi non veda il paradosso di introdurre nell'ordinamento, quale rimedio per l'inerzia del pubblico ministero, all'evidenza al fine di rafforzare la tutela degli interessi di natura 'pubblicistica' sottesi all'esercizio della funzione requirente, una 'sanzione' - quale la *discovery* così come configurata - che di fatto, limitando nel modo anzidetto le possibilità di azione della Procura, finisce proprio con il precludere il pieno soddisfacimento di quegli stessi interessi.

Si ricollega alla stessa visione 'personalistica' della gestione delle indagini anche la successiva lettera f), che individua una nuova forma di responsabilità disciplinare del pubblico

ministero per il caso di violazione delle prescrizioni di cui alla citata lettera e) che sia dovuta a negligenza inescusabile.

In linea con la complessiva impostazione della riforma, si colloca anche la lettera g) dell'art. 3, che introduce l'innovativa figura della "messa in mora" del pubblico ministero: è infatti previsto che il pubblico ministero, una volta notificato l'avviso di deposito degli atti di cui si è detto, debba presentare richiesta di archiviazione o esercitare l'azione penale *«entro il termine di trenta giorni dalla presentazione della richiesta del difensore della persona sottoposta alle indagini o della parte offesa»*.

Il legislatore ha, dunque, codificato una modalità del tutto nuova con cui l'indagato, tramite il suo difensore, o la stessa persona offesa potranno compulsare il pubblico ministero per sapere cosa abbia deciso: se esercitare l'azione penale o chiedere l'archiviazione del procedimento. Anche in questa ipotesi è previsto un ulteriore nuovo illecito disciplinare, sempre che il fatto sia *“dovuto a negligenza inescusabile”*, per il caso in cui l'inerzia si sia protratta dopo il decorso dei trenta giorni dalla comunicazione della richiesta della parte.

In merito deve osservarsi la ristrettezza del termine di trenta giorni previsto dalla lettera g) per l'assunzione della decisione circa l'esercizio dell'azione penale o l'archiviazione, che sembra inconciliabile con la notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari e soprattutto con gli adempimenti conseguenti, essendo possibile che il pubblico ministero debba procedere dopo la notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari all'interrogatorio dell'indagato e all'esito di questo, ovvero dopo il deposito di memorie e documenti, ad effettuare ulteriori attività investigative, che non consentono certamente l'osservanza del termine di trenta giorni.

Le proposte contenute nel D.d.l. alle lettere sopra indicate dell'art. 3 sono state oggetto di emendamenti quanto alla lettera e), mentre le lettere f) e g) sono state soppresse e sostituite con altre disposizioni aventi lettere *e-bis*), *e-ter*), *e-quater*).

Passando all'analisi delle novità proposte, esse mantengono l'impostazione di fondo del D.d.l. quanto all'obbligo per il Pubblico ministero di esercitare l'azione penale o chiedere l'archiviazione entro i termini fissati *“in misura diversa, in base alla gravità del reato e alla complessità delle indagini preliminari”*.

Mentre nel testo originario del D.d.l., il legislatore aveva già individuato, alla lettera e), dei termini, calibrati sulla gravità dei reati inclusi nelle tre fasce contemplate alla lettera c), decorsi i quali avrebbe operato la *discovery* obbligata, con tutte le criticità sopra evidenziate, la “nuova” lettera e) mantiene fermo lo stesso principio, ma demanda al legislatore delegato il compito di individuare i termini suddetti.

La lettera e-bis) conferma nella sostanza la validità della scansione temporale già prevista dal D.d.l. (decorso del termine di durata delle indagini preliminari e decorso dell'ulteriore termine normativamente stabilito senza l'adozione da parte del Pubblico ministero di una decisione) e della soluzione individuata (la *discovery*) per l'eventuale inerzia della Procura, ma demanda al legislatore delegato il compito di stabilire i meccanismi concreti idonei a produrre la predetta *discovery* nei confronti dell'indagato e della persona offesa, così consentendo al Parlamento un ulteriore spazio di necessaria riflessione sugli effetti incisivi che tale innovativo istituto produrrà sulle indagini preliminari.

La disposizione in parola si presta, pertanto, a tutti i rilievi critici già formulati relativamente alla *discovery* obbligata, non essendo detto strumento, per le ragioni già sopra esposte, un rimedio idoneo a velocizzare la definizione della fase delle indagini preliminari, a garantire maggiormente l'indagato e la persona offesa ed incidendo anzi esso in maniera assai consistente sulle scelte del pubblico ministero, sino a vanificare l'esito di sforzi investigativi impegnativi.

Di difficile comprensione appare, inoltre, l'ultima parte della norma in cui si prevede che, nell'individuare lo strumento che garantisca la *discovery*, il legislatore delegato tenga conto *“delle esigenze di tutela del segreto investigativo nelle indagini relative ai reati di cui all'art. 407 c.p.p. e di ulteriori esigenze di cui all'articolo 7 della direttiva 2012/13/UE”*.

Nel condividere il principio sotteso alla disposizione in esame che sembra considerare la pluralità di criticità connesse all'introduzione dello strumento della *discovery* obbligata, soprattutto per la sua idoneità ad incidere, vanificandoli, gli sforzi investigativi compiuti dalla Procura, deve però osservarsi che risulta difficilmente comprensibile la ragione per cui si sia previsto che le esigenze di tutela del segreto investigativo rilevino solo in relazione all'elenco di reati previsti dall'art. 407 c.p.p..

L'elenco, infatti, pur contemplando fattispecie di reato particolarmente gravi, non le esaurisce, non figurando fra esse, ad esempio, i reati contro la pubblica amministrazione o contro l'incolumità pubblica, per l'accertamento dei quali è spesso necessario svolgere indagini lunghe e complesse, con il coinvolgimento di una pluralità di soggetti pubblici o privati e di connessi interessi rilevanti.

Sarebbe, quindi, opportuno che la norma venisse comunque emendata, prevedendo che il legislatore delegato, nel dare attuazione al principio in parola, includa una clausola che consenta di limitare o ritardare la *discovery* per qualsiasi fattispecie di reato, e non solo per quelli di cui all'art. 407 c.p.p., quando ricorrano particolari condizioni, quali ad esempio: la pendenza di una richiesta al giudice per le indagini preliminari di una misura cautelare su cui quest'ultimo non si sia ancora espresso; la ricorrenza di indagini particolarmente complesse, per la pluralità dei fatti illeciti emersi, la pluralità di indagati e/o la commissione di fatti sul territorio nazionale e all'estero, che comporti l'esame di un imponente compendio probatorio non esauribile in breve tempo; l'esistenza di un collegamento investigativo con fatti oggetto d'indagine presso altre Procure nazionali o estere che importi un coordinamento con le attività di detti uffici.

Quanto alla previsione di cui alla lettera *e-ter*, la stessa si limita a stabilire il principio che debba essere introdotta nell'ordinamento *“una disciplina che in ogni caso rimedi alla stasi del procedimento mediante un intervento del giudice per le indagini preliminari”*.

La disposizione non contiene disposizioni specifiche, ma solo un principio di carattere talmente generale da rendere difficile lo svolgimento di un commento puntuale.

Non è infatti possibile allo stato immaginare quali meccanismi potrà individuare il legislatore delegato per rimediare alla stasi del procedimento attraverso un intervento del giudice per le indagini preliminari. Potrà trattarsi di un potere incisivo, analogo a quello esercitabile da parte di detto giudice ai sensi dell'art. 409, comma 5 c.p.p. in tema di imputazione coatta, verosimilmente sollecitato dall'indagato o dalla persona offesa, presupponendo un'iniziativa officiosa un controllo da parte dell'Ufficio GIP dei termini di scadenza delle indagini preliminari dei procedimenti penali pendenti presso la Procura della Repubblica presso il Tribunale in cui è incardinato, in concreto non praticabile.

In ogni caso dovrà attendersi l'esercizio della delega per poter verificare se la disciplina individuata sia o meno efficace ed esente da rilievi.

Analogamente è a dirsi con riferimento alla disposizione della lettera *e-quater* che prevede che analoghi rimedi alla stasi del procedimento siano previsti per il caso in cui dopo la notifica dell'avviso *ex art. 415 bis c.p.p.* il pubblico ministero non assuma tempestivamente le determinazioni in ordine all'esercizio dell'azione penale.

Anche in questo caso la norma reca un principio di carattere talmente generale da renderne difficile il commento. Dovrà quindi attendersi il provvedimento attuativo della delega per poter verificare la bontà ed efficacia della soluzione adottata, auspicando che sia definitivamente abbandonata, come sembra dall'intervenuta soppressione delle lettere *f)* e *g)*,

qualsiasi prospettiva che punti a sanzionare il pubblico ministero che non rispetti i termini fissati dal legislatore per il compimento di determinati atti.

In conclusione, il *punctum dolens* di tutta la disciplina prevista dall'art. 3 nella versione originaria è il fatto di avere previsto rimedi e sanzioni ai ritardi maturati nel corso delle indagini preliminari fondati sull'assunto irrealistico che il pubblico ministero sia l'unico *dominus* della sorte del procedimento penale, laddove è evidente che l'osservanza della tempistica delineata dal D.d.l. presuppone l'esistenza di un carico di lavoro individuale più contenuto dell'attuale e il funzionamento ottimale sia dell'ufficio in cui il singolo magistrato requirente è inserito, sia del complessivo sistema del procedimento e del processo penale.

Gli emendamenti in esame hanno quindi indubbiamente il pregio di avere soppresso le citate lettere *f)* e *g)* e di avere quindi respinto la criticabile visione del procedimento penale come fase governabile esclusivamente da parte del Pubblico Ministero, prendendo atto, più ragionevolmente, della realtà degli uffici requirenti italiani gravati da un numero davvero imponente di affari e delle rilevanti e complessive problematiche del sistema del procedimento e processo penale.

Deve, quindi, auspicarsi che il legislatore delegato, nel dare attuazione ai principi di delega contenuti dalle lettere *e)* ad *e-quater)*, contempi, accanto a misure acceleratorie del procedimento e del processo penale, un'ulteriore consistente depenalizzazione o, ancora più a monte, meccanismi di definizione dei procedimenti penali riguardanti fatti di lieve entità, diversi da quelli implicanti la celebrazione del canonico processo penale, attuando un ripensamento del complessivo sistema, ed un correlativo serio investimento di risorse umane e materiali, così da porre le basi per garantire la puntuale osservanza da parte delle Procure della Repubblica dei tempi previsti per lo svolgimento delle indagini preliminari e per la loro conclusione.

Alle predette riflessioni se ne deve aggiungere una conclusiva sugli effetti apparentemente indiretti, ma in realtà assai concreti, del D.d.l. e delle disposizioni emendate, avendone esse mantenuto integralmente l'impostazione di fondo: occorre evitare che, per accelerare il compimento delle attività riguardanti la fase delle indagini preliminari ed evitare eventuali forme di responsabilità disciplinare, si incentivi un approccio di frettolosa definizione dei procedimenti, a scapito della qualità e della necessaria approfondita ponderazione delle decisioni che dovrebbe sempre presidiare il delicato esercizio delle funzioni requirenti.

IV. 3 Criteri di priorità: art. 3, co. 1, lett. h) del D.d.l. e della proposta emendativa del Governo.

Con la norma in commento, il D.d.l. mira a introdurre nell'ordinamento una previsione di carattere generale, finalizzata ad arginare la discrezionalità dei singoli sostituti nel selezionare le notizie di reato cui conferire trattazione prioritaria⁴, nonché ad individuare una modalità di adozione dei criteri di priorità uniforme, calibrata sulla specificità del territorio ove è incardinata la singola Procura, in tal modo ricalcando il contenuto della Circolare sulla organizzazione degli Uffici requirenti, approvata dal Consiglio Superiore con la delibera del 16 novembre 2017, modificata in data 18 giugno 2018.

Così come nella citata Circolare, la lettera h) prevede, pertanto, che, nell'elaborazione dei criteri di priorità, il Procuratore della Repubblica interloquisca con il Procuratore generale presso la Corte d'appello, cui compete, ex art. 6 del D.Lgs. n. 106/2006, l'obbligo di vigilanza per l'uniforme esercizio dell'azione penale sugli uffici requirenti situati nel distretto, e con il

⁴ V. Rel. Illustrativa laddove si specifica che “il disegno di legge si fa carico di assicurare che anche nella trattazione degli affari penali da parte degli uffici del pubblico ministero si imponga la salvaguardia, tra gli altri, dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione pubblica: principi incompatibili con una sostanziale discrezionalità del singolo magistrato nelle scelte sulle priorità”

Presidente del Tribunale, e valuti la specifica realtà criminale insistente nel territorio, le risorse tecnologiche, umane e finanziarie disponibili e le indicazioni condivise nella conferenza distrettuale dei dirigenti degli uffici requirenti e giudicanti.

La scelta operata dal D.d.l., nella sua versione originaria, deve, quindi, essere valutata con favore, in quanto fornisce un'espressa copertura normativa ai criteri di priorità adottati dagli uffici requirenti, mantenendo intatta la loro identità di strumento di mera organizzazione dell'attività giudiziaria, adottato sulla base di una visione attualizzata del principio di cui all'art. 112 Cost.. Ed, invero, nell'attuale sistema della giustizia penale, caratterizzato da un'ipertrofia del sistema punitivo e dalla scarsità di risorse finanziarie, umane e materiali, che pongono gli uffici in condizione di non poter garantire, negli stessi tempi e con lo stesso approfondimento, una risposta giudiziaria ad ogni notizia di reato non manifestamente infondata, il principio di cui all'art. 112 Cost. va necessariamente bilanciato con quelli, di pari rilevanza costituzionale, del buon andamento dell'amministrazione della giustizia (art. 97 Cost.) e del giusto processo (art. 111 Cost.), del quale costituisce declinazione anche la sua ragionevole durata.

La scelta operata dal D.d.l. nella sua versione non emendata è stata tuttavia oggetto di critiche: pur preso atto dell'inevitabilità del ricorso ai criteri di priorità per la tenuta complessiva del sistema e dell'oggettiva impossibilità di trattare con approfondimento e tempestività la quantità di procedimenti penali gravanti sugli uffici, è stato infatti rilevato come una scelta di così grande impatto debba essere rimessa al Parlamento, con l'elaborazione di criteri di carattere generale, da dettagliare poi ad opera dei Procuratori attraverso scelte più specifiche di "secondo grado".

Proprio quest'ultima è l'opzione effettuata nella proposta emendativa che, infatti, muta radicalmente l'impostazione originaria della disposizione. Se è stata confermata la scelta di conferire copertura normativa ai criteri di priorità nella trattazione degli affari e di renderne obbligatoria l'adozione, si è però stabilito che i procuratori della Repubblica debbano individuare i criteri in questione per selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre *"nell'ambito dei criteri generali indicati con legge dal Parlamento"*.

Quest'ultimo inciso si presta a due ordini di rilievi: il primo di carattere preliminare, riferibile al possibile contrasto della regola dettata con l'attuale assetto dei rapporti tra i poteri dello Stato; il secondo di natura pratica, avuto riguardo agli effetti concreti che la scelta legislativa comporterà per gli uffici.

Sotto il primo profilo, la previsione attribuisce al potere legislativo il compito di indicare gli ambiti entro i quali l'intervento giurisdizionale è ritenuto prioritario, in tal modo orientando la funzione giudiziaria nella delicata fase delle indagini preliminari alla persecuzione di specifiche fattispecie di reato riconducibili ad aree di criminalità, la cui individuazione rispecchierà, inevitabilmente e fisiologicamente, le maggioranze politiche del momento. Mentre, quindi, i Procuratori hanno nel tempo individuato i criteri di prioritaria trattazione degli affari tenendo conto solo della condizione oggettiva dell'ufficio e della realtà criminale insistente nel territorio ove esso si colloca, con la norma in commento appare evidente come la selezione delle priorità sarà operata sulla base di criteri 'valoriali', frutto di elaborazione politica. Ne consegue che i criteri di priorità, da mero strumento di organizzazione dell'attività interna degli uffici requirenti, diventeranno una modalità per orientare la funzione giurisdizionale verso il conseguimento di specifici obiettivi di politica criminale.

Né vale a smentire le predette considerazioni critiche il rilievo che il Parlamento potrà indicare solo indirizzi generali, cui poi i Procuratori della Repubblica, incaricati di declinare in concreto i criteri di priorità, dovranno ispirare le proprie scelte.

Per un verso, è evidente come il Parlamento non potrebbe che dettare criteri aventi un tale carattere per orientare l'azione delle Procure, essendo essi destinati a valere per tutti gli uffici giudiziari operanti in territori caratterizzati da fenomeni criminali assai diversificati, di talché qualsiasi indicazione specifica rischierebbe di diventare inapplicabile in determinate realtà.

Per altro verso, il fatto che il Parlamento dovrà limitarsi prevedibilmente a individuare categorie generali di reati o beni giuridici da tutelare prioritariamente non muta affatto i termini della questione, essendo, comunque, attribuito al potere legislativo il compito di fissare il perimetro delle priorità dal quale i Procuratori non potranno in nessun caso esorbitare.

Quanto al secondo profilo, la scelta del D.d.l. di devolvere l'adozione dei criteri di priorità ai dirigenti degli uffici, tiene conto della natura concreta dello strumento e della necessità che esso sia duttile, per adattarsi alle evoluzioni dei fenomeni criminali del territorio e alle specificità, anche organizzative, delle singole Procure.

Il D.d.l. nella sua versione originaria ha, infatti, previsto l'interlocuzione dei Procuratori con il Procuratore generale presso la Corte d'appello e con il Presidente del Tribunale, nonché la necessità che i criteri di trattazione degli affari tengano specificamente conto della realtà criminale e territoriale, delle risorse tecnologiche, umane e finanziarie disponibili e delle indicazioni condivise nella conferenza distrettuale dei dirigenti degli uffici requirenti e giudicanti.

La lettera *h)* nella versione non emendata soddisfa quindi tutte le esigenze rilevanti nel caso di specie: l'obbligatoria inclusione dei criteri di priorità nei progetti organizzativi delle Procure elimina la disomogeneità esistente nella scelta a monte dei Procuratori di dettare o meno i criteri in questione e garantisce la trasparenza e la conoscibilità all'esterno di essi; l'elaborazione di indicazioni condivise nella conferenza distrettuale dei dirigenti degli uffici requirenti e giudicanti, assicura uniformità a livello nazionale dei criteri, evitando prassi disomogenee e frammentarie; infine, la specifica interlocuzione del singolo Procuratore con il Procuratore generale presso la Corte d'appello e il Presidente del Tribunale, nonché la considerazione di tutti gli elementi specifici del territorio e dell'ufficio, assicura la conformità dei criteri di priorità alle singole specificità territoriali.

In questo modo i criteri di priorità potranno assolvere alla loro funzione di strumento duttile, oggettivo e trasparente di individuazione degli affari da trattare in via prioritaria, in considerazione della rilevanza o urgenza oggettiva di alcuni di essi, connessa alla natura del reato, ovvero alla specifica realtà criminale o territoriale in cui si colloca l'ufficio, senza lasciare spazio a scelte di trattazione prioritaria di carattere individuale o non trasparente e senza implicare comunque un principio di omessa trattazione di determinati affari.

Al contrario, la scelta operata con l'emendamento in commento rischia di vanificare il precipuo connotato dei criteri in esame che è, come visto, quello della duttilità.

Il dirigente non potrà infatti discostarsi dall'indirizzo del Parlamento con la conseguenza che laddove i criteri prescelti dovessero rilevarsi inadeguati rispetto alla realtà criminale di un ufficio, egli si troverà nella condizione di poter modulare i criteri di dettaglio assai limitatamente, dovendo sollecitare addirittura il Parlamento per ottenere il mutamento dell'indirizzo assunto in un determinato ambito.

Orbene, a fronte dei tempi non brevi di elaborazione ed approvazione delle leggi da parte del Parlamento italiano, specie in settori sensibili, quale è certamente quello delle indagini cui le Procure dovranno prioritariamente dedicare le proprie risorse, non vi è chi non veda come andrà a perdersi del tutto il vantaggio dell'introduzione nell'ordinamento dell'obbligo di adozione, da parte dei dirigenti degli uffici di Procura, dei criteri di trattazione prioritaria degli affari.

Deve, quindi, conclusivamente ritenersi che il sistema delineato alla lettera *h)* del D.d.l., che attribuisce ai dirigenti degli uffici requirenti l'individuazione dei criteri di priorità sia rispettoso della natura dell'istituto e idoneo a produrre risultati in termini di maggiore efficacia e incisività dell'attività degli uffici requirenti, risultando quindi preferibile rispetto alla versione emendata.

Deve, invece, essere salutata con favore la scelta, di cui alla proposta emendativa, di allineare la procedura di approvazione dei progetti organizzativi delle procure della Repubblica a quella delle tabelle degli uffici giudicanti, essendo il vaglio del Consiglio Superiore un'imprescindibile garanzia che l'organizzazione interna delle attività delle Procure avvenga nel rispetto di tutti i principi indicati nella Circolare consiliare già citata.

IV. 4. Il controllo giurisdizionale sulle iscrizioni. art. 3, co. 1, lett. l) D.d.l. - art. 3, co. 1, lett. l, l bis), l ter) e l) quater della proposta di emendamenti.

L'intervento delegato all'art. 3, co. 1, lett. l), del D.d.l. ha ad oggetto l'introduzione di un nuovo istituto: il controllo giurisdizionale sulla tempestiva iscrizione di cui all'art. 335 c.p.p. allo scopo di far valere l'inutilizzabilità degli atti di indagine compiuti dopo il termine massimo, computato non dalla data di formale iscrizione della notizia di reato (anzi del nome dell'indagato), ma da quello in cui, secondo il giudice, P.M. avrebbe dovuto procedere alla iscrizione.

Gli emendamenti proposti all'art. 3 hanno significativamente ampliato il perimetro dell'intervento delegato, che riguarda plurimi aspetti: la predeterminazione normativa delle condizioni che rendono doverosa l'iscrizione della notizia di reato e del nome della persona alla quale è attribuito (lett. l); il controllo del giudice, su richiesta dell'interessato, sulla tempestività dell'iscrizione; l'ordine impartito dal giudice al P.M. di provvedervi quando accerti, anche d'ufficio, che il reato sia da attribuire a persona individuata (lett. l-bis e l-ter); l'esclusione di effetti pregiudizievoli dell'iscrizione sul piano civile e amministrativo (lett. l-quater).

La disciplina vigente.

Per una migliore illustrazione delle novità introdotte è opportuno dar conto preliminarmente che, in base alla disciplina vigente, sussiste per il P.M. l'obbligo di iscrivere *'immediatamente'* la notizia di reato, che ha acquisito o che gli perviene, *"nonché, contestualmente o dal momento in cui risulta, il nome della persona alla quale il reato stesso è attribuito"* (art. 335, co. 1, c.p.p.)⁵. Correlata all'art. 335 c.p.p. è la disciplina dei termini di durata delle indagini poiché, ai sensi degli artt. 405 e ss. c.p.p., quello ordinario di sei mesi (o maggiore di un anno per i reati di cui all'art. 407, comma 2, lett. a), c.p.p.) decorre *"dalla data in cui il nome della persona alla quale è attribuito il reato è iscritto nel registro delle notizie di reato"*.

A fronte dell'assenza di criteri normativi che indicano quando deve ritenersi integrata una notizia di reato o sussistenti a carico di una persona elementi tali da imporne la sua iscrizione, nella prassi applicativa, formalizzata anche in circolari adottate dai dirigenti degli uffici di Procura⁶, è consolidato l'orientamento secondo cui, anche in una logica di garanzia, nell'apprezzamento dei presupposti per procedere all'iscrizione, sia ineliminabile una componente di discrezionalità valutativa del P.M..

In particolare, secondo l'elaborazione giurisprudenziale, l'obbligo di iscrizione si genera a carico del P.M. quando: avuto riguardo alla componente "oggettiva" (i fatti di reato), gli elementi acquisiti, pur se non tali da integrare una base fattuale per elevare l'imputazione, integrino un po' più di una indefinita "ipotesi" di reato; con riferimento alla componente "soggettiva" (l'iscrizione del nome dell'indagato), sia superata la soglia del mero sospetto e

⁵ A garanzia dell'immediata iscrizione l'art. 109 disp. att. c.p.p. fa obbligo alla segreteria della Procura della Repubblica di *"annotare sugli atti che possono contenere notizia di reato la data e l'ora in cui sono pervenuti in ufficio"* e di sottoporli *"immediatamente al procuratore della Repubblica per l'eventuale iscrizione nel registro delle notizie di reato"*.

⁶ V. Circolare n. 3225/17, adottata il 2 ottobre 2017 dal Procuratore della Repubblica di Roma.

l'attribuibilità del reato all'indagato assuma una certa pregnanza (Sez. Un., sent. n. 40538 del 24/09/2009).

Quanto poi alla possibilità di un controllo giurisdizionale sulla tempestività delle iscrizioni, dopo iniziali contrasti interpretativi, a seguito dell'intervento nomofilattico delle Sezioni Unite di cui sopra, l'orientamento della giurisprudenza di legittimità è ormai univoco nel ritenere che, a normativa vigente, non può essere oggetto di verifica giudiziale la tempestività o meno dell'iscrizione nel registro previsto dall'art. 335 c.p.p. della *notitia criminis*, nonché del nome della persona sottoposta ad indagini, e che il termine di durata massima delle indagini preliminari previsto dall'art. 407 c.p.p. decorre dalla data in cui il nome dell'indagato è effettivamente iscritto nel registro delle notizie di reato, senza che le tardive iscrizioni abbiano conseguenze agli effetti di quanto previsto dall'art. 407, comma 3, cod. proc. pen.⁷.

I principi di delega del D.d.l.

Nel quadro normativo e giurisprudenziale delineato, con l'art. 3, co. 1, lett. l), del D.d.l. si intende introdurre nel codice di procedura penale un nuovo istituto proprio per colmare una lacuna normativa scaturente dall'assenza di una disposizione che autorizzi il giudice a verificare la tempestività dell'iscrizione e preveda la specifica sanzione processuale dell'inutilizzabilità degli atti compiuti fuori termine⁸.

Più specificamente, è previsto che chi vi abbia interesse, ai fini della valutazione di inutilizzabilità degli atti di indagine compiuti dopo la scadenza del termine di durata massima delle indagini, può richiedere al giudice di accertare la data di effettiva acquisizione della notizia di reato, formulando specifica richiesta all'udienza preliminare, fino a quando le parti non abbiano formulato le conclusioni, ovvero al dibattimento nei procedimenti a citazione diretta o, comunque, quando non sia previsto il passaggio all'udienza preliminare, subito dopo il compimento, per la prima volta, delle formalità di accertamento della costituzione delle parti in giudizio.

Con la richiesta devono essere indicati, a pena di inammissibilità, le ragioni di diritto e gli elementi di fatto che la sorreggono.

L'intervento normativo presenta rilevantissime criticità.

Come premesso, l'art. 335 c.p.p. non fornisce una definizione della "notizia di reato", che neppure si rinviene in altre previsioni codicistiche.

Inoltre, soprattutto nei procedimenti di maggiore complessità, il P.M. spesso è nell'impossibilità di procedere all'iscrizione dell'indagato contestualmente alla ricezione della comunicazione di notizia di reato.

Si pensi al caso in cui il P.M.: raccolga le dichiarazioni di un collaboratore di giustizia che riferisce di reati non conosciuti o accusi persone di cui non fornisce le precise generalità; riceva un'informativa relativa ad una indagine in cui siano già in corso intercettazioni

⁷ Il principio enunciato nella pronuncia è il seguente: "*Allo stato della normativa vigente, occorre quindi ribadire il principio per il quale il termine per le indagini preliminari decorre dalla data in cui il pubblico ministero ha provveduto ad iscrivere, nel registro delle notizie di reato, il nominativo della persona alla quale il reato è attribuito, senza che al giudice sia consentito di stabilire una diversa decorrenza. Gli eventuali ritardi nella iscrizione, tanto della notizia di reato che del nominativo cui il reato è attribuito, sono privi di conseguenze agli effetti di quanto previsto dall'art. 407, comma 3, cod. proc. pen., anche se si tratta di ritardi colpevoli o abnormi, fermi restando gli eventuali profili di responsabilità disciplinare o penale*". V., più di recente Cass., Sez. VI, Sentenza n. 4844 del 14/11/2018 Ud. (dep. 30/01/2019); Cass. Sez. 2, Sentenza n. 17214 del 2020.

⁸ V. in tal senso la relazione illustrativa del D.d.l. in commento. Al riguardo va segnalato che una soluzione come quella in esame era stata prevista dal disegno di legge n. 1440, presentato dal Ministro della giustizia al Senato della Repubblica il 10 marzo 2009 e recante, fra l'altro, varie disposizioni in tema di procedimento penale.

telefoniche dalle quali emergono reati ulteriori rispetto a quelli per cui sono state autorizzate e a carico di persone diverse da quelle già iscritte; ovvero, più semplicemente, acquisisca la denuncia relativa ad un decesso avvenuto in un contesto ospedaliero, nel corso di un *iter* terapeutico al quale hanno preso parte più sanitari e paramedici.

In queste ipotesi il P.M., per individuare le persone da iscrivere, dovrà preliminarmente valutare un materiale investigativo ampio oppure apprezzare con ocularità le complesse risultanze di fatto in modo da evitare iscrizioni precoci e indiscriminate.

Ebbene, in tali casi, che prevedibilmente saranno quelli in cui più frequentemente si porrebbe un problema di tardiva iscrizione, il giudice, in assenza di criteri definiti, che indichino il momento in cui iscrivere l'indagato, astraendosi dalle valutazioni effettuate dal P.M., sarebbe chiamato a ricostruire l'esatta successione temporale con la quale sono confluiti, in compendi investigativi molto vasti, i vari elementi di cui essi si compongono e ad individuare il momento a partire dal quale il P.M. avrebbe dovuto ritenersi in possesso di elementi conoscitivi tali da rendere doverosa l'iscrizione.

Palese è il margine di imprevedibilità e di opinabilità che una siffatta decisione presenterebbe e le ricadute dell'innesto, nell'attuale sistema, dell'istituto, nel senso delineato dall'art. 3, co. 1, lett. l) del D.d.l., prevedibilmente sarebbero quelle:

- di un incremento del carico di lavoro degli uffici requirenti e di una diminuzione delle garanzie per gli indagati, poiché, a fronte del rischio di una declaratoria di inutilizzabilità degli atti di indagine a causa della possibile retrodatazione del *dies a quo* di decorrenza del termine delle stesse, il P.M. prudenzialmente procederebbe ad immediata iscrizione, arretrando dalla soglia dell'esistenza, a carico dell'indagato, di un quadro indiziario connotato da un minimo di fondatezza, per attestarsi su quella del sospetto;

- di un'imprevedibilità e difformità delle decisioni poiché, nell'incertezza circa il momento in cui si determina a carico del P.M. l'obbligo di procedere all'iscrizione, a detta lacuna supplirebbe la prassi applicativa, con la correlata variabilità di orientamenti, che, di norma, caratterizza il formante giurisprudenziale quando gli elementi da valutare sono così fluidi;

- di una forte instabilità delle decisioni, potendo l'inutilizzabilità degli atti di indagine, dichiarata all'udienza preliminare o al dibattimento, avere ricadute sulla tenuta dei provvedimenti assunti in precedenza ove, sulla base della prova di resistenza, risultasse scalfito il quadro degli elementi su cui esse sono state fondate (si pensi al caso in cui, sulla base di prove dichiarative o di attività intercettive, dichiarate, in tutto o in parte, inutilizzabili, siano state disposte, nella fase delle indagini preliminari, misure cautelari, reali o personali, confermate in sede di gravame), nonché delle decisioni assunte all'esito del giudizio, potendo la questione essere diversamente definita nei gradi successivi.

A ciò aggiungasi che la richiesta di accertamento è di ambigua qualificazione, non essendo chiaro se essa debba essere considerata come questione preliminare.

Per il dibattimento, fa propendere in favore di quest'ultima soluzione la circostanza che la formula adottata (*"subito dopo il compimento, per la prima volta, delle formalità di accertamento della costituzione delle parti"*) sembra collocare la richiesta nel novero delle questioni proponibili ex art. 491 c.p.p.; l'udienza preliminare, a legislazione vigente, è, invece, pacificamente di carattere monofasico, sia per l'assenza di uno spazio dedicato alle questioni preliminari⁹ sia delle ulteriori scansioni tipiche del dibattimento e il momento in cui

⁹ Sul punto vale dar conto che, secondo la prevalente giurisprudenza di legittimità, in sede di udienza preliminare, il giudice non è tenuto a decidere anticipatamente le questioni di utilizzabilità, rispetto alla trattazione del merito, neppure al fine di consentire all'imputato di valutare l'opportunità di accedere al rito abbreviato, nella piena conoscenza delle prove utilizzabili, non essendo un obbligo in tal senso contemplato dalle disposizioni processuali. Sez. 4, Sentenza n. 29644 del 20/04/2016 Cc. (dep. 13/07/2016), Rv. 267733 – 01.

l'accertamento può essere richiesto, ai sensi della disposizione in commento, coincide con quello in cui può essere avanzata l'istanza di rito abbreviato e di patteggiamento.

La rilevanza dell'esatta qualificazione della natura dell'accertamento si giustifica proprio in ragione delle sue ricadute in tema di accesso al rito abbreviato e al patteggiamento.

Ove, infatti, l'accertamento avesse il carattere di una questione preliminare, il GUP e il giudice del dibattimento dovrebbero effettuarlo *"in limine litis"*, con la conseguenza che l'accesso al patteggiamento e al rito abbreviato potrebbe essere richiesto dopo che il giudice ha concluso la fase incidentale, il che di fatto modificherebbe la fisionomia dei due procedimenti, risultando attenuato il loro carattere di riti a prova contratta (e nei quali, peraltro, rilevano solo le inutilizzabilità cd. patologiche, che ricorrono quando la prova sia assunta in violazione di un divieto di legge), cui si riconnette l'effetto premiale sul piano sanzionatorio.

A ciò aggiungasi che, per i casi in cui l'imputato chieda di essere giudicato con rito abbreviato o con il patteggiamento a seguito della notifica del decreto di giudizio immediato, il GIP fissa l'udienza per la trattazione del giudizio abbreviato secco o per la decisione sulla richiesta di rito abbreviato condizionato o di patteggiamento. Dunque, in questi casi, alla parte non sarebbe consentito avanzare la richiesta di accertare la data di effettiva acquisizione della notizia di reato, non pendendo il giudizio né nella fase dell'udienza preliminare né in quella del giudizio dibattimentale.

Ferme restando tutte le criticità evidenziate, che conducono a ritenere non condivisibile la scelta di cui al D.d.l., nel caso in cui si ritenesse di confermarla, gli effetti sopra evidenziati si esporrebbero a rilievo di irragionevolezza per l'ingiustificata asimmetria di regime tra le due ipotesi esaminate.

La proposta emendativa del Governo.

Come premesso, l'art. 3, lett. l) è oggetto di una proposta emendativa molto articolata.

Con la finalità di restituire uniformità all'agire degli uffici requirenti, che, a fronte della genericità del precetto di cui all'art. 335 c.p.p., hanno adottato prassi differenziate, sovente all'origine di contrasti tra gli stessi e di conflitti interni tra i magistrati ad essi addetti, **all'art. 3, lett. l)** è stato innanzitutto previsto che, nell'esercizio della delega, occorrerà *"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"*.

La predeterminazione, in sede normativa, dei presupposti che rendono doverosa l'iscrizione nell'intenzione del legislatore, risponde, oltre che ad esigenze di omogeneità delle modalità operative dei singoli uffici, all'intento di ancorare a regole chiare e definite anche la verifica postuma, da parte del giudice, della tempestività delle iscrizioni.

All'art. 3, lett. l-bis)¹⁰, è stata, infatti, confermata la soluzione di introdurre un controllo del giudice, su richiesta delle parti, sulla tempestività dell'iscrizione, pur modulando i tempi, le modalità della richiesta e il perimetro dell'accertamento rimesso al giudice in termini nuovi rispetto al D.d.l..

¹⁰ L'art. 3, l-bis) dispone *".. 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"*..;

In base al testo riformulato, infatti, innanzitutto la parte interessata all'accertamento in ordine alla tempestività della iscrizione dovrà richiederlo, a pena di inammissibilità, entro un termine decorrente dalla data in cui ha facoltà di prendere visione degli atti che avrebbero imposto l'anticipazione dell'iscrizione della notizia di reato a suo carico e non più, quindi, nella sola fase del giudizio (udienza preliminare o atti preliminari al dibattimento).

Tale diversa scansione temporale comporterà che la fase naturale dell'accertamento incidentale sarà sostanzialmente quella delle indagini preliminari, dovendo il P.M. depositare tutti gli atti di indagine, al più tardi, dopo la notifica dell'art. 415 *bis* c.p.p., ed apparendo del tutto improbabile che elementi rilevanti ai fini della retrodatazione della iscrizione possono emergere da acquisizioni diverse da quelle contenute nel fascicolo del P.M.

L'accertamento incidentale è evidentemente funzionale a far valere l'inutilizzabilità delle attività di indagine compiute fuori termine. Nondimeno, secondo il riformulato principio di delega, la decisione del giudice verte sulla iscrizione: egli, infatti, quando, all'esito dell'accertamento, ritenga che l'iscrizione sia ingiustificatamente e inequivocabilmente tardiva, la retrodata, con l'effetto che il termine di durata delle indagini andrà computato dalla data indicata dal giudice e non da quella della formale iscrizione dell'indagato nel relativo registro. Se ne deduce che la questione di utilizzabilità degli atti potrà essere proposta anche dinanzi ad un giudice diverso da quello che ha effettuato l'accertamento incidentale.

La riformulazione del principio di delega, nei termini sopra indicati, benché sembri farsi carico delle criticità rilevate con riferimento alla previsione di cui al testo originario del D.d.l., non è idonea a risolvere le insuperabili problematicità che presenta la scelta di istituire un controllo sulla tempestività delle iscrizioni.

In particolare, un controllo del giudice sulla tempestività dell'iscrizione in un momento ravvicinato rispetto a quello in cui è consentita alle parti la *discovery* sembra voler assicurare che questioni processuali aventi, come quella che interessa, ricadute sul regime di utilizzabilità degli atti di indagine, siano scrutinate con immediatezza, così da favorire il riesame dei provvedimenti eventualmente adottati nella fase delle indagini (si pensi ai provvedimenti applicativi di misure cautelari, personali o reali), prima che questi abbiano acquisito stabilità per l'esaurimento dei rimedi esperibili.

Nondimeno, tale soluzione non elimina il rischio che la declatoria di inutilizzabilità degli atti conseguente alla retrodatazione intervenga in una fase avanzata del giudizio, anche per effetto di una decisione in senso difforme da quella adottata dal giudice del procedimento incidentale.

La disposizione in commento, invero, non contiene principi di delega dai quali possa evincersi che l'ordinanza decisoria della questione non sia impugnabile, e, sulla base dei principi generali, deve ritenersi che, a garanzia di tutte le parti, compreso il P.M., avverso la stessa sia proponibile ricorso in Cassazione per i motivi indicati all'art. 606 c.p.p. ovvero, se assunta nella fase del giudizio, che sia impugnabile unitamente alla sentenza (art. 586 c.p.p.). Conseguenza da quanto premesso che la questione della inutilizzabilità degli atti di indagine connessa ad una diversa determinazione dei termini di durata stabiliti dal giudice costituirebbe, comunque, un fattore di instabilità delle decisioni, potendo determinarne il travolgimento anche in fase avanzata del processo.

Né i rischi evidenziati sono contenuti dalla specificità dei parametri cui il giudice dovrà attenersi nel disporre eventualmente la retrodatazione.

Essi oggettivamente indicano che si è inteso 'sanzionare' con l'inutilizzabilità degli atti unicamente i ritardi conclamati e dovuti a grave negligenza, se non a volontarietà. Nondimeno la valutazione del carattere ingiustificato e inequivocabile del ritardo è rimessa all'ampio potere valutativo del giudice, con la conseguenza che non scema il tasso di imprevedibilità

della decisione e, a cascata, il rischio di una proliferazione delle iscrizioni e di una instabilità delle decisioni.

L'incertezza sull'esito della decisione giudiziale in merito alla verifica, e la mutabilità di questa nel corso del giudizio, comporterà, dunque, che il P.M., pur a fronte del riconoscimento - implicito nella disposizione - di uno spazio valutativo nelle determinazioni da assumere in materia di iscrizioni, per mettersi al riparo dalle gravi ricadute sull'utilizzabilità degli atti derivanti dall'eventuale tardiva iscrizione, sarà, comunque, indotto a procedervi con immediatezza, rinunciando a selezionare e a ponderare con oculatezza gli elementi emergenti a carico degli indagati.

I rischi evidenziati potrebbero essere scongiurati solo ove fossero puntualmente indicati i presupposti al ricorrere dei quali il P.M. ha l'obbligo di procedere all'iscrizione.

Come sopra detto, al conseguimento di tale risultato, ambisce il principio di delega di cui alla lett. I).

E, tuttavia, l'eventuale predeterminazione in via normativa di presupposti molto rigidi al ricorrere dei quali è doverosa l'iscrizione equivarrebbe ad introdurre un automatismo che riduce le garanzie degli indagati e priva il P.M. di ogni discrezionalità, con l'effetto di indurlo ad iscrizioni precoci e indiscriminate.

Dalla disamina sopra svolta risulta palese l'impossibilità di congegnare un soddisfacente sistema di controllo giurisdizionale sulla tempestività delle iscrizioni: nell'alternativa tra l'individuazione tassativa, a livello normativo, dei presupposti per procedervi (necessaria per contenere i margini di opinabilità della decisione in merito alla verifica sulla tempestività dell'iscrizione) e quella di non privare il P.M. del tempo che gli è necessario per valutare con maggiore oculatezza la ricorrenza dei presupposti per procedere alla iscrizione, il bilanciamento di tutti gli interessi in gioco conduce a ritenere preferibile quest'ultima soluzione, ferma restando la responsabilità penale e disciplinare del P.M., nel caso in cui la tardiva iscrizione sia ingiustificata e inequivocabile.

In definitiva, se lo scopo dell'intervento è quello di sanzionare abusi del P.M., è preferibile una norma che lo espliciti, e non che siano introdotti strumenti che rischiano di vanificare indagini e processi, non per il verificarsi di un conclamato e colpevole ritardo nelle iscrizioni, ma solo in ragione di una diversa valutazione di elementi di fatto, suscettibile di condurre ad esiti discordanti nelle ulteriori fasi del procedimento e gradi del giudizio.

D'altra parte, anche nella relazione della Commissione istituita dalla Ministra, cui si deve l'elaborazione di questo principio di delega, è stata evidenziata la necessità di evitare un approccio burocratico al tema e, anche nell'ottica di una maggior tutela per gli indagati, è stata indicata al legislatore delegato la preferenza per i criteri elaborati dalla giurisprudenza di legittimità, rammentando i gravi pregiudizi per gli interessati che possono discendere da una precoce iscrizione.

In base al principio di delega continua a rimanere incerta la valenza dell'onere probatorio rimesso alla parte, benché opportunamente limitato alla indicazione delle ragioni di fatto.

Non è chiaro, in particolare, se l'indicazione delle parti 'interessate' che avanzano la richiesta definisca anche il perimetro dell'accertamento rimesso al giudice o se, invece, quest'ultimo debba svolgere una verifica più ampia, che può prescindere anche da quanto allegato dalla parte.

L'alternativa indicata non è priva di conseguenze.

Ed invero, nel primo caso, il giudice, nel decidere in ordine alla richiesta, dovrebbe limitarsi a verificare l'idoneità degli elementi di fatto addotti a dimostrare la ricorrenza di una ipotesi di tardiva iscrizione; nel secondo caso, invece, dovrebbe ampliare il raggio del proprio accertamento ed eventualmente ritenere dimostrata la tardività dell'iscrizione anche sulla base di elementi diversi.

Sia nell'uno che nell'altro caso l'accertamento incidentale rimesso al giudice costituisce, comunque, un fattore di allungamento dei tempi del processo.

Con il principio di delega di cui **alla lett. l-ter) dell'art. 3¹¹** si intende ulteriormente ampliare il raggio di controllo del giudice sulla tempestività della iscrizione, attribuendo al GIP il potere di ordinare, anche d'ufficio, l'iscrizione nel registro di cui all'articolo 335 c.p.p. del nome della persona cui il reato è da attribuire se il pubblico ministero ancora non vi ha provveduto.

La modifica in commento, se valutata nella prospettiva - pur non condivisibile, per quanto sopra detto - dell'introduzione di un controllo postumo sulla tardività della iscrizione, appare più che opportuna.

Ed invero, ferme restando le criticità rilevate a proposito di quest'ultimo istituto, ove si optasse per la sua adozione, un tempestivo ordine impartito dal GIP al P.M. di procedere all'iscrizione potrebbe risultare utile ad evitare possibili ricadute sul regime di utilizzabilità degli atti conseguenti al tardivo adempimento.

Ed anzi, a ben vedere, proprio l'attribuire al GIP una generale 'vigilanza' sulle iscrizioni potrebbe costituire il rimedio per contrastare abusi, prestandosi detta soluzione a bilanciare, in maniera equilibrata, l'esigenza di assicurare un controllo giurisdizionale sulle scelte del P.M. in materia di iscrizione e quella di evitare le negative ricadute, sui procedimenti e sui processi, di una decisione assunta all'esito della procedura incidentale che si intende introdurre.

Il principio di delega di cui all'art. **3 l-quater)**¹² sembra finalizzato all'introduzione di una disposizione che affermi il generale principio della impossibilità di riconnettere effetti pregiudizievoli all'iscrizione sul piano civile e amministrativo.

Ove fosse questo l'esatto significato del principio di delega, occorre rilevare come la sua ampia portata non risulti ben ponderata poiché, in ragione della specifica natura degli interessi che vengono in rilievo nel procedimento civile e amministrativo, ben può risultare giustificata e ragionevole la valorizzazione della condizione di indagato.

In questa prospettiva sarebbe, dunque, opportuna la riformulazione del principio di delega, in modo che, al più, siano esclusi automatismi nell'attribuzione all'iscrizione di un valore pregiudizievole per l'interessato, rimettendone l'apprezzamento in concreto all'autorità cui compete la decisione in ambito amministrativo o civile.

IV.5 L'utilizzabilità della prova dichiarativa in caso di mutamento del giudice: art. 5 del D.d.l. e della proposta emendativa del Governo.

L'art. 5, lett. e) del D.d.l. prevede l'estensione della regola probatoria di cui all'art. 190 *bis*, co. 1, c.p.p. ai procedimenti di competenza del Tribunale, anche nei casi in cui, a seguito del mutamento della persona fisica di uno dei componenti del collegio, *“è richiesto l'esame di un testimone o di una delle persone indicate nell'art. 210 del codice di procedura penale e queste hanno già reso dichiarazioni nel dibattimento svolto dinanzi al collegio diversamente composto, nel contraddittorio con la persona nei cui confronti le dichiarazioni medesime saranno utilizzate.”*.

La proposta emendativa opportunamente elimina l'irragionevolezza della previsione del D.d.l., nella parte in cui limitava la disciplina della riassunzione della prova dichiarativa ai soli casi di mutamento di uno dei componenti del collegio del Tribunale; in essa, infatti, sono contemplati tutti i casi in cui si ha un mutamento del giudice, monocratico o di uno o più componenti del collegio.

¹¹ Art. 3, lett. 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”*

¹² Art. 3 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”*.

La regola probatoria che l'emendamento introduce è significativamente diversa da quella di cui al D.d.l.

Si prevede, infatti, che, nel caso di mutamento del giudice o di uno o più componenti del collegio, sia disposta “.. *a richiesta di parte, la riassunzione della prova dichiarativa già assunta*”. Tale regola subisce un'eccezione solo quando “*la prova dichiarativa è stata verbalizzata tramite videoregistrazione*” ed assunta “*nel contraddittorio con la persona nei cui confronti le dichiarazioni medesime saranno utilizzate*”; in tal caso, infatti, la riassunzione della prova avverrà solo se il giudice lo ritenga necessario sulla base di specifiche esigenze.

Tanto premesso, deve rilevarsi come le SS.UU. della Corte di cassazione, da ultimo nella pronuncia sul caso “Bajrami”¹³, hanno da tempo affidato al giudice, sulla base di criteri già rintracciabili nel corpo dell'art. 190 *bis* c.p.p., il vaglio sulla effettiva necessità della riassunzione della prova orale. L'arresto giurisprudenziale risponde al principio costituzionalizzato all'art. 111 co. 1, Cost., della ragionevole durata del processo, sul rilievo che, in uno scenario frequentemente connotato dal *turn over* dei magistrati, in cui la rinnovazione del dibattimento è dinamica destinata a ripetersi anche più volte nel corso dello stesso giudizio, i tempi del processo potrebbero dilatarsi a dismisura, con notevole dispendio di tempo e risorse, e con ricadute di inefficienza del sistema.

In questa ottica le Sezioni Unite hanno ritenuto di enunciare la regola secondo cui, il mutamento del giudice importa la regressione del processo alla fase degli atti preliminari, con la conseguente necessità di una riedizione della sequenza dibattimentale nella sua interezza, a partire dalla dichiarazione di apertura del dibattimento; tale sequenza deve poi svilupparsi con le medesime cadenze e secondo la disciplina regolativa di cui agli artt. 493 e ss. c.p.p..

Essendo, pertanto, la fase relativa all'ammissione delle richieste istruttorie nel dibattimento rinnovato disciplinata dalle disposizioni di cui agli artt. 495 e ss. c.p.p., resta attribuito al giudice il potere-dovere di valutare dette richieste in relazione ai parametri enunciati all'art. 190 c.p.p., i quali vengono interpretati in chiave selettiva, al fine di assicurare l'imperativo costituzionale della ragionevole durata del processo. In applicazione del parametro della non manifesta superfluità, rapportato a tale peculiare fase, non è escluso che il giudice possa valutare non utile la reiterazione delle prove orali in precedenza assunte, ove le parti non abbiano evidenziato nelle loro istanze quelle “*decisive*” ragioni per le quali la nuova escussione non si risolverà in una pedissequa reiterazione della precedente. Si è, pertanto, esclusa l'esistenza di un diritto di natura potestativa delle parti alla riassunzione delle prove, essendo la fase di ammissione rimessa al potere valutativo del giudice. Ed anzi, nel dibattimento rinnovato, il filtro giudiziale risulterà ancor più pregnante, dovendo la valutazione della non superfluità della riassunzione essere operata anche in relazione all'istruttoria già svolta, in analogia con quanto previsto dall'art. 190 *bis* c.p.p..

Il testo originario del disegno di legge si pone in sostanziale continuità con questo indirizzo.

Nel testo emendato, invece, la prova dichiarativa deve essere sempre rinnovata, se in precedenza non è stata verbalizzata tramite videoregistrazione, pur quando sia stata assunta in contraddittorio con la persona nei cui confronti essa sarà utilizzata.

Per comprendere l'esatta portata applicativa della disposizione occorre raccorderla con quella di cui all'art. 2 *quater* co. 1, lett. a), che intende introdurre la registrazione audiovisiva delle prove dichiarative come forma ulteriore di documentazione dell'atto.

Ove, infatti, nel futuro, tale forma di documentazione divenisse possibile per tutti gli uffici giudiziari, ricorrerebbero le condizioni per l'acquisizione delle dichiarazioni tramite lettura;

¹³ V. SS.UU. Penali, n. 41736 del 30 maggio 2019, Rv. 276754.

versandosi in ipotesi di rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale nell'ambito dello stesso processo, è, infatti, sempre soddisfatto il principio del contraddittorio.

Nondimeno, ad oggi, la registrazione audiovisiva è prevista solo in ipotesi del tutto residuali e gli uffici giudiziari dispongono, di regola, di poche aule in cui sono installati impianti di videoregistrazione.

E', quindi, prevedibile che il nuovo regime, applicabile anche ai processi pendenti in forza del principio "*tempus regit actum*", renderebbe necessaria, in moltissimi processi, la riassunzione della prova dichiarativa per la mancata verbalizzazione, nelle forme della videoregistrazione, di quella precedentemente resa. Da ciò conseguirebbe una rilevante dilatazione dei tempi dei processi, in palese contraddizione con l'obiettivo - perseguito anche nella proposta emendativa - di contenere i tempi del giudizio.

Rispetto alla riespansione del principio di immediatezza ed oralità senza alcun filtro, per il caso in cui la prova non sia stata videoregistrata, implicata dalla proposta emendativa appare preferibile la soluzione del D.d.l., più coerente con il principio della ragionevole durata del processo.

Allo scopo di assicurare un'ampia tutela delle prerogative difensive potrebbe poi essere riconosciuto alla parte la facoltà di richiedere la riassunzione delle prove e al giudice di valutare se queste siano o meno superflue o irrilevanti, in conformità con i principi enunciati dalla succitata sentenza delle Sezioni Unite.

In ogni caso si segnala l'opportunità di prevedere una disciplina transitoria, in base alla quale, nel tempo occorrente per dotare gli uffici di adeguate apparecchiature tecniche, sia sufficiente a consentire l'utilizzazione mediante lettura delle prove dichiarative già assunte, la loro fonoregistrazione.

IV.6 L'udienza 'filtro' nei processi a citazione diretta: art. 6 del D.d.l. e della proposta emendativa del Governo.

L'art. 6 del D.d.l. introduce per i processi a citazione diretta un'udienza da svolgersi dinanzi al Tribunale in composizione monocratica, tenuta da un giudice diverso da quello che dovrà eventualmente celebrare il dibattimento.

La modifica risulta finalizzata, secondo quanto previsto dalla relazione illustrativa del D.d.l., ad introdurre, per i procedimenti a citazione diretta, un vaglio omologo a quello previsto per i reati da udienza preliminare, al fine di evitare "*la comunque onerosa celebrazione di dibattimenti inutili, quando appaia scontato o notevolmente probabile che essi abbiano a concludersi con il proscioglimento*".

In quest'ottica, il giudice dell'udienza 'filtro', non diversamente dal GUP, dovrà pronunciare sentenza di non luogo a procedere quando, sulla base dell'esame degli atti contenuti nel fascicolo del Pubblico Ministero, ricorra una causa di estinzione del reato, manchi una condizione di procedibilità o perseguibilità, il fatto contestato "*non è previsto dalla legge come reato*", ovvero "*non sussiste*", l'imputato non lo ha commesso, ovvero "*non costituisce reato*" e quando, "*gli elementi acquisiti risultano insufficienti o contraddittori o comunque non consentono, quand'anche confermati in giudizio, una ragionevole previsione di accoglimento della prospettazione accusatoria*", così replicando la formula utilizzata per l'udienza preliminare.

L'udienza cd. filtro costituisce, altresì, il momento nel quale, a pena di decadenza, deve essere richiesto il rito abbreviato, l'applicazione di pena o l'ammissione all'oblazione.

La proposta emendativa interviene sull'istituto.

Innanzitutto, con l'intento di rendere ancor più rigorosa la valutazione del giudice ai fini del rinvio a giudizio, propone un'ulteriore modifica della regola per l'adozione della sentenza di non luogo a procedere, prevedendo, come per l'udienza preliminare, che questa sia

pronunciata quando “*gli elementi acquisiti non consentono una ragionevole previsione di condanna*”.

Anche l'udienza filtro, come quella preliminare, costituisce il momento processuale nel quale al P.M. è consentito sanare eventuali nullità dell'imputazione per genericità della contestazione, e di adeguare la qualificazione giuridica al fatto.

Ancora, per il caso in cui non si addivenga ad una definizione del giudizio con sentenza di non luogo a procedere o con rito speciale, è stato espressamente previsto che, nei venti giorni successivi, 'altro' giudice terrà la prima udienza dibattimentale.

La valutazione dell'istituto è positiva con riferimento alla *ratio* che gli è sottesa e alle potenzialità deflattive che presenta; nondimeno non può sottacersi che la sua introduzione avrebbe notevoli ricadute sul piano dell'organizzazione degli uffici e delle attività giurisdizionali.

Sotto il primo profilo, deve rilevarsi come i dati statistici attestino che la percentuale di assoluzioni all'esito del giudizio dibattimentale è elevatissima (oltre il 50%), sicché la previsione di una fase processuale, successiva all'esercizio dell'azione penale, volta a selezionare con rigore i processi meritevoli del passaggio al dibattimento appare molto opportuna. Imprescindibile è però, perché l'udienza filtro potrà avere una reale efficacia deflattiva, che il giudice valorizzi il potere valutativo di merito che gli è stato attribuito, senza adagiarsi sul carattere prognostico e non diagnostico del giudizio che dovrà formulare.

In relazione al secondo aspetto, la doverosa previsione secondo cui il dibattimento deve essere celebrato dinanzi ad un giudice diverso da quello che ha tenuto l'udienza filtro comporterà necessariamente un incremento delle ipotesi di incompatibilità, alle quali, con estrema difficoltà, potrebbero fare fronte i Tribunali, in specie quelli di ridotte dimensioni, in virtù di organici in taluni casi estremamente esigui.

Infine, le notorie carenze di personale amministrativo e logistiche, legate anche all'edilizia giudiziaria, potrebbero determinare l'insorgenza di serie difficoltà organizzative per la gestione di questa nuova fase processuale.

V. Le ulteriori disposizioni.

Come sopra anticipato, la disamina dell'intervento normativo sarà completata con l'illustrazione dei contenuti più salienti delle ulteriori disposizioni del D.d.l. e della proposta emendativa, il cui esame più analitico sarà effettuato negli allegati tecnici di volta in volta indicati a margine di ciascun sottoparagrafo.

V.1 Disposizioni in materia di processo penale telematico e notifiche: art. 2 del D.d.l. e artt. 2 e 2 *bis* della proposta emendativa del Governo.

I principi e i criteri direttivi in commento sono volti ad introdurre nel codice di procedura penale disposizioni che prevedano modalità telematiche sia per il deposito degli atti e documenti, in ogni stato e grado del processo penale, sia per effettuare le notifiche e le comunicazioni.

E', inoltre, oggetto di delega un articolato intervento in materia di notifiche per innovare il sistema attuale, che rende defatiganti gli oneri di ricerca dei destinatari e genera sovente vizi che, in quanto incidenti sulla *vocatio in ius*, determinano la regressione del procedimento e la necessità di rinnovare le attività processuali.

Le modifiche che il legislatore intende attuare, nel complesso, appaiono funzionali all'obiettivo di incrementare l'efficienza del processo penale e di ridurre i tempi di durata del processo.

Il testo recante gli emendamenti supera alcune criticità del D.d.l..

In tema di notifiche, in linea con i principi elaborati dalla giurisprudenza sovranazionale ed interna in tema di processo *in absentia*, opportunamente, in deroga al principio generale per cui le notifiche dirette all'imputato vanno effettuate al difensore, si prevede che esse dovranno sempre essere effettuate a mani proprie del primo (o in forme equipollenti) quando abbiano ad oggetto gli atti introduttivi del giudizio.

Circa il deposito telematico degli atti, sono previsti correttivi volti ad evitare che le parti possano incorrere in forme di decadenza per il caso di malfunzionamento dei domini del Ministero della giustizia. (All. 1).

V. 2 Processo in assenza: art. 2 *ter* della proposta emendativa del Governo.

La disposizione contiene principi direttivi volti a riformare l'istituto del processo in assenza, rendendo più chiari i criteri di accertamento preliminari alla dichiarazione di assenza dell'imputato, nonché armonizzando le nuove previsioni con quelle relative alle impugnazioni, in modo che l'accesso ai gradi di giudizio successivi al primo avvenga solo all'esito di una scelta consapevole e volontaria dell'imputato, sul presupposto che questi abbia effettiva conoscenza del processo.

Nella disposizione è, altresì, previsto che l'imputato, con lo specifico mandato ad impugnare, elegga o dichiari domicilio per il giudizio di impugnazione, così da scongiurare il rischio che questi, adito il giudice dell'impugnazione, adduca poi la mancata conoscenza del processo, ricorrendo al rimedio rescissorio.

A fronte della differente condizione dell'imputato dichiarato assente, e che abbia una conoscenza 'certa' del processo, e di colui che, invece, è dichiarato assente sulla base di elementi che facciano ritenere 'provata' la conoscenza del processo, nel testo sono introdotti rimedi impugnatori diversi.

L'intervento non presenta criticità, ed anzi, dà piena attuazione ai principi elaborati dalla giurisprudenza, nazionale e sovranazionale, volti a garantire che l'imputato abbia effettiva conoscenza del processo. (All. 2)

V. 3 Video registrazioni e collegamenti a distanza: art. 2 *quater* della proposta emendativa del Governo.

Con detta previsione si intende introdurre, quale forma ulteriore di documentazione dell'interrogatorio che non si svolga in udienza e della prova dichiarativa, la registrazione audiovisiva, salvo che vi sia una contingente indisponibilità degli strumenti necessari o degli ausiliari tecnici.

Dovranno, inoltre, essere individuati i casi in cui deve essere prevista almeno l'audioregistrazione dell'assunzione di informazioni delle persone informate dei fatti, senza obbligo di trascrizione, nonché quelli in cui, con il consenso delle parti, la partecipazione all'atto del procedimento o all'udienza possa avvenire a distanza.

L'intervento presenta criticità nella parte in cui sembra richiedere l'audioregistrazione delle dichiarazioni delle persone informate sui fatti in ogni caso; una simile modalità obbligatoria di documentazione delle dichiarazioni potrebbe, infatti, compromettere gli esiti di attività di indagine svolte d'urgenza dalla P.G.. (All. 3)

V. 4. Indagini preliminari e udienza preliminare.

V. 4. A) I principi e criteri direttivi per le modifiche al codice di procedura penale in materia di indagini: art. 3, lett. a-d del D.d.l. e art. 3, lett. a- e *quater* della proposta emendativa del Governo.

I principi di delega contenuti all'art. 3 attengono alla modifica della regola di giudizio in tema di archiviazione, comprendendovi tutte le ipotesi in cui non sia ragionevole la previsione di

una affermazione di responsabilità nel giudizio, alla rimodulazione, secondo la tipologia dei reati, dei termini di durata delle indagini, alla limitazione ad una soltanto delle proroghe consentite, all'esclusione dell'obbligo di notifica dell'avviso della richiesta di archiviazione alla persona offesa che abbia rimesso la querela.

La criticità del D.d.l., nella parte in cui prevedeva il termine breve di sei mesi per alcuni reati puniti con pena edittale non superiore nel massimo a tre anni, è superata dalla proposta emendativa, che lo ha portato ad un anno. Rimane nondimeno troppo breve il termine di durata delle indagini preliminari per i reati contravvenzionali, fissato in sei mesi.

Si rinvia per un più approfondito commento delle disposizioni (escluse quelle di cui alle lett. e), f), g) del D.d.l., nonché di cui alle lettere e-bis, e-ter, e-quater della proposta emendativa, illustrate diffusamente nel precedente paragrafo IV), all'allegato tecnico. (All. 4)

V. 4. B) L'udienza preliminare: art. 3, lett. i) del D.d.l - art. 3 lett. i-l) quater della proposta emendativa del Governo.

Con l'intento di rafforzare la funzione 'filtro' dell'udienza preliminare, il D.d.l. intende modificare la regola di giudizio per la pronuncia di sentenza di non luogo a procedere di cui all'art. 425, co. 3, c.p.p., di modo che a quella attuale (*"il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere anche quando gli elementi acquisiti sono insufficienti, contraddittori o comunque non idonei a sostenere l'accusa in giudizio"*) sia sostituita quella per cui non si fa luogo al rinvio a giudizio *"nei casi in cui gli elementi acquisiti risultano insufficienti, contraddittori o comunque non consentono una ragionevole previsione di accoglimento della prospettazione accusatoria in giudizio"*.

Il testo emendato innanzitutto intende ampliare la categoria dei reati per cui è consentita la citazione diretta a giudizio includendovi anche quelli puniti con pena della reclusione non superiore a sei anni che non presentino difficoltà di accertamento.

Inoltre, soprattutto con l'intento di rendere ancor più rigorosa la valutazione del GUP ai fini del rinvio a giudizio, propone una ulteriore modifica della regola per l'adozione della sentenza di non luogo a procedere, prevedendo che questa debba essere emessa quando non possa essere formulata una ragionevole prognosi di condanna.

Ancora, è stata introdotta una espressa causa di nullità per la violazione dell'art. 417, co. 1, lett. b) c.p.p. e, al contempo, una 'inedita' ipotesi di sanatoria dell'atto per il caso in cui il P.M. provveda ad emendarlo con immediatezza; nei casi in cui occorre adeguare l'imputazione al fatto (nei suoi elementi essenziali o accidentali), si intende positivizzare la regola per cui si fa luogo alla restituzione degli al P.M. solo se questi non provveda in udienza alle necessarie modifiche.

E' stato, infine, introdotto uno sbarramento alla costituzione di parte civile, preclusa se non effettuata all'udienza preliminare.

L'intervento nel complesso va valutato positivamente, anche con riguardo alla modifica della regola di giudizio in sede di udienza preliminare.

Ed invero, risulta immutata la natura prognostica della valutazione rimessa al GUP e la formula utilizzata nei due testi per indicare la regola di giudizio (*"ragionevole previsione di accoglimento della prospettazione accusatoria"* e *"ragionevole previsione di condanna"*) appare ancora abbastanza flessibile da poter consentire applicazioni difformi.

Sarà, pertanto, rimesso al GUP valorizzare l'oggettivo potenziamento del potere valutativo di merito attribuitogli con l'abbandono del criterio processuale, riferito all'utilità o meno del dibattimento, e l'opzione in favore di un criterio 'sostanziale', parametrato sull'innocenza o sulla colpevolezza dell'imputato. (All. 5)

L'istituto del controllo giurisdizionale sulle iscrizioni (art. 3, co.1, lett. l del D.d.l. e art. 3, co.1, lett. l, l bis, l ter, l quater) è stato esaminato al paragrafo IV.4 cui si rinvia. L'analisi di

dettaglio delle ulteriori previsioni è contenuta nell'allegato tecnico.

V. 5 I Procedimenti speciali: art. 4 del D.d.l. e della proposta emendativa del Governo.

L'art. 4 del D.d.l. contiene i principi di delega relativi alle modifiche aventi ad oggetto i procedimenti speciali, in particolare, il patteggiamento, il giudizio abbreviato, il giudizio immediato, e il giudizio per decreto.

Sinteticamente l'intervento complessivo può essere così ricostruito.

Quanto al patteggiamento, il D.d.l. prevede un innalzamento ad otto anni del limite di pena per cui è consentito accedere al rito e un ampliamento delle preclusioni al patteggiamento a pena superiore a cinque anni. La proposta emendativa, mantenendo fermo a cinque anni il limite di pena, consente che l'accordo tra l'imputato e il Pubblico Ministero, nel caso di patteggiamento a pena superiore a due anni, possa riguardare anche le pene accessorie e la loro durata, nonché la confisca facoltativa, la determinazione del suo oggetto ed ammontare. Si esclude che la sentenza abbia effetti extrapenalici ed efficacia di giudicato nel giudizio disciplinare e 'in altri casi'. Si prevede, infine, il coordinamento del termine per la richiesta di patteggiamento sino all'udienza filtro per i reati a citazione diretta. Le modifiche previste dalla proposta emendativa appaiono più adeguate a rilanciare l'istituto del patteggiamento, essendo prevedibile che, in assenza di tutti i benefici che conseguono al patteggiamento ordinario e di un giudizio pieno di accertamento della responsabilità gli imputati, non avranno interesse a chiedere l'applicazione di pene di così elevata entità, e da eseguire nell'immediatezza della sentenza, ormai ricorribile in cassazione in ipotesi del tutto residuali.

Relativamente al giudizio abbreviato le modifiche riguardano quello condizionato all'integrazione probatoria, prevedendosi che, ai fini della sua ammissione, occorre aver riguardo all'economia processuale in rapporto ai tempi di svolgimento del giudizio dibattimentale. La proposta di emendamento intende introdurre un'ulteriore riduzione della pena, pari ad un sesto, applicata dal giudice dell'esecuzione nel caso di mancata proposizione dell'impugnazione avverso la sentenza. L'intervento più completo di cui alla proposta emendativa va valutato positivamente potendo l'ulteriore sconto di pena disincentivare le impugnazioni.

Per il giudizio immediato è stata positivizzata la regola, di matrice giurisprudenziale, secondo cui, in caso di rigetto di rito abbreviato condizionato, l'imputato può chiedere l'abbreviato semplice o il patteggiamento; in caso di dissenso del P.M. o di rigetto, da parte del giudice, della richiesta di patteggiamento, avanzare istanza di rito abbreviato. Riguardo a tale previsione non si rilevano criticità.

Analogamente a dirsi per il rito monitorio, la cui modifica consiste: nell'aumento ad un anno (a decorrere dalla data di iscrizione dell'indagato) del termine entro il quale il P.M. può formulare richiesta di decreto penale di condanna; nella previsione che l'effetto estintivo del reato, al ricorrere delle condizioni richieste, si determina solo a seguito del pagamento della pena pecuniaria; nel beneficio di un'ulteriore riduzione della pena pecuniaria pari a un quinto se l'imputato effettua il pagamento entro dieci giorni dalla notifica del decreto e rinuncia ad opporlo. (All. 6)

V. 6 Il giudizio dibattimentale: art. 5 del D.d.l. e della proposta emendativa del Governo.

Per più ordinato e razionale svolgimento dell'udienza dibattimentale, nel D.d.l. è previsto: che il giudice calendarizzi le udienze; che le parti illustrino le richieste di prova; che la rinuncia alle prove ammesse non sia condizionata al consenso delle altre parti; che il deposito di

consulenze e perizie avvenga con un congruo anticipo rispetto all'udienza fissata per l'esame del consulente o perito; che la regola di cui all'art. 190 *bis* c.p.p., riguardante l'assunzione, mediante lettura, delle dichiarazioni del testimone o di una delle persone di cui all'art. 210 c.p.p. sia estesa a tutti i procedimenti di competenza del Tribunale in composizione collegiale in caso di mutamento di uno dei giudici che compongono il collegio.

Rispetto all'impianto del D.d.l. la principale novità della proposta emendativa riguarda il regime di assunzione delle prove dichiarative in caso di mutamento del giudice (monocratico o collegiale). In ordine alle criticità di questa previsione si rinvia alle considerazioni già svolte al paragrafo IV; nel resto l'intervento normativo non presenta criticità. (All. 7)

V. 7 L'udienza filtro nei procedimenti a citazione diretta: art. 6 del D.d.l. della proposta emendativa del Governo.

L'istituto più innovativo in tema di procedimenti di competenza del tribunale in composizione monocratica a citazione diretta è costituita dall'introduzione di un'udienza filtro, illustrata al paragrafo IV.6, cui si rinvia.

V. 8 Impugnazioni: art. 7 del D.d.l. e della proposta emendativa del Governo.

Nel rinviare per l'analisi di dettaglio delle singole disposizioni all'allegato tecnico, si segnalano in questa sede le principali novità in tema di impugnazioni, avendo riguardo alle previsioni del D.d.l. e della proposta emendativa.

Nel D.d.l. si prevede: che il difensore possa impugnare la sentenza solo se munito di specifico mandato, ricevuto successivamente alla pronuncia; che l'impugnazione possa essere proposta con modalità telematiche; che sono inappellabili da parte del P.M. le sentenze di proscioglimento e di non luogo a procedere, relative a reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa, escluse alcune fattispecie di reato; l'inappellabilità delle sentenze di condanna a pena sostituita con il lavoro di pubblica utilità.

Per i reati a citazione diretta, la competenza a decidere della Corte d'appello in composizione monocratica, il rito camerale non partecipato, sia in quest'ultima ipotesi, sia in quella in cui il collegio procede in camera di consiglio ai sensi dell'art. 599 c.p.p., sempre che l'imputato o il difensore lo richiedano, e non vi sia necessità di rinnovare l'istruzione dibattimentale.

La proposta emendativa intende introdurre modifiche che superano alcune criticità del testo originario. In particolare, le norme su processo in assenza escludono che il mancato rilascio al difensore ad impugnare possa essere frutto della mancata conoscenza del procedimento e, quindi, scongiurano il pericolo che l'imputato non abbia impugnato la sentenza perché ignaro del processo.

Per garantire che l'imputato riceva la notifica dell'atto introduttivo del giudizio, si prevede che lo stesso a pena di inammissibilità dell'impugnazione, debba eleggere o dichiarare domicilio, evitandosi così un successivo ricorso al rimedio rescissorio per la mancata conoscenza del processo.

La proposta soppressione della monocraticità in appello opportunamente, poi, preserva il valore della collegialità.

Opportuna è, altresì, l'inversione relativa alle forme di trattazione dell'udienza, prevedendo, in via ordinaria, il rito camerale non partecipato, e, solo su richiesta dell'imputato o del difensore, la trattazione in pubblica udienza.

Nel testo emendato è scomparso il riferimento all'ipotesi di rinnovazione istruttoria, quale causa preclusiva alla trattazione scritta, ritenendosi evidentemente incompatibile con un rito camerale non partecipato la rinnovazione dell'istruttoria.

E, infine, prevista l'eliminazione delle preclusioni di cui all'art. 599 *bis* c.p.p., per accedere al concordato in appello.

Se la previsione appare opportuna nell'ottica di deflazionare il carico delle Corti d'appello, nondimeno occorre considerare che le preclusioni attualmente operanti riguardano tutte le fattispecie di particolare gravità.

La proposta emendativa, inoltre, con carattere di novità rispetto al D.d.l., prevede l'inammissibilità dell'appello per aspecificità dei motivi, ipotesi, peraltro, già codificata (art. 591 c.p.p., che richiama l'art. 581 c.p.p. come modificato dall'art. 1, co. 55 L. 103/2017).

Correttamente si è precisato che la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale, ai sensi dell'art. 603 c. 3 *bis* c.p.p., può avere ad oggetto solo prove dichiarative assunte in primo grado.

La proposta emendativa interviene poi in maniera del tutto innovativa rispetto al D.d.l. sulle modalità di trattazione dell'udienza in cassazione, prevedendo l'ampio ricorso al contraddittorio scritto.

E', altresì, previsto che la trattazione dell'udienza della Settima Sezione penale avvenga senza formalità ovvero *de plano ex* art. 610 c. 5 *bis* c.p.p.; questa procedura è estesa ai casi di manifesta fondatezza del ricorso, che consente di accelerare i tempi per la definitività del provvedimento.

Per evitare opposizioni dilatorie è precisato che la procedura *de plano*, di regola, non sospende l'esecuzione dell'ordinanza di inammissibilità.

Nell'ottica di risolvere in via anticipata la questione della competenza territoriale, è apprezzabilmente previsto di devolvere, sin da subito, la questione sulla competenza territoriale alla Corte di cassazione, sempre che il giudice ne rilevi la "serietà" e, cioè, non si tratti di eccezione manifestamente infondata.

Totalmente innovativa e condivisibile, la previsione di cui all'art. 7 lett. *h-septies*), con la quale il legislatore intende dotare il nostro ordinamento di uno strumento che dia adeguata esecuzione alle sentenze della Corte di Strasburgo.

E' previsto, infatti, un mezzo di impugnazione straordinario proponibile, *post iuducatum*, entro termini perentori (distinto dalla rescissione del giudicato di cui all'art. 629 *bis* c.p.p. e dall'incidente di esecuzione di cui all'art. 670 c.p.p.), con il quale il ricorrente vittorioso a Strasburgo potrà chiedere alla Corte di cassazione di dare esecuzione alla sentenza definitiva della Corte Europea dei diritti dell'Uomo che abbia ravvisato violazioni alla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo di natura sostanziale o processuale. (All. 8)

V. 9 Disposizioni in materia di amministrazione dei beni in sequestro e di esecuzione della confisca: art. 7 *bis* della proposta emendativa del Governo.

Il principio di delega di cui alla lett. *a*) dell'articolo in commento è relativo all'esecuzione della confisca per equivalente, quando non abbia ad oggetto beni mobili o immobili già sottoposti a sequestro, disponendo che essa avvenga con le modalità dell'esecuzione delle pene pecuniarie. Inoltre, per la vendita dei beni confiscati a qualsiasi titolo, si richiamano le forme di cui agli artt. 534 *bis* e 591 *bis* c.p.c.

Il principio di delega di cui alla lett. *b*) riguarda l'amministrazione dei beni in sequestro o confiscati e dispone che ad essa si applichi l'art. 104 *bis* disp. att. c.p.p., il quale, secondo l'indirizzo della giurisprudenza di legittimità, riguarda solo la confisca di prevenzione di cui al D.Lgs. 159/2011. L'unica criticità dell'intervento normativo concerne il rischio di una sovraesposizione dei professionisti incaricati della vendita dei beni compendio di attività illecite commesse da appartenenti a organizzazioni criminali, soprattutto in territori con forti infiltrazioni 'mafiose'. (All. 9)

V.10 Condizioni di procedibilità: art. 8 del D.d.l. e della proposta emendativa del Governo.

Con i principi di delega di cui alla disposizione in commento si intende innanzi tutto rendere procedibile a querela della persona offesa il reato di lesioni colpose gravi commesse con violazione delle norme sulla circolazione stradale. La proposta emendativa estende la procedibilità a querela anche alle ipotesi di lesioni colpose gravissime, nonché ai reati contro la persona o contro il patrimonio punibili con pena edittale non superiore nel minimo a due anni, salvo che la persona offesa sia incapace per età o per infermità.

Gli ulteriori principi di delega fanno obbligo al querelante di indicare o eleggere domicilio, eventualmente fornendo un idoneo recapito telematico e positivizzano la regola di matrice giurisprudenziale, secondo cui la mancata comparizione all'udienza nella quale sia stata citata come testimone equivale a remissione tacita di querela. Con riferimento all'intervento normativo in commento non si rilevano criticità. (All. 10)

V. 11 Raggiungimento tra pene pecuniarie e pene detentive: art. 9 del D.d.l. e della proposta emendativa del Governo.

Il principio di delega di cui al D.d.l. concerne la modifica del criterio di raggiungimento tra pene pecuniarie e pene detentive, fissando in misura non superiore ad euro 180 l'ammontare della pena pecuniaria corrispondente ad un giorno di pena detentiva. Nella proposta emendativa i criteri di delega intendono introdurre modifiche per: razionalizzare e semplificare il procedimento di esecuzione delle pene pecuniarie; rivedere, secondo criteri di equità, efficienza ed effettività i meccanismi e la procedura di conversione della pena pecuniaria in caso di mancato pagamento per insolvenza o insolvibilità del condannato; individuare procedure amministrative efficaci per l'effettiva riscossione e conversione della pena pecuniaria in caso di mancato pagamento.

Le criticità del D.d.l., costituita da un intervento diretto sull'art. 135 c.p., senza considerare le ricadute peggiorative di una modifica dei criteri di calcolo per i casi di conversione della pena pecuniaria in quella detentiva, sono superate dalla proposta emendativa, che richiama la necessità che siano osservati criteri di equità nei meccanismi di conversione in caso di mancato pagamento dovuto ad insolvibilità del condannato. (All. 11)

V. 12 Disposizioni in materia di esclusione della punibilità per la particolare tenuità del fatto: art. 9 bis della proposta emendativa del Governo.

I principi di delega intendono ampliare l'ambito di applicabilità dell'istituto della particolare tenuità del fatto (da valutarsi anche alla luce della condotta susseguente al reato), includendo nel suo raggio di operatività i reati puniti con pena detentiva non superiore nel minimo edittale a due anni (sola o congiunta con pena pecuniaria), salvo che essi, sulla base di evidenze empirico-criminologiche o per ragioni di coerenza sistematica, abbiano arrecato un'offesa che non può essere ritenuta di particolare tenuità. L'intervento non presenta criticità. (All. 12)

V. 13 Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato: art. 9 bis della proposta emendativa del Governo.

La disposizione opportunamente intende ampliare l'istituto della messa alla prova, ammettendolo, eventualmente su richiesta del P.M., anche per reati ulteriori rispetto a quelli previsti dall'art. 550 co. 2, c.p.p., e puniti con pena edittale detentiva non superiore nel massimo a sei anni, sempre che il fatto di reato renda possibili percorsi risocializzanti o riparatori. (All. 13)

V. 14 Disposizioni in materia di sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi: art. 9 bis della proposta emendativa del Governo.

Con i criteri di delega di cui alla disposizione in commento si intende modificare la disciplina delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi, di cui alla L. n. 689/81, attraverso:

- l'innalzamento a quattro anni della soglia di pena considerata "breve", per la quale, quindi, sono ammesse le sanzioni sostitutive;
- l'abolizione della semidetenzione e della libertà controllata;
- l'introduzione quali sanzioni sostitutive, in aggiunta alla pecuniaria, della semilibertà, della detenzione domiciliare, del lavoro di pubblica utilità.

Le sanzioni sostitutive della semilibertà e della detenzione domiciliare, omologhe alle omonime misure alternative alla detenzione, sono applicabili nel caso in cui, in esito al giudizio di merito (definito con il rito ordinario o con il patteggiamento) sia irrogata una pena detentiva non superiore a quattro anni. L'intervento va valutato favorevolmente, stabilendo una opportuna simmetria tra il regime sanzionatorio e quello della esecuzione, che avrà, peraltro, positivi effetti deflattivi sul carico giudiziario della magistratura di sorveglianza.

Il lavoro di pubblica utilità, mutuato, invece, dal sistema sanzionatorio previsto per i reati di competenza del giudice di pace, è applicabile, se l'imputato non si oppone, per ogni reato¹⁴, ove la pena detentiva (irrogata con sentenza di condanna o di patteggiamento) non superi i tre anni, ovvero un anno nel caso di decreto penale di condanna.

La pena detentiva può essere sostituita con quella pecuniaria della specie corrispondente nel caso di condanna o di applicazione di pena non superiore ad un anno.

La disciplina delle pene sostitutive della semilibertà e della detenzione domiciliare dovrà essere mutuata da quella prevista dall'ordinamento penitenziario per le omonime misure alternative alla detenzione; il lavoro di pubblica utilità dovrà essere disciplinato tenendo conto di quanto previsto nel D.Lgs. 274/2000. I criteri di delega in materia di ragguaglio tra pena pecuniaria e pena detentiva prevedono che l'importo minimo può essere determinato in misura indipendente dalla somma indicata all'art. 135 c.p., il limite massimo non può eccedere 2.500 euro e, per il decreto penale di condanna, 250 euro. Riguardo a tali previsioni non si rilevano criticità. **(All. 14)**

V. 15 Giustizia riparativa: art. 9 bis della proposta emendativa del Governo.

Con la previsione in commento si intende introdurre opportunamente una disciplina organica in materia di giustizia riparativa intesa a promuovere, in attuazione della Direttiva U.E. 29/2012, percorsi di riconciliazione tra la vittima, la cui nozione viene ampliata, e l'autore del reato, attraverso l'intervento di un mediatore esperto.

L'accesso a programmi di giustizia riparativa è consentito per tutti i reati e in ogni stato e grado del procedimento, anche in fase di esecuzione della pena esecutiva.

L'esito favorevole dei programmi di giustizia riparativa può essere valutato sia nel procedimento penale che in sede esecutiva. Un esito di non fattibilità del programma di giustizia riparativa o il suo fallimento non producono effetti negativi a carico della vittima o dell'autore del reato. **(All. 15)**

¹⁴ Artt. 186, co. 9- bis, 187, co. 8, D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (C.d.S.), 73, co. 5, D.P.R. 309/90 (T.U. sugli stupefacenti).

V. 16 Disciplina sanzionatoria delle contravvenzioni: art. 10 del D.d.l.

Con intento deflattivo del carico giudiziario si intende prevedere una speciale causa estintiva delle contravvenzioni (cirscritta a quelle suscettibili di condotte ripristinatorie o risarcitorie), nel caso in cui l'indagato, nella fase delle indagini, adempia alle prescrizioni impartite dall'organo accertatore ed effettui il pagamento di una somma di danaro ragguagliata ad una frazione del massimo dell'ammenda. L'istituto è modellato su quello già vigente per le contravvenzioni commesse in violazione delle norme antinfortunistiche e di tutela ambientale e risulta coerente con l'obiettivo deflattivo che lo ha motivato. (All. 16)

V. 17 Disposizioni in materia di controllo giurisdizionale della legittimità della perquisizione: art. 11 del D.d.l. e della proposta emendativa del Governo.

Con detto principio di delega di cui al D.d.l. si intende introdurre uno strumento di impugnazione del decreto di perquisizione o di convalida della perquisizione anche quando ad essa non consegue un provvedimento di sequestro. La proposta emendativa individua più specificamente detto rimedio nella opposizione al giudice per le indagini preliminari. Con la previsione in parola il legislatore intende colmare un vuoto dell'ordinamento censurato dalla Corte di Strasburgo in quanto ritenuto violativo dell'art. 6 § 2 CEDU. Lo strumento dell'opposizione è stato modulato opportunamente sull'analoga previsione di cui all'art. 263, co. 5, c.p.p., che attribuisce al GIP la competenza a decidere in ordine all'opposizione proposta avverso il decreto con il quale il P.M. provvede sulla richiesta di restituzione di beni in sequestro. (All. 17)

V. 18 Modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale in materia di compiuta identificazione della persona sottoposta ad indagini e dell'imputato: art. 14 bis.

La previsione intende introdurre una procedura identificativa dell'indagato o dell'imputato, in modo che sia certa la riferibilità allo stesso dei provvedimenti destinati ad essere iscritti nel casellario giudiziale.

La previsione costituisce doverosa attuazione del Regolamento UE 2019/816. (All. 18)

V. 19 Modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale in materia di tutela della vittima del reato: art. 14 bis della proposta emendativa del Governo.

Le modifiche includono ulteriori ipotesi di reato nelle previsioni del codice penale e di procedura penale contenenti misure necessarie per un più incisivo contrasto della violenza domestica e di genere. L'intervento normativo costituisce attuazione degli obblighi di fonte eurounitaria e dei principi affermati dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo in tema di tutela delle vittime dei reati sopra indicati. (All. 19)

V. 20 Artt. 15 bis, 16 bis e 16 ter della proposta emendativa del Governo.

Le previsioni in commento intendono completare l'intervento riformatore mediante l'introduzione di strumenti volti a monitorare l'efficienza della giustizia penale e a incrementare la digitalizzazione della amministrazione della giustizia. Non si rilevano criticità. (All. 20)

Il commento che segue è relativo a disposizioni che, nella proposta emendativa, risultano soppresse; se ne dà conto solo per ragioni di completezza.

V. 21 Termini di durata del processo: art. 12 del D.d.l. - Disposizioni per la trattazione dei giudizi di impugnazione delle sentenze di condanna: art. 13 del D.d.l. - Misure straordinarie per la definizione dell'arretrato presso le Corti d'appello: art. 15 del D.d.l. - Misure straordinarie per la celere definizione e per il contenimento della durata dei procedimenti giudiziari pendenti: art. 16 del D.d.l.

Le disposizioni di cui agli artt. 12 e 13 del D.d.l. prevedono misure per contenere la durata del processo in tutti i gradi del giudizio e rimedi per le parti per il caso in cui non siano osservati i termini predeterminati nei giudizi di impugnazione.

La disciplina è molto articolata; gli snodi fondamentali sono costituiti: dall'individuazione di specifici termini di durata del processo per ogni grado del giudizio ed anche in relazione alla competenza monocratica o collegiale; dalla attribuzione al Consiglio Superiore della Magistratura del potere di rivedere, con cadenza biennale, i tempi di durata dei processi in relazione a ciascun ufficio su tutto il territorio nazionale; dalla introduzione di illeciti disciplinari a carico dei magistrati, che non adottino misure organizzative volte a garantire l'osservanza dei tempi processuali.

Tra le altre criticità, per la cui illustrazione si rinvia all'allegato tecnico, si segnala da un canto che appare irrealistico che il Consiglio, ogni due anni, sentito il Ministro, possa, con riferimento a tutti gli uffici (tribunale, corte d'appello, procura) dislocati su tutto il territorio nazionale, rideterminare i tempi di durata del processo; dall'altro, risulta incongruo incrementare le fattispecie di rilievo disciplinare quale strumento a presidio del rispetto dei tempi processuali. A prescindere dalla superfluità di un simile intervento, data l'esistenza di illeciti che già consentono di sanzionare ritardi o inefficienze colpevoli del magistrato, occorrono, nella prospettiva di ridurre i tempi di durata del processo, investimenti per incrementare le dotazioni di personale di magistratura e amministrativo; sotto altro profilo, un ricorso eccessivo alla leva disciplinare rischia di incidere sulle concrete modalità di esercizio della funzione giurisdizionale, incentivando 'prassi' di celere definizione dei procedimenti, anche a scapito della qualità delle decisioni e del necessario approfondimento che si richiede in ogni attività propria della giurisdizione. Per le ragioni esposte l'intervento soppressivo contenuto nella proposta emendativa appare condivisibile.

L'art. 15, anch'esso soppresso nel testo emendato, apporta modifiche al D.L. 69/2013, convertito con modificazioni nella L. 98/2013, e prevede un incremento del numero dei giudici ausiliari già impiegati nei giudizi di appello civili, presso le cd. "sezioni stralcio", destinandoli alla definizione dell'arretrato penale presso le Corti d'appello.

La norma presenta criticità anche alla luce dei principi affermati dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 41/2021, che ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della L. 98/2013, sollevata dalla Corte di cassazione nella parte in cui conferiscono al giudice ausiliario di appello lo *status* di componente dei collegi delle sezioni della Corte d'appello, per la violazione dell'art. 106, c. 1 Cost., nella parte in cui stabilisce che le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso.

L'intervento soppressivo contenuto nella proposta emendativa appare condivisibile.

Con la disposizione di cui all'art. 16, eliminata nel testo emendato, si prevede l'assunzione, nel biennio 2020-2021, di personale amministrativo non dirigenziale di area II/F, pari a 1000 unità anche in soprannumero rispetto alla dotazione organica attuale, con contratto a tempo determinato della durata di ventiquattro mesi.

Nell'idea del legislatore la misura era volta a garantire la riduzione delle pendenze in Corte d'appello incrementando risorse e dotazione di personale amministrativo in maniera, tuttavia, non stabile. **(All. 21)**

Tutto ciò premesso, il Consiglio

delibera
di approvare il presente parere e di trasmetterlo al Ministro della Giustizia.»

I. Art. 2 del D.d.l.: “Disposizioni per l’efficienza dei processi penali e in materia di notificazioni” - Artt. 2 e 2 bis della proposta emendativa del Governo: “Disposizioni per l’efficienza dei processi penali e in materia di processo penale telematico” “Disposizioni in materia di notificazioni”.

•
L’art. 2 del D.d.l. reca i principi di delega che dovranno essere osservati nell’apportare modifiche al codice di procedura penale in materia di deposito di atti e documenti, nonché di notifiche e comunicazioni.

Nel testo emendato l’art. 2 reca solo i criteri di delega in materia di processo penale telematico. I principi di delega relativi alle nuove regole in tema di notificazioni e comunicazioni (esclusi quelli che ne dispongono l’effettuazione con modalità telematiche) sono stati tutti ‘ricollocati’ nell’art. 2 bis, di nuova introduzione e, corrispondentemente, sono state soppresse le lettere da **e) a p)** dell’art. 2 del D.d.l.

I.a)

Il deposito telematico di atti e documenti.

Art. 2, co. 1, lett. a), b), c) d) ed e) del D.d.l.

Art. 2 , lett. a) b), b-bis), b-ter, c), m) del testo recante gli emendamenti.

Con riguardo al deposito telematico, **l’art. 2, co. 1, lett. a), b), c) d), e) del D.d.l.** prevede che, nell’esercizio della delega di cui all’art. 1, il decreto e i decreti legislativi, recanti disposizioni dirette a rendere il procedimento penale più celere ed efficiente, dovranno essere adottati nell’osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi, in modo che:

a) nei procedimenti di ogni ordine e grado, il deposito di atti e documenti possa essere effettuato anche con modalità telematiche;

b) il Ministro della Giustizia, con uno o più decreti aventi natura non regolamentare, sentiti l’Avvocatura Generale dello Stato, il Consiglio nazionale forense e i Consigli dell’ordine degli avvocati interessati, previa verifica e accertata la funzionalità dei servizi di comunicazione, individui gli uffici giudiziari e la tipologia di atti per i quali il deposito telematico ha carattere obbligatorio;

c) per i casi in cui il deposito telematico abbia carattere obbligatorio, spetti al capo dell’ufficio il potere di autorizzare il deposito non telematico quando i sistemi informatici del

dominio giustizia non siano funzionanti e sussista una situazione d'urgenza, assicurando che agli interessati sia data conoscenza adeguata e tempestiva anche dell'avvenuta riattivazione del sistema;

d) nei procedimenti penali in ogni stato e grado, il deposito telematico di atti e documenti possa avvenire anche mediante soluzioni tecnologiche che assicurino la generazione di un messaggio di avvenuto perfezionamento del deposito, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici;

e) nel caso di utilizzo del deposito telematico nei procedimenti penali di ogni ordine e grado, il deposito si consideri avvenuto nel momento in cui è generato il messaggio di conferma del completamento della trasmissione.

Dai principi di delega sopra riportati si evince che, nell'ottica di implementare l'informatizzazione del processo penale, di ogni ordine e grado, in via generale, tutte le parti processuali avranno la facoltà di avvalersi, per il deposito di atti e di documenti, degli strumenti telematici **(lett. a).**

Il deposito con modalità telematiche sarà, invece, obbligatorio per le tipologie di atti e presso gli uffici che verranno individuati, con uno o più decreti, aventi natura non regolamentare, da adottarsi da parte del Ministro della Giustizia, previa interlocuzione con gli organismi sopra indicati **(lett. b).**

Ove il deposito telematico abbia carattere obbligatorio, dovrà, inoltre, essere previsto che, qualora i sistemi informatici del dominio giustizia non siano funzionanti e sussista una situazione di urgenza, il capo dell'ufficio autorizzi il deposito in forma cartacea **(lett. c).**

Gli strumenti telematici utilizzabili potranno essere anche diversi dalla posta certificata, purché generino un messaggio di avvenuto deposito, il quale dovrà ritenersi perfezionato allorché pervenga la conferma del completamento della trasmissione **(lett. d).**

Gli strumenti telematici utilizzabili potranno essere anche diversi dalla posta certificata, purché generino un messaggio di avvenuto deposito, il quale dovrà ritenersi perfezionato allorché pervenga la conferma del completamento della trasmissione **(lett. e).**

La modifica in commento va valutata favorevolmente e innova in modo significativo l'assetto normativo vigente, in base al quale (con le eccezioni introdotte dalla normativa emergenziale¹) non è consentito alle parti private utilizzare lo strumento telematico per trasmettere al giudice o al P.M. atti e documenti².

¹ V. da ultimo D.L. n. 137/2020, conv. nella L. n. 176/2020, da ultimo modificato dal D.L. n. 44/2021.

² La questione inerente la possibilità per le parti private di utilizzare modalità telematiche per il deposito degli atti e dei documenti è stata più volte affrontata dalla giurisprudenza di legittimità. In alcune pronunce è stato ritenuto che, nel

Su un piano più generale, l'utilizzo degli strumenti telematici per il deposito degli atti è oggettivamente funzionale ad implementare l'efficienza del processo penale perchè: libererà le unità di personale attualmente impegnate nel ricevere gli atti forma cartacea; eviterà agli utenti, e soprattutto agli appartenenti al foro, estenuanti attese e impegnative trasferte fuori sede per provvedere al deposito degli atti; renderà più celere la trasmissione di atti, anche tra uffici dirimpettai, con snellimento degli incombeni e riduzione dei tempi che si associano alla loro consegna manuale.

Il sistema delineato all'art. 2 del D.d.l. presenta nondimeno due criticità.

La prima concerne i casi in cui, a causa del malfunzionamento del sistema, non sia possibile effettuare il deposito nel rispetto di specifici termini prescritti a pena di decadenza o di inammissibilità.

In quest'ultima ipotesi, il rimedio costituito dall'autorizzazione del dirigente a poter effettuare il deposito cartaceo non appare sufficiente a rimediare al pregiudizio subito dalla parte, occorrendo piuttosto rimetterla in termini, in modo da tenerla indenne dalle conseguenze processuali di un deposito non tempestivo per fatto incolpevole.

La seconda criticità concerne, invece, il carattere generale della regola per cui il deposito si ha per effettuato al momento in cui il sistema genera la ricevuta di avvenuto completamento della trasmissione, poiché essa comporta che il deposito possa perfezionarsi anche in orario o in giorni di chiusura degli uffici.

Ebbene, in alcuni procedimenti, per gli uffici destinatari degli atti, dal momento della ricezione di questi, decorrono termini, anche brevi, per effettuare successivi adempimenti, la cui tardiva esecuzione può avere ricadute in termini di inefficacia di atti già adottati³.

In tali casi, l'applicazione della regola per cui il deposito si ha per avvenuto al momento in cui è generato il messaggio di conferma implicherebbe che il termine concesso agli uffici riceventi per i successivi adempimenti potrebbe iniziare a decorrere anche in giorni festivi e, quindi, in un frangente di tempo in cui nessuna attività può essere svolta a causa della chiusura degli uffici.

Almeno per tali casi, onde evitare indebite abbreviazioni dei termini per gli uffici che

processo penale, non è consentito alla parte privata l'uso della posta elettronica certificata per la trasmissione dei propri atti alle altre parti, né per il deposito presso gli uffici, perché l'utilizzo di tale mezzo informatico - ai sensi dell'art. 16, comma 4, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221 - è riservato al personale degli uffici giudiziari per le comunicazioni richieste dal pubblico ministero *ex art. 151 cod. proc. pen.* e le notificazioni ai difensori disposte dall'autorità giudiziaria (*ex multis v. Sez. 4, Sentenza n. 21056 del 23/01/2018*). In altre decisioni (relative all'invio tramite pec dell'istanza di rinvio per legittimo impedimento dell'udienza), si è invece affermato che l'impedimento del difensore può essere rilevato anche d'ufficio e può essere tratto da ogni elemento disponibile, comunque questo giunga a conoscenza del giudice, quindi, anche attraverso un atto trasmesso con modalità atipiche, quali la pec (Cass., Sez. 2, Sentenza n. 3436 (ud. 01/12/2020 - dep. 27/01/2021)).

³ Così ad esempio, nel caso in cui sia proposta richiesta di riesame. Gli atti per la decisione devono essere trasmessi dal p.m. al tribunale nel termine di cinque giorni decorrenti da quello in cui la richiesta stessa perviene alla cancelleria del tribunale del riesame, pena l'inefficacia dell'ordinanza impugnata, ai sensi dell'art. 309, co. 5 e 10, c.p.p. (v. in tal senso, *ex multis*, Sez. U, Sentenza n. 10 del 22/03/2000 Cc)

ricevono gli atti, occorrerebbe meglio coniugare la regola per cui il deposito, per la parte che lo effettua, si perfeziona al momento in cui il sistema genera la ricevuta di avvenuta trasmissione con la necessità che, per l'ufficio ricevente, i termini per i successivi adempimenti decorrano dal primo momento utile di apertura dello stesso.

Gli emendamenti proposti all'art. 2 sono numerosi.

Le lett. a) e b) sono state riformulate, nel modo seguente:

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; prevedere che per gli atti che le parti compiono personalmente il deposito possa avvenire anche con modalità non telematica;

a) 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 del 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.

E' stata poi aggiunta la lett. b-bis), a mente della quale occorre 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;*

Ancora, alla lettera aggiunta **b-ter** è stato stabilito che dovrà essere previsto:

“con decreto del 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.

La lett. c) è stata riformulata, essendosi stabilito che occorre prevedere:

- b) 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.*

La principale novità introdotta dagli emendamenti in tema di deposito degli atti e documenti è costituita dall'inversione del criterio obbligatorietà/facoltatività : nel D.d. l., che ricalca lo schema della normativa emergenziale, il deposito telematico è indicato come facoltativo (art. 2 lett. a), essendo rimesso ad un DM non regolamentare (art. 2 lett. b) l'individuazione degli uffici giudiziari e delle tipologie di atti per cui dovrà essere obbligatorio; nella proposta di emendamento (nuova lett. a) è stato scelto il principio opposto, e cioè, quello della obbligatorietà, sul presupposto che “è più coerente con l'intento della riforma e con la condizione attuale” (v. relazione illustrativa).

Conseguentemente, con decreto del Ministro della Giustizia, sentito il Consiglio Superiore e il Consiglio Nazionale, saranno individuati gli uffici e le tipologie di atti per cui possono essere adottate anche modalità non telematiche di deposito (nonchè delle comunicazioni e delle notificazioni). Con detto decreto saranno altresì individuati i termini di transizione al nuovo regime.

In considerazione della necessità di un graduale adeguamento delle strutture amministrative, centrali e periferiche, e di provvedere alla formazione del personale coinvolto, è stata prevista, in fase di prima applicazione, una disciplina transitoria (lett. bb).

Risulta piuttosto oscura la formulazione del principio di delega di cui all'ultimo periodo della lett. a). Probabilmente con essa si intende riconoscere alle parti private (imputato e persona offesa) la possibilità di effettuare il deposito con modalità non telematiche onde agevolarli; nondimeno, per evitare incertezze, sarebbe opportuno meglio individuare “ le parti” cui si intende riconoscere detta facoltà.

Per il caso in cui si verifichi un malfunzionamento dei domini del Ministero della Giustizia, è stato disposto (lett. c, n. 1) che sia garantito il tempestivo svolgimento delle attività processuali,

dal che sembra desumersi che debbano essere contemplati rimedi volti ad evitare preclusioni o decadenze per l'inosservanza di tempi prestabiliti, ove essa sia dipesa dal malfunzionamento dei sistemi. Tale soluzione supera la criticità rilevata in relazione alla diversa previsione di cui all'art. 2, lett. c) del D.d.l. che, in siffatti casi, consente solo di effettuare, su autorizzazione del dirigente dell'ufficio, il deposito non telematico.

Il testo emendato non indica il momento in cui il deposito si intende avvenuto per chi lo effettua e chi lo riceve, probabilmente rimettendo la disciplina di questo aspetto alle modifiche che saranno adottate al decreto del Ministro della Giustizia n. 44/2011. Sul punto appare, comunque, opportuno rammentare la necessità che, ove dal momento del deposito per gli uffici riceventi decorrano termini per adempimenti, la cui tardiva esecuzione refluisce sull'efficacia di atti o è in altro modo processualmente sanzionata, si eviti che la loro decorrenza abbia inizio nei giorni festivi o (se si tratta di termini previsti *ad horas*) in orari di chiusura degli uffici.

La disciplina che si propone di introdurre con gli emendamenti appare caratterizzata da maggiore completezza, supera alcune criticità del D.d.L., è più incisiva nel perseguimento dell'obiettivo di dare avvio al processo penale telematico e opportunamente riduce l'impatto del principio dell'obbligatorietà dell'uso dello strumento telematico per il deposito, le notifiche e le comunicazioni, grazie ad una disciplina transitoria per la fase necessaria ad adeguare le strutture ed a formare il personale amministrativo.

I.b) Disposizioni in materia di notificazioni.

Art. art. 2, co. 1, lett. f), g), h), i), l), m), n), o) e p) del DDL.

Artt. 2 *bis* lett. a), b), c), e), f) del testo recante emendamenti.

L'art. 2 del D.d.l. dispone che, in materia di notifiche e di comunicazioni, la modifica del codice di procedura penale dovrà avvenire nel rispetto dei seguenti criteri di delega, in modo che sia previsto che:

f) nei procedimenti penali, in ogni stato e grado, le comunicazioni siano effettuate con modalità telematiche, pur con soluzioni tecnologiche diverse dalla posta elettronica certificata, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici;

g) nei procedimenti penali, in ogni stato e grado, le notificazioni a persona diversa dall'imputato siano eseguite con modalità telematiche, anche mediante soluzioni tecnologiche diverse dalla posta elettronica certificata;

h) nel caso in cui la notificazione venga eseguita mediante soluzione tecnologica diversa

dalla posta certificata, il sistema generi un messaggio di conferma del completamento della trasmissione;

i) la notificazione e la comunicazione telematica a persona diversa dall'imputato, eseguita mediante soluzione tecnologica diversa dalla posta certificata, si considerino avvenute nel momento in cui è generato il messaggio di conferma della trasmissione;

l) tutte le notifiche all'imputato non detenuto successive alla prima siano eseguite mediante consegna al difensore, estendendo a tale ipotesi la possibilità di utilizzare strumenti telematici anche diversi dalla posta certificata, purché diano garanzie dell'avvenuta ricezione; al di fuori dei casi di cui agli artt. 161 e 162 c.p.p., prevedere opportune deroghe alla notificazione degli atti mediante consegna di copia al difensore, a garanzia della effettiva conoscenza dell'atto da parte dell'imputato, nel caso in cui questi sia assistito da un difensore d'ufficio e la prima notifica non sia eseguita mediante consegna dell'atto personalmente all'imputato o a persona che con lui conviva anche temporaneamente o al portiere o a chi ne fa le veci;

m) il primo atto notificato all'imputato contenga l'espresso avviso che le successive notifiche saranno effettuate mediante consegna al difensore, anche con modalità telematiche, ed inoltre che dovrà indicare al proprio difensore un recapito idoneo ove effettuare le comunicazioni, nonché ogni mutamento dello stesso;

n) per il difensore, non costituisca inadempimento agli obblighi derivanti dal mandato professionale l'omessa o ritardata comunicazione all'assistito se imputabile a fatto di quest'ultimo;

o) una nuova disciplina dei rapporti tra la notificazione mediante consegna al difensore e gli altri criteri stabiliti dal codice di procedura penale per le notificazioni all'imputato, in particolare, ai rapporti fra notificazione mediante consegna al difensore e la notificazione nel caso di dichiarazione o di elezione di domicilio ovvero, se l'imputato sia detenuto, ai rapporti tra le notificazioni ex art. 161 c.p.p. e quelle previste dall'art. 156 c.p.p.;

p) per il caso di impugnazione dell'imputato o di opposizione al decreto penale di condanna, che tutte le notificazioni all'imputato siano effettuate mediante consegna di copia al difensore, anche con modalità telematiche e con soluzioni tecnologiche diverse dalla posta elettronica certificata che diano garanzia dell'avvenuta ricezione.

Sulla base dei principi e dei criteri direttivi illustrati, l'intervento normativo nella materia delle comunicazioni e delle notificazioni può essere ricostruito, per grandi linee, come di seguito indicato.

Le comunicazioni

Le comunicazioni, utilizzate prevalentemente nei rapporti tra organi giudicanti e requirenti (art. 153, co. 2, c.p.p.) e tra questi e le parti private (art. 162 c.p.p.), si caratterizzano per le modalità con le quali devono essere effettuate, di norma non richiedenti le formalità proprie delle notificazioni.

Le comunicazioni dovranno, dunque, avvenire con modalità telematiche, anche con strumenti diversi dalla posta certificata, quale che sia la parte che le effettua, comprese quindi le parti private, e *in primis*, i difensori, così risultando innovato l'attuale assetto, in base al quale la pec può essere utilizzata solo da parte degli uffici giudiziari per le comunicazioni o le notifiche effettuate per conto del giudice o del P.M., dirette ai difensori, anche nelle vesti di domiciliatari dei loro assistiti, nonché alle parti private, diverse dall'imputato.

Le notifiche

Le modifiche al sistema delle notifiche hanno la comune finalità di semplificarne le modalità di esecuzione e di contrarre i tempi occorrenti per perfezionare gli adempimenti ad esse connessi, anche attraverso un maggiore utilizzo degli strumenti telematici⁴.

I principi di delega prevedono, tuttavia, un intervento articolato, distinguendosi:

1) le notifiche dirette all'imputato da quelle dirette alle altre parti;

2) nell'ambito delle notifiche all'imputato, differenziando quelle da effettuarsi all'imputato detenuto da quelle da effettuarsi all'imputato libero e, nei confronti di quest'ultimo, prevedendo un diverso regime, a seconda che abbia o meno dichiarato o eletto domicilio e che sia o meno assistito da un difensore di fiducia;

3) infine, uno speciale regime di notifiche è stato previsto per il caso di impugnazione da parte dell'imputato o di opposizione a decreto penale di condanna.

Tutte le notifiche dirette a persona diversa dall'imputato dovranno essere effettuate con modalità telematiche, anche con strumenti diversi dalla posta certificata. Per quest'ultima ipotesi, è stata delegata l'adozione di una disciplina di dettaglio, in modo che sia previsto che il sistema generi un messaggio di conferma del completamento della trasmissione e che le notifiche si considerino avvenute in tale momento.

Stante l'ampia formulazione del principio di delega, sembra che l'uso di strumenti

⁴ In base all'attuale sistema, e in particolare all'art. 16, comma 4, e 6, d.l. n. 179 del 2012, è legittima la notifica tramite pec all'imputato ove avvenga presso il difensore domiciliatario. In tal senso, *ex multis*, v. Cass., Sez. 2, sent. n. 14477 del 05/03/2020 Ud. (dep. 11/05/2020), nella quale è stato affermato che: "*In tema di notificazioni all'imputato presso il difensore domiciliatario, nel caso in cui questi non abbia attivato la p.e.c., è legittima la notifica eseguita mediante deposito dell'atto in cancelleria ai sensi dell'art. 16, comma 6, d.l. n. 179 del 2012, poiché, una volta eletto domicilio presso l'avvocato, le notifiche devono essere eseguite con le forme e le modalità stabilite per il professionista, a nulla rilevando l'eventuale diversa disciplina stabilita per l'imputato*".

telematici, anche diversi dalla posta certificata, sia obbligatorio per tutte le notifiche, senza distinzione tra i soggetti per cui esse siano effettuate, con conseguente superamento dell'attuale sistema che prevede modalità differenziate, a seconda che a disporle sia il giudice, il P.M. o la parte privata⁵.

Per le notifiche all'imputato, come premesso, il regime che si intende introdurre non ha carattere unitario.

Una prima tipologia di notifiche riguarda quelle dirette all'imputato (o indagato, come precisato nella relazione introduttiva al D.d.l.) non detenuto.

In questo caso, le modifiche al sistema vigente dovranno prevedere che le notifiche successive alla prima siano effettuate mediante consegna al difensore, anche con l'uso di strumenti telematici diversi dalla posta elettronica certificata, purché diano garanzie dell'avvenuta ricezione.

Nondimeno, *“a garanzia della effettiva conoscenza dell'atto da parte dell'imputato”*, le notifiche ulteriori allo stesso dirette potranno essere effettuate al difensore solo se la prima l'abbia ricevuta a mani proprie, ovvero del convivente, anche temporaneo, del portiere o di chi ne fa le veci.

Al ricorrere di queste condizioni, si genera a carico dell'imputato un onere di diligenza, che si sostanzia nel dovere di mantenere i contatti con il difensore, ancor di più se nominato di fiducia.

In quest'ottica, dovrà essere previsto che l'imputato, con il primo atto che gli sarà notificato, sia informato sia che le successive notifiche saranno effettuate al difensore, anche con modalità telematiche, sia che dovrà indicare al difensore un recapito idoneo, ove quest'ultimo potrà inviargli le comunicazioni, nonché avvertirlo di ogni mutamento del recapito. Dal canto suo, il difensore è esonerato da ogni responsabilità per inadempimento degli obblighi derivanti dal mandato professionale ove l'omessa o ritardata comunicazione all'assistito sia dovuta a fatto addebitale a quest'ultimo.

Nel caso in cui l'imputato non abbia ricevuto il primo atto a mani proprie (o delle altre persone sopra indicate) la regola delle successive notifiche al difensore non si applica, a meno che lo stesso non abbia dichiarato o eletto domicilio o che non sia assistito da un difensore di fiducia.

Da quest'ultimo principio di delega sembra desumersi che all'ipotesi in cui l'imputato abbia ricevuto a mani proprie la prima notifica sono equiparate quelle in cui lo stesso abbia dichiarato o eletto domicilio o abbia nominato un difensore di fiducia⁶, evidentemente ritenendosi che, anche in

⁵ Sul punto v'è da precisare che, in base al sistema vigente, le notifiche a persona diversa dall'imputato richieste dal giudice o dal P.M., a norma degli articoli 148, comma 2-*bis*, 149, 150 e 151, comma 2, del c.p.p., devono avvenire a mezzo pec (art. 16, comma 4, e d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221); mentre le notifiche da effettuarsi ad opera delle parti private sono disciplinate dagli art. 152 e 153 c.p.p.

⁶ In tal senso depone l'espressa esclusione dalla deroga introdotta dei casi previsti dagli artt. 161 e 162 c.p.p., nonché la

queste due ultime ipotesi, sia provata la conoscenza del procedimento sicché le notifiche successive dirette all'imputato potranno essere effettuate al difensore, pur se la prima non sia stata eseguita mediante consegna dell'atto a sue mani ovvero delle altre persone indicate all'art. 2, lett. 1)⁷.

La materia delle notifiche interseca l'istituto del processo *in absentia* e, in quest'ottica, il sistema delineato dall'art. 2 del D.d.l. ha inteso recepire i principi di cui all'art. 420 *bis*, co. 2, c.p.p., in base al quale è consentita la celebrazione del processo in assenza dell'imputato anche se vi è stata elezione o dichiarazione di domicilio o la nomina del difensore di fiducia, dovendo in tali casi escludersi che la mancata comparazione dello stesso sia dovuta all'incolpevole stato di ignoranza del procedimento.

Ebbene, con riguardo al tema degli atti presuntivi della conoscenza del procedimento da parte dell'imputato, occorre tener conto che le Sezioni Unite Penali della Corte di Cassazione, con la sentenza n. 23948/2020, nel comporre un conflitto registrato nella giurisprudenza di legittimità circa l'attribuzione di tale valore presuntivo all'elezione di domicilio⁸, richiamando la sentenza della Corte Costituzionale n. 31/2017⁹, nonché le pronunce della Corte EDU¹⁰ intervenute nel

coesistenza, perché operi la deroga, dei due presupposti che l'imputato non abbia ricevuto la notifica a mani proprie (o in forme equipollenti) e che sia assistito da un difensore di ufficio.

⁷ Il caso potrebbe essere quello dell'atto notificato nelle forme della compiuta giacenza ai sensi dell'art. 157, co. 8, c.p.p. e art. 8, co. 4, della L. n. 890/1982.

⁸ Secondo un indirizzo della giurisprudenza di legittimità l'elezione di domicilio e/o la nomina del difensore di fiducia giustificano una presunzione di conoscenza del processo da parte dell'imputato, che genera a carico di quest'ultimo l'onere di attivarsi per tenere contatti informativi con il proprio difensore sullo sviluppo del procedimento, facendo da ciò discendere la legittimità del processo *in absentia* in caso di inadempienza a tali obblighi, non potendo in tal caso ritenersi "incolpevole" lo stato di ignoranza. A detto indirizzo se n'è opposto un altro, secondo il quale la conoscenza dell'esistenza del procedimento penale non può essere desunta da un'elezione di domicilio effettuata in sede di identificazione di iniziativa della polizia giudiziaria prima della formale instaurazione del procedimento con l'iscrizione nel registro ex art. 335 cod. proc. pen.

⁹ Con detta decisione la Corte Costituzione ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale posta con riferimento agli artt. 161 e 163 c.p.p. per violazione degli artt. 2, 3, 21, 24, 111 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato a New York il 16 dicembre 1966, e all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella parte in cui non prevedono la notifica personale dell'atto introduttivo del giudizio penale, «quantomeno» nell'ipotesi di elezione di domicilio presso il difensore d'ufficio «nei termini indicati e argomentati nella parte motiva». Nel ritenere inammissibile la questione, la Corte ha osservato come, in quel caso, il giudice rimettente non le avesse fornito elementi di fatto adeguati per consentirle di valutare se, nel caso concreto, vi fosse stata «un'effettiva instaurazione di un rapporto professionale tra il legale domiciliatario e l'imputato e, quindi, se si siano o meno realizzate le condizioni da cui dedurre l'esistenza di un rapporto di informazione tra il legale, benché nominato di ufficio, e l'assistito. Il rimettente ha, infatti, omesso di indicare una pluralità di circostanze utili per stabilire se il difensore, presso cui gli imputati hanno eletto domicilio, abbia rintracciato i suoi assistiti e se abbia instaurato un effettivo rapporto professionale con loro o, ancora, se sia riuscito a svolgere con continuità il proprio incarico».

¹⁰ V. in tal senso: sentenza della Corte EDU, 12 febbraio 1985, Colozza c. Italia che ha condannato l'Italia in considerazione dell'inadeguatezza delle regole di conoscenza legale rispetto alle esigenze di un giusto processo delineato dalla Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo; sentenza della Corte EDU, 18 maggio 2004, Somogyi c. Italia con la quale, pur essendo stato ritenuto conforme alle norme convenzionali un processo svolto in assenza dell'imputato, è stato affermato il principio che, in siffatti casi, il diritto interno deve prevedere risorse per consentirgli di essere ascoltato se l'accusato non ha rinunciato a comparire, a difendersi e non ha inteso sottrarsi alla giustizia; sentenza della Corte EDU, 10 novembre 2004, Sejdicovic c. Italia, con la quale la Corte ha affermato l'esistenza di un obbligo, derivante dalla Convenzione, di procedere solo nei confronti di chi abbia l'effettiva conoscenza del processo e di prevedere un meccanismo riparatorio consistente nell'assicurare al soggetto giudicato in contumacia un nuovo grado di giurisdizione di merito; sentenza della Corte EDU, 5 settembre 2019, Rizzotto c. Italia, con la quale si è ritenuto che

tempo a chiarire il rapporto tra regole di conoscenza legale e i principi dell'equo processo, hanno affermato che: ove sia stata disposta una misura cautelare, non può ritenersi effettiva la conoscenza del procedimento se la misura sia rimasta ineseguita, richiedendosi piuttosto il regolare compimento del procedimento cautelare o precautelare, che prevede sempre il contatto con il giudice e la contestazione specifica degli addebiti; nel caso in cui vi sia stata una nomina a difensore di fiducia, occorre che risulti istituito un effettivo rapporto informativo tra il difensore e il proprio assistito; se vi sia stata una elezione di domicilio, questa deve essere significativa di un rapporto serio e reale, tra il soggetto e il luogo presso il quale dovrebbero essere indirizzati gli atti.

Sul tema della compatibilità del processo *in absentia* con i principi convenzionali del giusto processo, sanciti dall'art. 6 della CEDU, la giurisprudenza di legittimità è nuovamente intervenuta con la sentenza dalla Sez. 5, n. 31201 del 15/09/2020.

In detta pronuncia è stato evidenziato come la Corte EDU (Yavuz c. Austra, 27/5/2004), pur avendo ritenuto che non è vietato dalla Convenzione che l'avviso dell'udienza venga notificato al difensore e non anche personalmente all'imputato, ha però sottolineato come, in tal caso, sia necessaria una particolare diligenza nella valutazione della volontarietà della rinuncia dell'imputato a comparire, evidenziando altresì che, a fronte della contestazione non manifestamente infondata sulla conoscenza della data del processo da parte dell'imputato, è compito delle autorità interne procedere agli accertamenti necessari.

A fronte di quanto premesso, anche al fine di evitare regressioni del procedimento per effetto della rescissione del giudicato, ai sensi dell'art. 629 *bis* c.p.p., deve segnalarsi l'opportunità di una integrazione dei criteri di delega, se del caso intervenendo sull'art. 420 *ter* c.p.p., in modo da escludere ogni incertezza interpretativa circa la necessità che il giudice, anche al ricorrere delle condizioni di cui alla lettera l) dell'art. 2 del D.d.l., debba svolgere accertamenti in ordine alla volontarietà dell'assenza dell'imputato in tutte le situazioni dalle quali può seriamente desumersi che lo stesso non abbia avuto effettiva contezza della *vocatio in iudicium*.

Più che opportuni sono poi i principi di delega di cui alla lett. o) dell'art. 2.

La regola per cui, al ricorrere delle condizioni previste, le notifiche successive alla prima devono essere effettuate al difensore necessita oggettivamente di essere coordinata con il sistema di notifiche valevole per il caso di elezione o di dichiarazione di domicilio, in base al quale la notifica al difensore è possibile solo ove il domicilio dichiarato o eletto risulti inidoneo; analogamente occorre un migliore coordinamento tra l'art. 156 c.p.p., a mente del quale le notificazioni al detenuto sono effettuate presso il luogo di detenzione mediante consegna di copia alla persona, e l'art. 161 c.p.p., riguardante quelle al domicilio dichiarato o eletto dall'imputato detenuto, avendo

la rinuncia di difendersi non può essere dedotta dalla semplice qualità di latitante fondata su una presunzione priva di base fattuale sufficiente.

l'attuale assetto dato luogo a un indirizzo ondivago della giurisprudenza di legittimità, risolto dalla recente sentenza della Sezioni Unite n. 12778 del 27/02/2020¹¹.

Criticità si ravvisano, invece, con riferimento al sistema di notifiche previsto per il caso in cui sia stata proposta opposizione a decreto penale di condanna.

Ed invero, il principio di delega di cui alla lett. p) dell'art. 2 del D.d.l. enuncia, in termini generali, la regola per cui le notifiche relative al giudizio immediato conseguente all'opposizione devono essere effettuate al difensore, senza richiedere che l'opposizione sia proposta personalmente dall'imputato (tale condizione è riferita, infatti, alle altre impugnazioni).

Ebbene, poiché non sono previste modifiche all'art. 461 c.p.p., in base al quale l'opposizione può essere proposta, oltre che dall'imputato personalmente, anche dal difensore d'ufficio, senza necessità che questo sia munito di uno specifico mandato¹², anche per il futuro potrà accadere che sia quest'ultimo ad opporre il decreto.

L'opposizione proposta, in tal caso, non renderebbe giustificata né la presunzione di conoscenza, da parte dell'imputato, dell'instaurazione del giudizio immediato e dei suoi sviluppi, né l'esistenza di un effettivo rapporto difensivo tra l'imputato e il suo legale, in modo da poter ritenere che siano conosciute dal primo le notifiche dirette a quest'ultimo.

Per le ragioni indicate sarebbe opportuna una rimodulazione di questo specifico principio di delega, emendando la criticità evidenziata.

Diversamente è a dirsi per le notifiche da effettuarsi in relazione alle altre impugnazioni, essendo previsto, per l'operatività della regola delle notifiche al difensore, che sia stato l'imputato stesso a proporre l'impugnazione.

Gli emendamenti: art. 2, bis, lett. a), b), c), e), f)

Gli emendamenti proposti con riferimento al sistema delle notifiche sono particolarmente significativi.

Come premesso, anche le comunicazioni e le notificazioni devono essere effettuate, in via generale, obbligatoriamente con modalità telematiche (**art. 2, co. 1, lett. a)**), mentre saranno individuati con Decreto del Ministro della Giustizia, sentito il CSM e il Consiglio Nazionale forense, gli uffici giudiziari in cui le notifiche possono essere effettuate anche con modalità non

¹¹ Con detta pronuncia le Sezioni Unite penali della Corte di Cassazione hanno affermato il principio di diritto secondo cui le notificazioni all'imputato detenuto vanno sempre eseguite mediante consegna di copia alla persona, nel luogo di detenzione, anche in presenza di dichiarazione od elezione di domicilio (in motivazione la Corte ha precisato che tale disciplina deve trovare applicazione anche nei confronti dell'imputato detenuto in luogo diverso da un istituto penitenziario e, qualora lo stato di detenzione risulti dagli atti, anche nei confronti del detenuto "*per altra causa*").

¹² *Ex multis*, v. Cass., Sez. 6, sent. n. 48272 del 01/12/2015 Cc. (dep. 04/12/2015), Rv. 265849 – 01; Cass., Sez. 4, Sentenza n. 28078 del 23/03/2007; Cass., Sez. 1, Sentenza n. 15166 del 04/03/2009 Cc. (dep. 08/04/2009), Rv. 242839 – 01.

telematiche (art. 2 b-ter).

Nell'art. 2 bis, di nuova introduzione, sono stati, invece, enunciati i criteri di delega da osservare per le modifiche al codice di procedura penale circa le modalità con le quali effettuare le notifiche all'imputato.

Anche nel testo dell'art. 2 bis è stato differenziato il sistema di notifiche per l'imputato (o indagato) libero e quello detenuto o internato.

Per quel che concerne l'imputato libero:

-è stato ampliato dell'obbligo informativo, dovendo esso indicare, in occasione del primo contatto con l'autorità giudiziaria, anche i recapiti telefonici o informatici di cui ha la disponibilità;

- nella nozione di domicilio è stato incluso anche un luogo virtuale, costituito da idoneo recapito telematico;

Tutte le modifiche vanno valutate favorevolmente.

L'attualizzazione degli oneri informativi a carico dell'imputato, come affermato nella relazione illustrativa, intende renderne più agevole il suo rintraccio e consentire una maggiore speditezza nell'acquisizione degli esiti delle notificazioni degli atti a lui destinati.

Passando alle modalità con le quali le notifiche devono essere effettuate, pur essendosi mantenuta la regola per cui, per l'imputato non detenuto, le notifiche successive alla prima devono essere effettuate al difensore, questa regola è stata opportunamente circoscritta alle notifiche aventi ad oggetto atti diversi da quelli con cui l'imputato è citato a giudizio, dovendo questi essere notificati secondo le regole ordinarie.

Tal è il principio di delega di cui alla lettera b) dell'art. 2 bis, a mente del quale occorre *“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; 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 e la prima notifica non sia stata eseguita mediante consegna dell'atto personalmente all'imputato o a una persona che con lui conviva anche temporaneamente o al portiere”*.

Il principio di delega di cui **alla lett. f) dell'art. 2 bis**, ove è stato disposto che *“nel caso di impugnazione proposta dall'imputato o nel suo interesse le notificazioni dell'atto di citazione a giudizio nei suoi confronti sia effettuata al domicilio dichiarato o eletto ai sensi dell'art. 7, co. 1, lett. a)”*, si coordina con quest'ultima previsione, a mente della quale, nell'atto di impugnazione, pena l'inammissibilità di quest'ultima, l'imputato deve indicare o eleggere

domicilio.

L'esclusione dal novero degli atti la cui notifica, diretta all'imputato, deve essere effettuata al difensore deve valutarsi favorevolmente poichè molto più aderente ai principi elaborati dalla giurisprudenza di legittimità e da quella sovranazionale (richiamate nel commentare la lett. l, dell'art. 2 del D.d.l.), in ordine ai rapporti tra conoscenza del procedimento e condizioni per procedere al giudizio *in absentia*.

Le modifiche in commento e il contestuale intervento (auspicato nella parte dedicata all'illustrazione dell'art. 2, lett. l) del D.d.L) in ordine alle condizioni per procedere al giudizio in assenza dell'imputato (al tema è dedicato l'art. 2 ter della proposta emendativa) consentono, dunque, di ritenere superate tutte le criticità rilevate a proposito del sistema previsto all'art. 2, lett. l).

Con riferimento agli atti diversi dalla citazione a giudizio, come premesso, il principio per cui le notifiche successive alla prima devono essere effettuate al difensore è stato confermato e risulta affermato con maggiore chiarezza che detta regola non opera, “a garanzia dell'effettiva conoscenza dell'atto da parte dell'imputato”, per il caso in cui lo stesso sia assistito da un difensore d'ufficio e la prima notifica non sia stata effettuata mediante consegna dell'atto personalmente all'imputato o a persona che con lui conviva anche temporaneamente o al portiere o a chi ne fa le veci. La *ratio* della disposizione fonda sul presupposto che, in tal caso, non possa operare la presunzione di un continuativo flusso di informazioni tra il legale e l'assistito.

La rimodulazione nei termini indicati del sistema delle notifiche aventi ad oggetto atti diversi da quelli introduttivi del giudizio appare pienamente aderente ai principi del giusto processo, per come declinati, con riferimento a questo aspetto, dalla Corte Edu e dalla giurisprudenza di legittimità.

Una notazione appare, tuttavia, doverosa allo scopo di meglio orientare la formulazione della norma che sarà adottata nel dare attuazione alla delega.

L'esclusione, *tout court*, degli atti introduttivi del giudizio dal novero di quelli la cui notifica, al ricorrere di determinate condizioni, deve essere effettuata al difensore, interrompe la sequenza tra il primo atto e quelli successivi e, in particolare, con quelli che potrebbero intervenire nel corso del giudizio, ovvero dopo la sua conclusione.

Sarebbe opportuno, pertanto, formulare con maggiore precisione il principio di delega ai cui alla lett. b), prevedendo che, effettuata la notifica del primo atto all'imputato, tutti quelli ulteriori che interverranno nel corso del procedimento o del processo saranno notificati al difensore, con esclusione degli atti introduttivi del giudizio, qualche che sia il grado di quest'ultimo.

Del tutto residuali sono le modifiche apportate alle lett. e) rispetto alle corrispondenti lettere dell'art. 2 del D.d.L.: per consentire al difensore di mantenere più agevoli contatti con l'imputato, quest'ultimo può fornire allo stesso anche i suoi recapiti telematici, in coerenza con la più ampia nozione di domicilio di cui alla lett.b). Invariata è la lett. n), mentre sono state soppresse le lettere g),h) e i) dell'art. 2 del D.d.L.

In disparte i rilievi tecnici svolti, sul piano degli obiettivi perseguiti, l'intervento normativo è pienamente condivisibile.

I dati di fatto da cui il Governo ha preso le mosse sono, invero, confermati dall'esperienza giudiziaria.

Le attuali disposizioni in materia di notifiche in molti casi impongono defatiganti oneri di ricerca dei destinatari; gli adempimenti connessi alle notifiche costituiscono fattore di notevole dilatazione dei tempi processuali; i vizi delle notifiche rifluenti sulla *vocatio in ius* integrano nullità assolute, rilevabili in ogni stato e grado del giudizio, che determinano la regressione del procedimento e la necessità di rinnovare le attività processuali; i rapporti tra le diverse forme di notifica determinano incertezze interpretative, non sempre risolte dalla giurisprudenza di legittimità in modo univoco.

Le modifiche che il legislatore intende attuare, nel complesso, appaiono, dunque, adeguate all'obiettivo di incrementare l'efficienza del processo penale e di ridurre i tempi di durata.

Art. 2 ter della proposta emendativa del Governo: “ *Processo in assenza*”

L’art. 2 ter, dedicato al “*Processo in assenza*”, interviene con criteri e principi direttivi volti a rendere il procedimento penale più celere ed efficiente e a modificare le regole del processo in assenza, tema non toccato dal D.d.l.

Il legislatore recepisce le indicazioni della Direttiva UE 343/2016 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 e introduce una nuova disciplina con la quale intende rafforzare alcuni aspetti del diritto dell’imputato di presenziare al processo nei procedimenti penali.

La disposizione contiene principi direttivi volti a rendere più chiari i criteri di accertamento preliminari alla dichiarazione di assenza dell’imputato armonizzando, rispetto al D.d.l. (art. 7) che non conteneva alcuna disposizione al riguardo, le norme del processo in assenza con quelle relative alle impugnazioni, così che l’accesso ai gradi di giudizio successivi al primo, avvenga effettivamente solo all’esito di una scelta consapevole e volontaria dell’imputato, sul presupposto che questi abbia conoscenza del processo.

Infatti, guardando all’impianto del D.d.l. in tema di appello (art. 7), si rilevano criticità in ordine alla previsione di uno specifico mandato ad impugnare conferito successivamente alla sentenza, essendo evidente come la norma, così concepita, non garantisca l’imputato il cui processo sia stato celebrato in assenza, dal rischio di vedere passare in giudicato la sentenza quando egli, pur formalmente assente, ne ignori la pendenza, apparendo il rimedio rescissorio di cui all’art. 629 bis c.p.p., ipotizzato nel caso in cui l’imputato sia incolpevolmente ignaro del processo, distonico rispetto ai principi elaborati dalla giurisprudenza interna e sovranazionale, in materia di giusto processo, con riferimento all’aspetto della necessità che l’imputato abbia una conoscenza effettiva del procedimento.

Il nuovo testo prende le mosse dall’intervento correttivo delle Sezioni unite della Corte di cassazione che in via interpretativa ha cercato di rendere la disciplina relativa al processo in assenza introdotta dalla L. 67/2014 (art. 420 bis e segg. c.p.p.), maggiormente aderente ai precetti della Direttiva Europea 343/2016 del Parlamento Europeo e del Consiglio “ sul rafforzamento del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali ed ha svalutato il peso degli “indici di conoscenza del procedimento” affermando che “*Ai fini della dichiarazione di assenza non può considerarsi presupposto idoneo la sola elezione di domicilio presso il difensore d'ufficio, da parte dell'indagato, dovendo il giudice, in ogni caso, verificare, anche in presenza di altri elementi, che vi sia stata l'effettiva instaurazione di un rapporto professionale tra il legale*

domiciliatario e l'indagato, tale da fargli ritenere con certezza che quest'ultimo abbia avuto conoscenza del procedimento ovvero si sia sottratto volontariamente alla stessa” (S.U. 23948/2020; S.U. 15498/2021).

L'emendamento, attraverso la modifica delle norme che regolano la dichiarazione di assenza, rimedita, rispetto al D.d.l. il sistema della impugnazioni, rendendolo coerente con la situazione processuale soggettiva dell'imputato assente, a seconda che questi, sia, o meno, a conoscenza del processo.

In particolare, **alla lett. a)** stabilisce che il legislatore delegato dovrà ridefinire i casi in cui l'imputato dovrà considerarsi presente o assente, prevedendo che il processo in assenza potrà essere celebrato solo nel caso in cui vi siano 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.

Al fine di assicurare quanto prescritto alla lett. a), **alla lett. b)**, è previsto che la citazione dell'imputato per il processo avvenga a mani proprie o con altre modalità 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; per la notifica dell'atto introduttivo del processo, si prevede che l'autorità giudiziaria potrà avvalersi della Polizia giudiziaria.

Alla lett. c) si prevede che il processo possa celebrarsi in assenza (anche) nell'ipotesi in cui il giudice, valutate le modalità di notificazione e di ogni altra circostanza del caso concreto, ritenga provata la conoscenza della pendenza del processo.

Il giudice all'udienza preliminare, o se questa manchi, alla prima udienza del giudizio deve verificare se l'imputato assente, e non impedito, ha rinunciato a comparire o, in mancanza, l'effettiva conoscenza dell'atto introduttivo oppure la sussistenza di condizioni che consentono di ritenere provata la conoscenza del processo e legittimano la prosecuzione in assenza (**lett. d)** .

Se non sono soddisfatte le condizioni per procedere in assenza il legislatore dovrà prevedere che il giudice emetta sentenza inappellabile di non doversi procedere, in tal caso dovrà essere attivato un meccanismo di ricerca dell'imputato che lo renda edotto dell'imputazione dell'autorità giudiziaria, del difensore che lo assiste e della necessità di eleggere o dichiarare un domicilio; che, una volta rintracciato l'imputato, ne sia data tempestiva notizia al giudice il quale revocherà la sentenza di non doversi procedere e fisserà una nuova udienza per la prosecuzione, con notifica all'imputato con le forme di cui alla lettera b); 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 luogo a 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 (**lett. e**) .

Alla lett. f) è prevista l'introduzione di una disciplina derogatoria per l'imputato latitante il quale potrà essere giudicato anche nel caso in cui non vi sia certezza dell'effettiva conoscenza della citazione a giudizio e della rinuncia a comparire a dibattimento, data la possibilità per l'imputato e il condannato giudicato in assenza che non abbia avuto effettiva conoscenza del processo, di ricorrere ai rimedi successivi, rivedendo la disciplina della latitanza (ex art. 295, 296 c.p.p.) 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 .

Alla lett. g) è previsto un ampliamento dei rimedi successivi a favore dell'imputato e del condannato giudicato in assenza senza avere avuto effettiva conoscenza della celebrazione del processo , armonizzando tale disciplina con l'articolo 9 della Direttiva UE 343/2016.

Alla lett. h) è previsto che il difensore dell'imputato assente possa impugnare la sentenza solo se munito di specifico mandato rilasciato dopo la sentenza, nel mandato l'imputato dovrà dichiarare o eleggere per il giudizio di impugnazione, prevedendo, per il difensore dell'imputato assente, un allungamento del termine per impugnare.

La lettera i) stabilisce che la citazione a giudizio comprenda l'avviso che l'imputato non comparendo sarà giudicato in assenza, che il provvedimento di esecuzione contenga l'avviso al condannato che, ove si sia proceduto in assenza senza che egli abbia avuto conoscenza del processo, potrà ricorrere ai rimedi successivi di cui alla lett. g).

L'intervento normativo non presenta criticità.

Mediante la previsione di un significativo onere istruttorio e accertativo del giudice in ordine alla effettiva conoscenza del processo (non del procedimento) da parte dell'imputato, esso conduce verso un netto rafforzamento delle garanzie dell'imputato, prima e del condannato, successivamente, dei diritti partecipativi.

In particolare, si distingue l'ipotesi in cui l'imputato, per il fatto di avere ricevuto *brevi manu* l'avviso di fissazione dell'udienza preliminare, del decreto che dispone il giudizio o del decreto di citazione diretta a giudizio, ovvero, per il fatto che la notificazione è avvenuta con modalità idonee a garantire che lo stesso sia venuto a conoscenza della data e del luogo del processo (si tratta della notificazione mediante consegna a familiare convivente), è assente, ma si ha *certezza* della sua conoscenza del processo; dal caso in cui l'imputato è assente, ma si ha la *certezza processuale* della conoscenza certa del processo, desunta dalle modalità di notificazione dell'atto e da plurimi dati processuali, quali ad esempio gli indicatori tipizzati dall'art. 420 *bis* c.p.p. (elezione di domicilio; sottoposizione a misura cautelare; nomina del difensore di fiducia). Si tratta di situazioni in cui l'assenza non preclude la celebrazione del processo, risultando essa

frutto di una scelta volontaria e consapevole.

Diverso il caso in cui l'imputato è assente, ma non si ha la certezza o la ragionevole certezza della conoscenza del processo, in tal caso non sarà possibile celebrare il processo ma sarà emessa una sentenza (non più ordinanza) inappellabile, di non doversi procedere, nel frattempo si prevede che vengano attivate le ricerche dell'imputato per renderlo edotto di tutto ciò che concerne il processo.

Una volta rintracciato l'imputato, la sentenza verrà revocata e l'imputato sarà citato a mani proprie. La pronuncia di un sentenza (anziché di un'ordinanza), appare giustificata in ragione della esigenza di bloccare decorso del termine della prescrizione per il tempo che va dalla sentenza di non doversi procedere sino al rintraccio dell'imputato, salvo che non si superi il doppio del tempo necessario a far prescrivere il reato ex art. 157 c.p. In tal modo, il legislatore pone al riparo il processo da condotte dilatorie dell'imputato, che, sottraendosi alle notifiche, lucra il tempo occorrente alla prescrizione, salvo il decorso di un termine massimo .

Con riferimento all'imputato latitante, poi, la norma richiama la necessità di rivedere la disciplina sulla dichiarazione di latitanza, imponendo un più specifico onere motivazionale circa l'effettiva conoscenza della misura cautelare e della volontà del destinatario di sottrarsi, ponendosi in linea con le decisioni della Corte EDU (sent. Rizzotto c/ Italia 5.9.2019), secondo cui *“ la rinuncia a difendersi non può essere dedotta dalla semplice qualità di latitante fondata su una presunzione priva di base fattuale (Colozza c/ Italia n. 89; Sejdic c/ Italia n. 56581/00) . Inoltre prima che si possa considerare che un imputato abbia implicitamente rinunciato con il proprio comportamento, a un diritto importante dal punto di vista dell'articolo 6 della Convenzione, è necessario stabilire che egli avrebbe potuto ragionevolmente prevedere le conseguenze del comportamento in questione”*.

Non si esclude, inoltre, che possa procedersi in assenza del latitante, anche se non si abbia certezza della effettiva conoscenza della citazione a giudizio e della rinuncia a comparire, ammettendo il latitante ai rimedi successivi di cui alla lett. g).

La norma nel suo complesso, ha il pregio di uniformare l'ordinamento interno ai principi più volte sanciti dalla Corte di Strasburgo, nell'ottica di assicurare all'accusato una piena ed effettiva informazione sul contenuto dell'accusa elevata a suo carico e sull'esistenza di un processo pendente nei suoi confronti.

A fronte della differente condizione dell'imputato dichiarato assente del quale sia certo che abbia avuto effettiva conoscenza del processo e di colui che, invece, sia stato dichiarato assente senza avere avuto effettiva conoscenza del processo, perché la conoscenza è stata ritenuta provata, nel testo sembrano essere introdotti rimedi impugnatori diversi.

A parte il richiamo alla possibilità per l'imputato di proporre impugnazione personalmente, contenuto nella Relazione, evidentemente riferibile solo all'appello, non essendo più consentito il ricorso per cassazione personale dell'imputato, la norma, presupponendo che l'imputato assente sia con certezza a conoscenza del processo, riconduce l'impugnazione ad una scelta consapevole e volontaria, espressa coerentemente, mediante il conferimento al difensore di uno specifico mandato ad impugnare successivo alla sentenza.

Attraverso la responsabilizzazione dell'imputato circa l'esercizio del potere impugnatorio, si cerca di evitare la proposizione di impugnazioni meramente dilatorie con le quali si cerca di evitare il formarsi del giudicato, salvo ricorrere, poi, al rimedio rescissorio facendo valere l'incolpevole ignoranza.

Il ricorso a tale rimedio straordinario è circoscritto, data la dichiarazione di assenza legata ad una conoscenza effettiva, ad ipotesi del tutto residuali, posto che nella norma, opportunamente, è previsto che l'imputato con lo specifico mandato ad impugnare elegga o dichiari domicilio per le impugnazioni, così scongiurando il rischio che si possa adire il giudice dell'impugnazione e poi, adducendo la mancata conoscenza del processo, ricorrere al rimedio rescissorio.

E' altresì congruo per il difensore dell'imputato assente, l'allungamento del termine per impugnare. Il difensore dell'imputato assente potrà, infatti, agevolmente rintracciare l'imputato assente ai fini del rilascio dello specifico mandato senza incorrere in decadenze.

Se alla lett. h), è disciplinato il regime delle impugnazioni per l'imputato dichiarato assente che abbia avuto conoscenza del processo; la lett. g) rimette al legislatore di prevedere, in armonia con la previsione di cui all'art. 9 della Direttiva UE 343/2016, per l'ipotesi di processo celebrato in assenza senza che l'imputato ne abbia avuto effettiva conoscenza, l'ampliamento di "rimedi successivi" a favore dell'imputato.¹

Tale soluzione, sembra consentire all'imputato assente, che non abbia conoscenza del processo, (essendo l'assenza, evidentemente, solo "provata"), di impugnare la sentenza a prescindere dalla previsione di uno specifico mandato.

¹ L'art. 9 della Direttiva citata così recita : *Gli Stati membri assicurano che, laddove gli indagati o imputati non siano stati presenti al processo e non siano state soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 8, paragrafo 2, questi abbiano il diritto a un nuovo processo o a un altro mezzo di ricorso giurisdizionale, che consenta di riesaminare il merito della causa, incluso l'esame di nuove prove, e possa condurre alla riforma della decisione originaria. In tale contesto, gli Stati membri assicurano che tali indagati o imputati abbiano il diritto di presenziare, di partecipare in modo efficace, in conformità delle procedure previste dal diritto nazionale e di esercitare i diritti della difesa*

In altri termini sembra potersi ipotizzare che il richiamo ai “rimedi successivi” in favore dell’imputato assente, ignaro del processo, non sia riferito al solo rimedio rescissorio, nella considerazione che questo consente di far valere vizi endoprocessuali inerenti alla *vocatio in iudicium*, ma debba intendersi riferita (anche) alle impugnazioni ordinarie e consenta al difensore dell’imputato formalmente assente ma ignaro del processo, di proporre impugnazione, rimediando preventivamente a vizi di natura processuale, a prescindere dal conferimento dello specifico mandato.

Il rimedio rescissorio, infatti, come chiarito dalle S.U. n. 15498/2021, è *uno strumento di chiusura del sistema, con il quale far valere ex post, dopo la formazione del giudicato, il diritto dell’imputato di partecipare al processo a suo carico con la piena attivazione delle facoltà difensive, comprensive anche dell’accesso ai procedimenti deflattivi*, non potendosi trascurare che il rimedio è posto a sistema, nel nostro ordinamento, insieme ad altre disposizioni : artt. 420 bis , 604 c.p.p. che apprestano tutela preventiva in tutti i casi in cui la mancata comparizione in giudizio dell’imputato non sia frutto di una scelta volontaria.

Infatti la rescissione del giudicato se può senz’altro considerarsi utilizzabile per far valere l’errore di valutazione del giudice nel considerare la parte a conoscenza della chiamata in giudizio e risulta compatibile con gli ampi poteri cognitivi, conferiti al giudice competente a conoscere della rescissione, cui sono demandati controlli non solo formali, ma anche sostanziali su dati fattuali dai quali desumere la conoscenza della celebrazione del processo, proprio perché rimedio straordinario, deve intendersi riferito ad ipotesi in cui non abbiano funzionato i meccanismi preventivi attivabili nel giudizio di cognizione prima dell’irrevocabilità del provvedimento di condanna.

Congrua appare la previsione di cui alla lett. i) , non solo nella parte in cui si prevede che la citazione a giudizio debba contenere l’avviso all’imputato che non comparendo sarà giudicato in assenza così da rendere la scelta circa la presenza o meno del processo, l’esito di una decisione consapevole e volontaria, ma soprattutto perché anche nel provvedimento di esecuzione è previsto che egli sia avvisato che potrà far utilizzare i rimedi successivi per far valere vizi relativi alla *vocatio in iudicium* da cui sia derivata la mancata conoscenza del processo, così che l’imputato rimasto assente che non sia conoscenza del processo, possa intervenire, nel caso in cui vi sia stato un difetto di conoscenza del processo, anche in fase esecutiva, con il rimedio restitutorio pieno di cui all’art. 2 lett. g).

La previsione si pone in linea con i principi affermati dalla giurisprudenza di legittimità che nella sent. 15498/21 , ha sottolineato la diversa natura giuridica dell’incidente di esecuzione di cui all’art. 670 c.p.p. e della rescissione del giudicato ex art. 629 bis c.p.p., riconoscendo a

quest'ultimo (e agli artt. 420 bis e 604 c.p.p. intesi questi come strumenti di tutela preventiva), anche in fase esecutiva, la funzione di tutelare l'imputato in tutti i casi in cui la mancata comparizione in giudizio, non sia frutto di una scelta volontaria, conseguente alla rituale *vocatio in iudicium*, ma sia dovuta ad incolpevole ignoranza del processo, evenienza verificabile sia a fronte della legittima dichiarazione di assenza che però non sia assistita dalla effettiva conoscenza del processo, sia quando l'assenza sia stata ritenuta dal giudice sulla base di un'erronea considerazione degli atti processuali e del mancato rilievo delle nullità realmente occorse.

In tutti questi casi sarà possibile evitare che il provvedimento diventi esecutivo attraverso il più ampio rimedio rescissorio, mentre per far valere vizi attinenti alla notificazione del decreto penale di condanna, vizi di omessa o illegittima notificazione dell'avviso di deposito della sentenza ai sensi dell'art. 548 co. 2 c.p.p.; vizi di omessa o illegittima notificazione dell'estratto contumaciale della sentenza nel caso di processo soggetto alla disciplina processuale antecedente alla L. 67/2014), varrà l'incidente di esecuzione.

Deve ricordarsi che la Suprema Corte, a completamento del sistema, ammette anche che l'imputato possa ricorrere al rimedio della restituzione in termine di cui all'art. 175 co. 1 c.p.p., quando per caso fortuito o forza maggiore egli non abbia potuto partecipare al processo di appello ed impugnare la sentenza che lo ha definito (cfr. anche Sez. 5, ord. 29884/2020, rv. 279738) sicchè anche tale tipo di rimedio deve ritenersi utilizzabile dall'imputato in assenza di uno specifico mandato.

Art. 2 quater (Video registrazioni e collegamenti a distanza)

L'art.2 *quater* contiene i principi di delega volti a disciplinare l'utilizzo delle videoregistrazioni e dei collegamenti a distanza.

Nell'ambito del primo comma si prevede la registrazione "*audiovisiva*" quale forma "*ulteriore*" di documentazione dell'interrogatorio che non si svolga in udienza e della prova dichiarativa, salva, in entrambi i casi, "*la contingente indisponibilità degli strumenti necessari o degli ausiliari tecnici*".

La successiva lettera b) riguarda la documentazione dell'attività d'indagine ed in particolare di quella dedicata all'"*assunzione di informazioni delle persone informate sui fatti*" prevedendosi che, per tale adempimento, debba essere prevista "*almeno*" l'audioregistrazione.

La lettera c) menziona, infine, la partecipazione a distanza "*all'atto del procedimento o all'udienza*", rinviando al legislatore delegato la scelta di individuare i casi di attivazione della predetta partecipazione sul presupposto del consenso delle parti.

In relazione alla prima disposizione, la scelta è motivata dalla possibilità di mettere a disposizione del giudice una verbalizzazione attendibile e puntuale dell'assunzione della prova e ciò in quanto, laddove non ve ne sia traccia nel verbale di udienza, difficilmente si potrebbero valorizzare in sentenza i tratti non verbali della comunicazione mentre con la videoregistrazione della dichiarazione assunta si avrebbe, invece, una documentazione affidabile anche di quei tratti prosodici del discorso, così da mettere il giudice nelle condizioni di apprezzare la prova della testimonianza nel suo complesso.

La modifica proposta si richiama alla sentenza della Corte Costituzionale n.132 del 2019 la quale, proprio nella videoregistrazione della prova dichiarativa, ha individuato un rimedio compensativo all'eventuale deroga al principio di immediatezza rappresentato dal mutamento della composizione del giudicante.

La modifica introdotta, nella misura in cui incrementa il sistema di documentazione dell'atto procedimentale sia in fase di indagine (l'interrogatorio dell'indagato non in udienza), che dibattimentale (l'assunzione della prova dichiarativa), appare evidentemente opportuna consentendo di cristallizzare agli atti una documentazione della prova completa; essa, tuttavia, secondo quanto espressamente richiamato dalla norma, è fortemente condizionata dalla "*contingente indisponibilità degli strumenti necessari o degli ausiliari tecnici*".

Attualmente la registrazione audiovisiva è prevista, come alternativa a quella fonografica, in relazione all'interrogatorio dell'indagato che si trovi in stato di detenzione, laddove l'art.141 *bis* cpp, stabilisce che "*a pena di inutilizzabilità*" l'adempimento possa essere compiuto attraverso la

riproduzione fonografica o audiovisiva, consentendo altresì, laddove si verifichi una indisponibilità “*di strumenti di riproduzione o di personale tecnico*”, la possibilità di procedere mediante perizia o consulenza tecnica, prescrivendo comunque, in tali casi, la verbalizzazione in forma riassuntiva.

Analogamente è a dirsi, in relazione alla prova dichiarativa, con riferimento alla assunzione della testimonianza del minorenni, rispetto alla quale gli artt. 398 comma 5 *bis* (in sede di incidente probatorio) e 498 cpp (nel corso del dibattimento), stabiliscono che l’audizione possa essere svolta con modalità particolari tra le quali, anche, la riproduzione “*fonografica o audiovisiva*” delle dichiarazioni testimoniali.

Il principio di delega in commento, nel prevedere la generale estensione della registrazione audiovisiva quale forma “*ulteriore*” di documentazione della prova dichiarativa, si collega anche al principio di delega previsto a norma dell’art.5, comma 1° lett. e), il quale, nella versione emendata, in caso di mutamento nella composizione del giudicante e conseguente rinnovazione dell’istruttoria dibattimentale, presuppone, per l’eventuale recupero della prova dichiarativa già assunta, la videoregistrazione della medesima.

La disposizione in oggetto, nel prevedere un utilizzo generalizzato di tale forma di documentazione presuppone peraltro, inevitabilmente, uno sforzo logistico-organizzativo di non poco momento al fine di garantire la presenza di aule attrezzate in grado di consentire lo svolgimento di tale forma di documentazione dell’attività di udienza.

Ciò premesso deve osservarsi come il principio di delega, nel riferirsi genericamente all’interrogatorio dell’indagato, sia esso detenuto o meno, richiama ad un adempimento istruttorio il quale, nella prassi concreta, ben può svolgersi anche in una situazione di “*assoluta urgenza*” nel corso delle indagini (si veda al riguardo la previsione dell’art.364, comma 5 cpp) e comunque può essere delegato alla polizia giudiziaria.

Sotto questo profilo, sebbene la registrazione audiovisiva si ponga quale strumento di garanzia dell’imputato, esso rischia tuttavia di porsi in contrasto con le esigenze connesse allo sviluppo del procedimento.

Infatti, laddove, secondo una lettura che appare preferibile, il riferimento contenuto nel principio di delega alla registrazione audiovisiva quale forma “*ulteriore*”, venisse sostanziato, da parte del legislatore delegato, in una disciplina che, tale registrazione preveda come ‘obbligatoria’ in quanto disposta in aggiunta (e dunque, in questo senso, “*ulteriore*”) rispetto a quelle tradizionali, l’esito potrebbe tradursi in un eventuale pregiudizio delle esigenze di celerità connesse alla fase delle indagini preliminare, ogniqualevolta il Pubblico Ministero si trovi nell’impossibilità di reperire, nell’immediatezza uno strumento di registrazione audiovisiva.

D'altro canto, laddove per 'ulteriore' si intendesse, viceversa, una possibile forma ulteriore di documentazione dell'interrogatorio e della prova dichiarativa, non può non rilevarsi come ben difficilmente tale scelta potrebbe rimessa alla valutazione discrezionale del magistrato procedente il quale, sarebbe costretto a compiere, senza adeguati elementi di conoscenza, scelte destinate ad incidere profondamente sull'utilizzabilità, nelle successive fasi processuali, dei medesimi atti (come, ad esempio, in relazione alla prova dichiarativa, nel caso di successivo mutamento nella composizione del giudicante).

Tali considerazioni appaiono ancor più stringenti in relazione alla previsione, contenuta nella lettera b), circa la necessità di prevedere le ipotesi nelle quali, per l'assunzione di "*informazioni delle persone informate sui fatti*" nel corso delle indagini (ai sensi degli artt.351 e 363 cpp), è previsto che l'adempimento venga svolto mediante "*almeno*" l'audioregistrazione.

La modifica è finalizzata ad incrementare la documentazione dell'attività d'indagine in relazione ad un adempimento chiaramente delicato, anche in prospettiva di esame dibattimentale, in quanto volto a recepire dichiarazioni le quali, oltre a contribuire al patrimonio conoscitivo dell'indagine, ben potranno, a norma dell'art.500 cpp, trovare ingresso nella fase dibattimentale mediante le contestazioni.

Attualmente la documentazione dei predetti adempimenti istruttori trova la propria disciplina nell'art.373 comma 3 cpp, dedicato all'assunzione di sommarie informazioni ad opera del P.M. o dalla polizia giudiziaria (attraverso il rinvio operato, all'art.373, dall'art. 357, comma 3 cpp). Relativamente all'attività di indagine svolta dal difensore dell'indagato, l'art.391 *ter* cpp rinvia, al riguardo, all'apposita relazione da compiersi da parte del difensore, cui è allegata la dichiarazione resa dalla persona sentita a sommarie informazioni le cui dichiarazioni sono verbalizzate dal medesimo difensore.

In entrambi i casi il principio di delega in oggetto, nell'imporre al legislatore delegato di prevedere le ipotesi in cui "*debba essere prevista almeno l'audioregistrazione*" devolve a quest'ultimo la scelta dei casi in cui estendere tale forma ulteriore di documentazione.

Ebbene, laddove tale scelta ricomprendesse anche le assunzioni di sommarie informazioni in situazioni di urgenza, a meno di non voler dotare tutti gli operanti di p.g. di sistemi di audio registrazione, la stessa rischierebbe di compromettere gli esiti dell'attività di ricerca della prova ovvero la successiva spendibilità dei risultati acquisiti ogniqualevolta, per i ristretti tempi imposti dalle indagini, non si abbia la disponibilità, nell'immediatezza, di adeguati strumenti. Ciò appare ancor più significativo atteso che la delega non individua i criteri in base ai quali il legislatore delegato dovrebbe compiere tale scelta, così evidentemente prestandosi anche ad una generalizzata estensione dell'ambito di operatività della disposizione.

Più opportunamente, pertanto, il principio di delega dovrebbe individuare modalità alternative di documentazione dell'attività di indagini laddove ciò sia imposto dalle esigenze (anche di urgenza) ad essa connesse.

Nell'ambito della lettera c), l'art.2 *quater*, prevede per il legislatore delegato la possibilità di individuare i casi in cui, *“con il consenso delle parti”* la partecipazione all'atto del procedimento o all'udienza, possa avvenire *“a distanza”*.

Al riguardo può osservarsi, innanzi tutto, che la norma, nella parte in cui prevede il necessario consenso delle parti per la celebrazione da remoto sia di atti del procedimento che dell'udienza, valorizza il principio di leale collaborazione tra le parti del processo ed il giudice, nella fase in cui questi, o il P.M., è chiamato a svolgere attività procedimentale da remoto.

In tema di collegamento da remoto non può non farsi menzione, in questa sede, della nota sentenza della Corte costituzionale n. 342 del 1992 intervenuta a proposito della partecipazione a distanza degli imputati sottoposti a regime di cui all'art. 41 bis dell'ordinamento penitenziario.

Può al riguardo essere utile richiamare come, in relazione al giudizio concluso con la predetta pronuncia, nel nucleo delle censure articolate dai giudici rimettenti, si prospettava l'assunto secondo il quale la mancata presenza fisica dell'imputato nell'aula in cui si celebra il dibattimento integrasse un fattore in sé idoneo a compromettere - sempre e comunque - il diritto di difesa, vuoi sotto il profilo della maggiore difficoltà di percepire con esattezza gli accadimenti e ad essi reagire con tempestività, vuoi per la mancanza di un rapporto immediato tra difensore ed assistito. In sostanza, secondo la predetta prospettazione, difesa e presenza fisica rappresentavano i termini di un inscindibile binomio che, solo, valesse ad assegnare concretezza all'elemento partecipativo ed effettività al diritto di difesa.

In tale occasione il Giudice delle leggi ha affermato che la premessa secondo cui solo la presenza fisica nel luogo del processo può assicurare l'effettività del diritto di difesa, non è fondata (*“l'affermazione secondo cui difesa e presenza fisica rappresenterebbero i termini di un inscindibile binomio è infondata”*).

La Corte infatti ha osservato come ciò che occorre, sul piano costituzionale, è la garanzia dell'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 (in senso conforme C.Cost. n.88 del 9 marzo 2004 e n.483 del 26 novembre 2002).

Ad avviso della Corte, infatti, non deve essere confusa la struttura della norma e la configurazione del diritto, con le modalità pratiche attraverso le quali la norma delinea in concreto l'esercizio del predetto diritto, cosicché, in tanto quel diritto può dirsi compresso, in quanto la

norma cui esso si raccorda abbia determinato - per la sua stessa configurazione e non per vicende ad essa estranee - gli effetti distorsivi.

Analogamente la Corte EDU ha escluso che l'adozione dello strumento della videoconferenza, seppure nella vecchia formulazione dell'art.146 *bis* disp.att.cpp, potesse configurare una lesione del diritto di difesa (v. Corte EDU, Sez.II, 6 luglio 2004 Dondarini c. San Marino) essendo la stessa in grado di garantire il diritto dell'imputato di seguire lo svolgimento dibattimentale, dunque di sentire e vedere tutto quanto accade in udienza (assicurando la contestuale e reciproca visibilità delle persone presenti in entrambi i luoghi), il diritto di intervenire all'udienza secondo le regole processuali vigenti, di interloquire con il proprio difensore, con una linea telefonica dedicata, di fornire quindi il proprio apporto personale che potrebbe risultare determinante rispetto alla propria linea difensiva.

Tale conclusione deve certamente riaffermarsi anche a seguito della modifica normativa dell'art.146 *bis* disp.att.cpp ed è stata riconfermata dalla Corte EDU Grande Camera 2 novembre 2010 Sakhnovskiy c. Russia.

Addirittura la Corte EDU nella sentenza 8 dicembre 2009 Taavitsainen c.Finlandia ha condannato lo Stato Membro per violazione dell'art.6, par.1 CEDU, in quanto nella vicenda sottoposta al suo esame, la mancanza di idonea apparecchiatura tecnica aveva reso impossibile il ricorso allo strumento della videoconferenza, imponendo in tal modo una serie di rinvii per permettere l'esame dei testi, con conseguente irragionevole dilatazione dei tempi processuali.

Orbene ciò premesso deve osservarsi come la relazione illustrativa chiarisca come 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”*.

Atteso l'ambito generale della disposizione (come si è detto riferito alla partecipazione ad un *“atto del procedimento”* ovvero allo svolgimento di una *“udienza”*), la delega in oggetto rinvia al legislatore delegato non solo l'individuazione delle ipotesi in cui consentire l'operatività della partecipazione a distanza, ma altresì il diverso operare del requisito introdotto, ovvero il consenso delle parti, rispetto agli adempimenti da compiersi in concreto.

Sotto questo profilo non può non evidenziarsi la necessità di coordinare i predetti requisiti con quelli previsti dall'art.146 *bis* disp.att.cpp., reiteratamente ritenuto costituzionalmente legittimo, il quale nel disciplinare le ipotesi in cui possa essere disposta la partecipazione a distanza, non ne subordina l'operare al consenso dell'imputato o delle altre parti processuali.

Il principio di delega in commento, nel riferirsi alla partecipazione *“all'atto del procedimento”*, estende l'operatività dei requisiti contemplati anche all'attività d'indagine.

La relazione illustrativa, per giustificare l'opportunità, in taluni casi, della partecipazione a distanza rispetto a quella in presenza, richiama l'ipotesi dello svolgimento dell'interrogatorio di garanzia del soggetto detenuto in un istituto fuori dalla circoscrizione del Tribunale dove opera il GIP che ha emesso l'ordinanza, situazione nella quale, secondo la relazione illustrativa, *“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”*.

Orbene, non può non osservarsi come, proprio in tale situazione, il mancato consenso dell'indagato, eventualmente espresso a ridosso dei ristretti termini per la celebrazione dell'udienza (5 giorni dall'inizio dell'esecuzione della custodia a norma dell'art.294 comma 1° cpp), potrebbe porre a rischio la stabilità della stessa misura cautelare prestandosi ad un utilizzo strumentale della norma introdotta.

Appare dunque doverosa una disciplina concreta dell'istituto la quale, oltre a garantire un coordinamento con l'istituto della partecipazione all'attività di udienza disciplinato a norma dell'art.146 *bis* disp.att.cpp, salvaguardi l'esigenza di procedere, talora in tempi assai ristretti, al compimento di adempimenti previsti, in taluni casi, a pena di inefficacia dell'atto procedimentale.

Passando all'esame dell'ambito di operatività del consenso alla celebrazione dell'udienza da remoto, deve inoltre segnalarsi come la modifica sia intesa innanzitutto a valorizzare il necessario consenso di tutte le parti, ovvero dell'imputato, del pubblico ministero, ma anche delle altre parti eventualmente costituite (come la parte civile, il responsabile civile, l'ente giuridico responsabile per gli illeciti commessi dai suoi rappresentanti o dirigenti). Sul punto non può non rilevarsi come il principio di delega non chiarisca le modalità e i tempi con i quali debba essere prestato il consenso allo svolgimento dell'udienza da remoto. Tale omissione rischia di rendere la disposizione di difficile applicazione.

Da un lato, infatti, la norma sembra lasciare libero il giudice nella scelta delle modalità, anche temporali, per chiedere alle parti l'espressione del loro consenso, determinando, pertanto, una situazione di incertezza e di potenziale disomogeneità fra le varie prassi che invarranno negli uffici giudiziari. Dall'altro lato, la mancata previsione di un termine entro il quale le parti possano far pervenire il loro assenso e del significato da attribuire ad un eventuale loro silenzio, pone il giudice nell'impossibilità di conoscere le loro determinazioni, anche fino alla data prevista per l'udienza, con inevitabili conseguenze sulla sua capacità di organizzare il proprio ruolo nella maniera più efficace.

Tali ambiti dovranno necessariamente essere colmati dal legislatore delegato il quale dovrà dettare una disciplina in grado di bilanciare le delicate esigenze sottese alle diverse fasi procedimentali.

IV.2. Accesso agli atti di indagine : art. 3, co.1, lett. c), d), e), f), g) D.d.l. – art. 3, co.1, lett. e), e-bis), e-ter), e-quater) della proposta emendativa del Governo

I principi e criteri direttivi per le modifiche al codice di procedura penale in materia di indagini e di udienza preliminare sono enunciati all’articolo 3.

Art. 3, lett. a)

Con le lettere a) e i bis), si demanda al legislatore delegato la definizione di regole di giudizio più rigorose per l’esercizio dell’azione penale da parte del pubblico ministero e per la pronunzia del decreto che dispone il giudizio da parte del giudice dell’udienza preliminare.

In entrambi i casi, rispettivamente disciplinati dall’articolo 125 disp. att. c.p.p. e dall’art. 425, comma 3, c.p.p., “*si intende evitare la celebrazione di processi penali sulla base di elementi che non siano sufficienti per giustificare una condanna*”.

Mentre il Disegno di legge 2435 nella sua versione originaria, alla lettera a), prevedeva la necessità di “*modificare la regola di giudizio per la presentazione della richiesta di archiviazione, ai sensi dell’articolo 125 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, prevedendo che il pubblico ministero chieda l’archiviazione quando gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari risultano insufficienti, contraddittori o comunque non consentono una ragionevole previsione di accoglimento della prospettazione accusatoria in giudizio*”, la versione emendata ha sostituito l’ultima parte della norma prevedendo che il pubblico ministero chieda l’archiviazione “*quando gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari non consentono una ragionevole previsione di condanna*”.

In merito appare opportuno rammentare che l’art. 358 c.p.p., nello specificare che il pubblico ministero “*compie ogni attività necessaria ai fini indicati nell’articolo 326 e svolge altresì accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini*”, già presuppone l’esistenza di un generale dovere di “completezza” ed accuratezza dell’attività investigativa, ribadito anche dal citato art. 326 c.p.p., laddove è previsto che “*il pubblico ministero e la polizia giudiziaria svolgono, nell’ambito delle rispettive attribuzioni, le indagini necessarie per le determinazioni inerenti all’esercizio dell’azione penale*”.

Il sistema, dunque, prevede un principio di esaustività, almeno tendenziale, delle indagini preliminari, che assolve una duplice, fondamentale funzione: consentire al pubblico ministero di esercitare compiutamente le proprie scelte (richiesta di archiviazione/esercizio dell’azione penale) e

arginare l'avvio della verifica giurisdizionale sulla base di indagini superficiali o lacunose che comporterebbe un ingiustificato aggravio del carico dibattimentale.

L'art. 408, comma 1, c.p.p. prevede attualmente che, entro i termini di durata massima delle indagini preliminari, il pubblico ministero, se la notizia di reato è infondata, presenta al giudice una richiesta di archiviazione del procedimento.

Lo stesso canone è recepito dall'art. 125 disp. att. c.p.p. che, nella versione vigente, prevede, infatti, che *“Il pubblico ministero presenta al giudice la richiesta di archiviazione quando ritiene l'infondatezza della notizia di reato perché gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari non sono idonei a sostenere accusa in giudizio”*.

Attualmente, pertanto, le regole individuate dal legislatore quale parametro per fondare la richiesta del pubblico ministero di archiviazione del procedimento prevedono la formula generale dell'infondatezza della notizia di reato, desumibile dall'inidoneità degli elementi emersi all'esito delle indagini preliminari a sostenere utilmente l'accusa in giudizio.

Sul contenuto concreto della regola in parola, chiarificatore è stato l'intervento della Corte Costituzionale che, dopo avere rammentato che *«azione penale obbligatoria non significa consequenzialità automatica tra notizia di reato e processo, né dovere del pubblico ministero di iniziare il processo per qualsiasi notizia criminis. Limite implicito alla stessa obbligatorietà, razionalmente intesa, è che il processo non debba essere instaurato quando si appalesi oggettivamente superfluo»*¹, ha evidenziato l'opportunità di privilegiare, nell'interpretare la norma di cui all'art. 132 disp. att. c.p.p., *“un criterio intermedio rispetto a quello della «evidente innocenza» e a quello della «condanna improbabile», offrendo come chiave di volta la necessità o meno di un accertamento giudiziale condotto con le regole del contraddittorio. La richiesta di archiviazione viene così ricondotta alla valutazione prognostica circa la non decisività ai fini dell'accertamento della responsabilità dell'imputato della prova formatasi nel contraddittorio delle parti”*.

Il pubblico ministero deve, pertanto, avanzare richiesta di archiviazione non solo quando risulta evidente l'innocenza della persona sottoposta alle indagini, ma anche nelle ipotesi in cui le prove raccolte si rivelino insufficienti o contraddittorie in modo che anche la celebrazione del dibattimento non sarebbe idonea a chiarire o arricchire il quadro conoscitivo emerso.

Nella stessa decisione, la Corte ha affermato che *“Il problema dell'archiviazione sta nell'evitare il processo superfluo senza eludere il principio di obbligatorietà ed anzi controllando caso per caso la legalità dell'inazione. Il che comporta di verificare l'adequatezza tra i meccanismi di controllo delle valutazioni di oggettiva non superfluità del processo e lo scopo ultimo del*

¹ Corte. cost., 15 febbraio 1991, n. 88.

controllo, che è quello di far sì che i processi concretamente non instaurati siano solo quelli risultanti effettivamente superflui. Tale verifica opera su due versanti: da un lato, quello dell'adeguatezza al suddetto fine della regola di giudizio dettata per individuare il discrimine tra archiviazione ed azione; dall'altro, quello del controllo del giudice sull'attività omissiva del pubblico ministero, sì da fornirgli la possibilità di contrastare le inerzie e le lacune investigative di quest'ultimo ed evitare che le sue scelte si traducano in esercizio discriminatorio dell'azione (o inazione) penale”.

Che esista già un obbligo da parte del pubblico ministero di una valutazione rigorosa del materiale probatorio raccolto all'esito delle indagini preliminari è ancor più evidente laddove si consideri il caso in cui l'imputato avanzi richiesta di giudizio abbreviato. Le circostanze che il giudizio sia da celebrarsi, di norma, *“allo stato degli atti”* e che non sia richiesto a tal fine il consenso del pubblico ministero, impongono all'evidenza che l'ufficio requirente valuti il compendio probatorio nella sua autosufficienza, senza confidare nelle possibili integrazioni probatorie che potrebbero emergere dall'espletamento di ulteriori attività in sede di abbreviato condizionato o nel dibattimento.

Nonostante quanto sopra, il legislatore del D.d.l. ha preso atto sia della inidoneità dell'udienza preliminare a svolgere una funzione effettiva di filtro tra la fase delle indagini e quella del dibattimento, sia, a monte, della eventualità che siano avanzate richieste di rinvio a giudizio non fondate su una rigorosa applicazione del criterio di valutazione del materiale probatorio normativamente previsto.

Se già con il canone della *“ragionevole previsione di accoglimento della prospettiva accusatoria in giudizio”* previsto dal D.d.l. 2435 nella sua versione originaria si era inteso rafforzare la soglia della prognosi di tenuta dell'azione penale con cui deve essere letto il materiale investigativo frutto delle indagini, il testo emendato dell'art. 125 disp. att. c.p.p. l'ha ulteriormente innalzata prevedendo che il pubblico ministero possa avanzare richiesta di rinvio a giudizio solo quando gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari consentono una ragionevole previsione di condanna.

La regola introdotta dall'emendamento esplicita quindi con maggiore chiarezza rispetto al testo originario del D.d.l. l'obbligo per il pubblico ministero di apprezzare il compendio probatorio acquisito all'esito delle indagini nell'ottica di verificare se lo stesso sia o meno di per sé idoneo a fondare un giudizio di colpevolezza dell'indagato/imputato e di non valutarlo alla luce delle possibili integrazioni che quegli elementi probatori potrebbero ricevere dal dibattimento.

Rispetto alla più generica formula della *“ragionevole previsione di accoglimento della prospettiva accusatoria in giudizio”* usata originariamente dal legislatore del D.d.l., il criterio

della “ragionevole previsione di condanna” sembra assimilare la soglia probatoria cui il pubblico ministero deve improntare la propria valutazione prognostica a quella del giudice che può pronunciare una sentenza di condanna solo se l'imputato risulti colpevole del reato contestatogli “*oltre ogni ragionevole dubbio*” (art. 533, co. 1, c.p.p.).

Avendo infatti il legislatore alluso direttamente alla “*previsione di condanna*” ed accogliendo ormai l'ordinamento italiano la regola secondo la quale una pronuncia di condanna può intervenire solo se le risultanze probatorie abbiano dimostrato la colpevolezza dell'imputato oltre ogni ragionevole dubbio, non pare ragionevole ritenere che il legislatore possa avere individuato uno *standard* di valutazione degli esiti delle indagini preliminari diverso e più basso di quello valevole per il giudizio.

In conclusione deve salutarci con favore la previsione di un criterio di valutazione del materiale probatorio raccolto all'esito delle indagini preliminari più rigoroso e fondato su canoni di giudizio omogenei a quelli da utilizzare nel corso dell'udienza preliminare e del dibattimento.

La soluzione adottata è quindi certamente volta ad una maggiore responsabilizzazione degli uffici di Procura e ad esaltare l'appartenenza del pubblico ministero alla cultura della giurisdizione, con ciò confermando la centralità della visione costituzionale delle funzioni requirenti per l'ottimale funzionamento del complessivo sistema penale: la lettera a) dell'art. 3 per come emendata, sembra dunque porre l'accento sul fatto che il pubblico ministero assuma nel corso delle indagini preliminari un approccio ‘terzo’ rispetto alla *notitia criminis*, ponendo in essere tutte le attività necessarie ad accertare compiutamente lo svolgimento del fatto e ad individuare il responsabile, ricercando, quindi, anche elementi a favore dell'indagato; prima della formulazione della richiesta di rinvio a giudizio e l'assunzione del ruolo formale di parte pubblica nel processo, il pubblico ministero deve essere pertanto il primo giudice del materiale investigativo raccolto, valutandolo con obiettività e nell'ottica del futuro dibattimento, non essendo titolare di alcun interesse di parte da sostenere, se non quello volto all'accertamento del fatto-reato e all'individuazione di chi l'ha commesso.

Il nuovo canone di giudizio della “ragionevole previsione di condanna” non pare confliggere con quello della gravità indiziaria richiesto per l'emissione di una misura cautelare

In sede cautelare, la capacità rappresentativa del compendio indiziario deve sì corrispondere a quella che, in sede di giudizio, risulta idonea a suffragare la prova della colpevolezza, ma se ne differenzia ontologicamente sotto il profilo della provvisorietà e della proiezione dinamica: l'oggetto della delibazione cautelare è peraltro diverso in quanto preordinato ad un giudizio prognostico in termini di ragionevole e alta probabilità di colpevolezza dell'indagato, rispetto a

quello di merito che è invece orientato all'acquisizione della certezza processuale in ordine alla colpevolezza dell'imputato².

Deve, comunque, riferirsi che parte della dottrina aveva già accolto piuttosto criticamente la norma in parola nella sua versione originaria, in relazione ad un asserito snaturamento del processo accusatorio e dell'udienza preliminare.

Vi è, infatti, chi ha evidenziato che la regola di cui all'art. 125 disp. att. c.p.p. del D.d.l. originario, suggerisce l'idea che a dibattimento debbano giungere solo i colpevoli, con ciò snaturando la *ratio* del processo accusatorio, mentre con riferimento all'udienza preliminare, vi è chi ha rammentato che essa *“non esprime una valutazione sul merito, sul fondamento dell'accusa, ma un mero giudizio di delibazione, volto a reprimere gli eccessi persecutori. Con la nuova regola, invece, si estende lo spazio della sentenza di non luogo a procedere e, correlativamente, si accentua il peso del rinvio a giudizio, proprio a causa della "previsione di accoglimento" dell'accusa; si alimenta così agli occhi dei giudici dibattimentali una sorta di presunzione di colpevolezza a carico di chi sia stato rinviato a giudizio”*³.

Art. 3, lett. b)

La disposizione prevede che sia escluso 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.

La modifica va salutata con favore. Trattasi di rimedio volto a evitare di gravare l'ufficio del pubblico ministero dell'ulteriore onere di notificare l'avvenuta richiesta di archiviazione a chi, con l'atto di remissione della querela, abbia dimostrato *per facta concludentia* il proprio disinteresse per la prosecuzione del procedimento penale.

Art. 3, lett. c)

“c) modificare i termini di durata delle indagini preliminari di cui all'articolo 405 del codice di procedura penale, in relazione alla gravità dei reati: 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 i reati puniti con la sola pena pecuniaria o con la pena detentiva non superiore nel massimo a tre anni sola o congiunta alla pena pecuniaria; un anno e sei mesi dalla stessa data quando si procede per taluno dei delitti indicati nell'articolo 407, comma 2, del codice di procedura penale; un anno dalla stessa data in tutti gli altri casi;

² Cass. 10995/2020.

³ Paolo Ferrua, La prescrizione del reato e l'insostenibile riforma “Bonafede”, in *Giur. It.*, 2020, 4, 978 e ss.

d) prevedere che il pubblico ministero possa chiedere al giudice la proroga del termine di cui all'articolo 405 del codice di procedura penale una sola volta, prima della scadenza di tale termine, per un tempo non superiore a sei mesi;”

L'obiettivo dichiarato di dette previsioni è quello di implementare l'efficienza della fase delle indagini preliminari⁴.

Mentre nel sistema vigente l'art. 405 c.p.p. prevede, quale termine ordinario di durata delle indagini per la generalità di reati, quello di sei mesi dall'iscrizione dell'indagato nel registro delle notizie di reato e di un anno se si procede per i reati di cui all'art. 407, co. 2, lett. a)⁵, il D.d.l., nella sua versione originaria, rende ordinario quest'ultimo termine e lo estende alla generalità dei casi “*si da garantire la segretezza delle stesse per un lasso di tempo adeguato alle esigenze di accertamento*”⁶, dettando poi un termine diverso e più breve per le ipotesi di reati di minore gravità ed un termine più lungo per quelle particolarmente gravi.

In particolare, la norma prevede che il termine di durata delle indagini preliminari sarà di sei mesi per i reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena non superiore nel massimo a tre anni, di un anno per la generalità dei reati e di un anno e sei mesi per i reati di criminalità organizzata o terroristica e, in generale, per i procedimenti relativi ai delitti contemplati dall'articolo 407, co. 2, del codice di procedura penale.

Ai sensi del vigente art. 406, co. 1, c.p.p., il Pubblico ministero può, poi, avanzare una prima richiesta di proroga delle indagini, antecedentemente alla scadenza del termine previsto dall'art. 405

⁴ V. Relazione illustrativa, p. 5.

⁵ “a) i delitti appresso indicati:

1) delitti di cui agli articoli 285, 286, 416 bis e 422 del codice penale, 291-ter, limitatamente alle ipotesi aggravate previste dalle lettere a), d) ed e) del comma 2, e 291-quater, comma 4, del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43;

2) delitti consumati o tentati di cui agli articoli 575, 628, terzo comma, 629, secondo comma, e 630 dello stesso codice penale;

3) delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416 bis del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo;

4) delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni o nel massimo a dieci anni, nonché delitti di cui agli articoli 270, terzo comma, [270 bis 2], e 306, secondo comma, del codice penale;

5) delitti di illegale fabbricazione, introduzione nello Stato, messa in vendita, cessione, detenzione e porto in luogo pubblico o aperto al pubblico di armi da guerra o tipo guerra o parti di esse, di esplosivi, di armi clandestine nonché di più armi comuni da sparo, escluse quelle previste dall'articolo 2, comma terzo, della legge 18 aprile 1975, n. 110;

6) delitti di cui agli articoli 73, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'articolo 80, comma 2, e 74 del Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni;

7) delitto di cui all'articolo 416 del codice penale nei casi in cui è obbligatorio l'arresto in flagranza;

7 bis) dei delitti previsti dagli articoli 600, 600 bis, comma 1, 600 ter, primo e secondo comma, 601, 602, 609 bis nelle ipotesi aggravate previste dall'articolo 609 ter, 609 quater, 609 octies del codice penale, nonché dei delitti previsti dall'art. 12, comma 3, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni.”

⁶ V. Relazione illustrativa, pag. 5.

c.p.p., in presenza di una “giusta causa” ed esponendo al giudice per le indagini preliminari le ragioni che giustificano la richiesta rispetto ad una notizia di reato il cui contenuto viene illustrato. Ulteriori proroghe possono essere richieste, ai sensi del vigente comma 2 dell’art. 406 c.p.p., *“nei casi di particolare complessità delle indagini ovvero di oggettiva impossibilità di concluderle entro il termine già prorogato”*, ad eccezione dei casi in cui si proceda per i reati di cui agli artt. 572, 589, co. 2, 589 bis, 590, co. 3, 590 bis e 612 bis c.p., per i quali la proroga può essere richiesta solo una volta, avendo il legislatore ritenuto necessario concentrare lo sforzo investigativo in un lasso temporale circoscritto in ragione della delicatezza della fattispecie per cui si procede e della opportunità di garantire alla persona offesa una risposta tempestiva.

In ogni caso, ciascuna proroga può essere autorizzata per un tempo non superiore a sei mesi, in modo che il termine massimo di durata delle indagini preliminari per i reati “ordinari” non superi i diciotto mesi complessivi ed i due anni se si procede per i reati di cui all’art. 407, co. 2, lett. a), già richiamati nella nota 4, nonché quando rilevino notizie di reato che rendono particolarmente complesse le investigazioni per la molteplicità di fatti tra loro collegati, ovvero per l’elevato numero di reati o di persone sottoposte alle indagini o di persone offese (art. 407, co. 2, lett. b), ovvero, ancora, indagini che richiedono il compimento di atti all’estero (art. 407, co. 2, lett. c) e procedimenti in cui è indispensabile mantenere il collegamento tra più uffici del pubblico ministero a norma dell’art. 371 c.p.p. (art. 407, co. 2, lett. d).

In relazione alla proroga delle indagini, il D.d.l., nella sua versione non emendata, prevede che possa essere avanzata una sola richiesta di proroga, mantenendo inalterato il termine di durata massima delle indagini vigente, di diciotto mesi e due anni per le fattispecie più gravi.

Una riduzione del termine delle indagini opera, invece, per la categoria di reati giudicati meno gravi in ragione del trattamento sanzionatorio previsto: mentre, infatti, nell’attuale sistema vale anche per detti reati la possibilità di richiedere più proroghe delle indagini, di sei mesi in sei mesi, fino ad arrivare ad investigare per il termine massimo di un anno e mezzo, con il D.d.l. queste fattispecie sono soggette al termine ordinario di sei mesi e al regime di una sola proroga, fino ad un massimo di durata delle indagini di un anno.

Deve in merito evidenziarsi come la misura proposta, calibrando in funzione della gravità dei reati per cui si procede, i termini delle indagini, muove dall’assunto che i reati puniti più severamente postulino lo svolgimento di indagini più lunghe e complesse.

Si osserva però, in linea generale, come la modulazione dei termini di durata delle indagini sulla base del solo regime sanzionatorio sottende una semplificazione smentita dall’esperienza giudiziaria, che insegna come il grado di difficoltà delle indagini sia legato alla specificità dei singoli casi.

In sostanza, il termine ordinario della durata di sei mesi previsto per le fattispecie di reato punibili con la multa o la reclusione fino a tre anni, ove il computo della soglia di pena debba avvenire avendo riguardo alla regola generale di cui all'art. 4 c.p.p., rischia di essere eccessivamente breve, laddove si consideri che alla minore gravità del reato, parametrata sul trattamento sanzionatorio, non sempre corrisponde una minore complessità delle indagini da porre in essere per l'accertamento del fatto e l'individuazione del responsabile.

Nella fascia dei reati ritenuti di minore gravità, rientrano, infatti, anche fattispecie (quali la truffa in danno di più persone, se del caso aggravata dal danno patrimoniale di rilevante gravità, alcuni reati contro l'amministrazione della giustizia o contro la salute pubblica, reati tributari, illeciti urbanistici, ecc.) che, nella loro concreta manifestazione, possono presentare profili di complessità con i quali risultano incompatibili investigazioni celeri ed essenziali, richiedendosi, al contrario, per il loro accertamento, ad esempio, l'esame di numerose parti offese, l'acquisizione di documenti presso pubbliche amministrazioni o enti privati, l'affidamento di una consulenza tecnica ad esperti⁷.

In tutti questi casi il termine di sei mesi, anche prolungato ad un anno per effetto della proroga, potrebbe rivelarsi oggettivamente insufficiente.

A questi profili, occorre aggiungere che il carico individuale di lavoro gravante sui sostituti procuratori della Repubblica in moltissimi uffici giudiziari, specie di dimensioni medio piccole, ove peraltro la dotazione di personale amministrativo e di polizia giudiziaria è spesso minore rispetto agli uffici di grandi dimensioni, è tale da rendere oggettivamente difficile la conclusione delle indagini nel termine di sei mesi. Peraltro, laddove le risorse saranno carenti, è del tutto fisiologico che i criteri di priorità di trattazione degli affari saranno improntati a privilegiare il contrasto a fenomeni criminali connotati da maggiore gravità, con inevitabile sacrificio di quelli minori.

Gli emendamenti proposti al D.d.l. hanno inciso anche sulle lettere c) e d) dell'art. 3. Con riferimento alla lettera c), la disposizione è stata modificata prevedendo che la modifica dei termini di durata delle indagini preliminari proposta sia correlata non più alla **“gravità”** dei reati, ma più correttamente alla loro **“natura”**.

Il testo della disposizione è rimasto inalterato per quanto concerne la tripartizione dei termini, con la sola specifica che la versione emendata del n. 1) della lettera c) limita adesso

⁷ A proposito dell'inutilizzabilità della consulenza depositata oltre la data di scadenza delle indagini, v., *ex multis*, Cass., Sez. 5, Sentenza n. 50970 del 12/11/2019 Cc. (dep. 17/12/2019), Rv. 278298, *“Al fine di stabilire la tempestività di una consulenza tecnica disposta dal pubblico ministero rispetto ai termini di indagine e la sua utilizzabilità ex art. 407 cod. proc. pen., trattandosi di un atto a formazione progressiva, non rileva la data di conferimento dell'incarico bensì quella di deposito dell'elaborato, a meno che la relazione non sia meramente riepilogativa di attività posta in essere prima della scadenza del termine di cui all'art. 405 cod. proc. pen., nel qual caso sarà utilizzabile nei limiti dell'attività tempestivamente svolta e documentata”*.

l'applicazione del più breve termine di durata delle indagini preliminari di sei mesi alle sole ipotesi di **“contravvenzioni”**.

Per effetto della modifica proposta pertanto il termine di durata ordinaria delle indagini preliminari sarà di sei mesi per le fattispecie contravvenzionali, di un anno per la generalità dei delitti e di un anno e sei mesi per quelli di cui all'art. 407, comma 2 c.p.p.

Se deve valutarsi con estremo favore l'estensione ad un anno del termine ordinario di durata delle indagini preliminari per lo scaglione dei reati 'intermedi' - così garantendo al pubblico ministero la certezza di poter proseguire l'azione investigativa con continuità, per un tempo più prolungato, e nella segretezza, non dovendo più essere notificato, dopo il decorso dei primi sei mesi, l'avviso di proroga delle indagini - persistono le criticità già sopra segnalate circa la brevità del termine di sei mesi previsto per il primo scaglione di reati.

Infatti, seppur il termine in questione è, nella versione emendata della norma, applicato solo a reati contravvenzionali, non può sottacersi come alcuni di essi destino particolare allarme sociale, specie in alcuni contesti territoriali, e postulino spesso per il loro accertamento lo svolgimento di atti investigativi complessi. Si pensi ad alcune fattispecie di abusi edilizi di cui al D.P.R. 380/2001 o scarichi acque reflue industriali anche contenenti sostanze pericolose di cui al D.lgs. 152/2006. In tutti questi casi, è spesso determinante, oltre che l'acquisizione di documentazione presso enti pubblici, avvalersi di consulenti specializzati e svolgere indagini tecniche finalizzate ad accertare la sussistenza dell'ipotesi di reato, accertamenti che quasi mai riescono ad essere completati nell'arco del breve termine anzidetto.

Con riferimento, invece, all'emendamento proposto per la proroga delle indagini alla lettera d), mentre il D.d.l. nella versione originaria prevede *sic et simpliciter* la limitazione ad una sola richiesta di proroga, il testo emendato, nel confermare detta riduzione, specifica però che la proroga deve essere **“giustificata dalla complessità delle indagini”**.

Il contenuto dell'emendamento sembra quindi circoscrivere eccessivamente le ipotesi in cui può essere richiesta la proroga delle indagini, non essendo considerati i casi in cui, per le ragioni più diverse ed indipendenti dalla volontà del pubblico ministero procedente, può rilevare una oggettiva impossibilità di concluderle nei termini di legge. Sarebbe quindi opportuno che la disposizione prevedesse accanto alla formula “della complessità delle indagini”, il mantenimento di quella dell'oggettiva impossibilità di concluderle nei termini, prevista dall'attuale art. 406, comma 2 c.p.p. per le richieste di proroga successive alla prima.

Art. 3, lett. e), f) e g)

Del tutto inedita e di difficile inquadramento appare la soluzione individuata dal D.d.l. nella sua versione originaria per il caso di mancato esercizio dell'azione penale o di mancata richiesta di archiviazione del procedimento entro il termine di tre mesi dalla scadenza del termine massimo di durata delle indagini preliminari ordinarie; di sei mesi per i casi di cui all'art. 407, co. 2, lettera b); di un anno per i casi di cui all'art. 407, co. 2, lettera a), numeri 1), 3) e 4).

Il legislatore ha, infatti, previsto in questi casi una *discovery* obbligatoria degli atti di indagine, in modo che l'indagato, il suo difensore e la persona offesa prendano visione del materiale acquisito nel corso delle indagini preliminari «*dopo la scadenza dei termini relativi anche prima che il pubblico ministero abbia assunto le proprie determinazioni in ordine all'esercizio dell'azione penale*»⁸.

L'intento dichiarato della norma è quello di “*sbloccare una situazione di stallo mediante il deposito coatto delle investigazioni, il quale permetterebbe al prevenuto e all'offeso di attivarsi, sia per compiere indagini difensive, sia (soprattutto) per pungolare l'accusa a prendere rapidamente le iniziative di loro interesse*”⁹ e di rimediare all'inerzia del pubblico ministero che, anche dopo il decorso di un lasso di tempo piuttosto lungo (tre mesi, sei mesi o un anno a seconda del reato per il quale si procede), non abbia assunto alcuna determinazione in ordine all'esercizio dell'azione penale, all'archiviazione e alla *discovery* delle investigazioni espletate.

Alla luce di quanto detto, sembra che la previsione in commento, tentando di ridurre l'intervallo tra la conclusione delle indagini e il momento effettivo di esercizio dell'azione penale, si ponga in una logica di continuità e di completamento rispetto alla regola introdotta dalla L. 23 giugno 2017, n. 103, c.d. riforma Orlando, attraverso la disposizione di cui all'art. 407, co. 3-bis, c.p.p., secondo la quale il pubblico ministero è tenuto ad esercitare l'azione penale o a richiedere l'archiviazione entro il termine di tre mesi dalla scadenza del termine massimo di durata delle indagini e, comunque, dalla scadenza dei termini previsto nell'art. 415 bis c.p.p.¹⁰

Il legislatore del 2017, nel fissare un determinato lasso di tempo entro cui l'accusa deve assumere le sue determinazioni in merito all'esercizio dell'azione penale, ha però individuato quale rimedio, per il caso di inosservanza del termine anzidetto, l'obbligo, per il pubblico ministero, di darne immediata comunicazione al Procuratore generale presso la Corte d'Appello, così rimettendo

⁸ v. Relazione illustrativa, p. 4.

⁹ v. Relazione illustrativa, p. 4.

¹⁰ Art. 407, co. 3-bis. In ogni caso il pubblico ministero è tenuto a esercitare l'azione penale o a richiedere l'archiviazione entro il termine di tre mesi dalla scadenza del termine massimo di durata delle indagini e comunque dalla scadenza dei termini di cui all'articolo 415-bis. Nel caso di cui al comma 2, lettera b), del presente articolo, su richiesta presentata dal pubblico ministero prima della scadenza, il procuratore generale presso la corte di appello può prorogare, con decreto motivato, il termine per non più di tre mesi, dandone notizia al procuratore della Repubblica. Il termine di cui al primo periodo del presente comma è di quindici mesi per i reati di cui al comma 2, lettera a), numeri 1), 3) e 4), del presente articolo. Ove non assuma le proprie determinazioni in ordine all'azione penale nel termine stabilito dal presente comma, il pubblico ministero ne dà immediata comunicazione al procuratore generale presso la corte di appello.

a quest'ultimo la valutazione della condotta del pubblico ministero e la verifica in concreto delle ragioni specifiche dell'omessa assunzione, nei termini previsti, delle determinazioni relative all'esercizio dell'azione penale, nonché l'adozione di eventuali iniziative nei confronti dello stesso.

L'intervento normativo in commento sembra quindi indirizzato proprio a superare detto assetto, prevedendo uno strumento volto a rimuovere in maniera più incisiva e diretta, l'inerzia del pubblico ministero.

La Relazione illustrativa al D.d.l. nella sua versione originaria specifica che *“Il disegno di legge di delega prevede, altresì, una procedura di deposito degli atti di indagine, nel caso in cui il pubblico ministero non abbia notificato l'avviso di conclusione delle indagini preliminari o non abbia avanzato richiesta di archiviazione entro stringenti termini decorrenti dalla scadenza della durata massima delle indagini preliminari [lettera e)]. Tale previsione consente agli interessati di prendere visione degli atti dell'indagine preliminare dopo la scadenza dei relativi termini, anche prima che il pubblico ministero abbia assunto le proprie determinazioni in ordine all'esercizio dell'azione penale.*

Con la nuova disciplina della durata delle indagini preliminari si raggiungerà quindi, un punto di equilibrio tra le esigenze di segretezza, speditezza e adeguatezza delle indagini preliminari e le garanzie dovute alla persona sottoposta alle indagini in ordine all'effettivo rispetto della durata delle indagini preliminari e del diritto di difesa in relazione ai risultati acquisiti all'esito delle indagini”.

Se è ovviamente apprezzabile l'intenzione di voler trovare soluzioni per garantire la tempestiva conclusione della fase delle indagini, non può però non rilevarsi come il rimedio prescelto presenti criticità per tre ordini di ragioni: la *discovery* coatta, così come strutturata, sembra non velocizzare la conclusione della fase in questione, né garantire maggiormente l'indagato e la persona offesa e rischia inoltre di incidere in maniera assai consistente sulle scelte del pubblico ministero, sino a vanificare l'esito di sforzi investigativi impegnativi.

Sotto il primo profilo, appare evidente come l'imposta *discovery* non velocizzi in maniera incisiva la fase di conclusione delle indagini preliminari, avendo il legislatore previsto, accanto all'operatività dei predetti termini (3-6-12 mesi a seconda del reato per il quale si procede) per l'ostensione del materiale investigativo raccolto, anche la possibilità che gli stessi siano ulteriormente procrastinabili per un non meglio precisato *“limitato periodo di tempo”*, che si somma a quelli già decorsi dopo che siano spirati i termini di durata massima delle indagini preliminari.

Pertanto, del tutto irragionevolmente, la notifica dell'avviso di deposito può essere ritardata solo quando si proceda per i delitti di cui all'art. 407, comma 2, lett. a), nn. 1, 3 e 4, e non anche

quando si proceda per i non meno gravi reati previsti dal n. 2 della stessa lettera a), ovvero i delitti consumati o tentati di cui agli artt. 575, 628, terzo comma, 629, secondo comma, e 630 c.p.

La soluzione offerta onera, inoltre, le segreterie dei pubblici ministeri, già in sofferenza in relazione alla nota carenza di personale amministrativo, di un ulteriore carico di lavoro, ovvero di curare gli adempimenti conseguenti all'obbligo di notifica di un nuovo avviso all'indagato e alla persona offesa del quale non si comprende appieno la funzione e che dovrebbe forse precedere, come si avrà modo di vedere a breve, la successiva notifica dell'avviso di conclusioni delle indagini preliminari.

Sotto il profilo delle garanzie offerte all'indagato, preme rilevare la difficoltà di comprendere quale sia la natura dell'avviso di deposito degli atti di cui si tratta, quale il suo scopo e quali rapporti sussistano tra lo stesso e l'avviso *ex art 415 bis c.p.p.*

L'avviso *ex art. 415 bis c.p.p.* assolve, infatti, ad una funzione specifica, ovvero quella di rendere edotto "*l'indagato del fatto per il quale si procede, delle norme di legge che si assumono violate, della data e del luogo del fatto*", del deposito della documentazione relativa alle indagini presso la segreteria del pubblico ministero e del contenuto del suo diritto di difesa, che si traduce nella possibilità di prendere visione ed estrarre copia degli atti d'indagine, e nell'esercizio della facoltà, entro il termine di venti giorni, di presentare memorie, di produrre documenti, di depositare documentazione relativa alle investigazioni del difensore, di chiedere al pubblico ministero il compimento di atti di indagine, nonché di presentarsi per rilasciare dichiarazioni, ovvero di chiedere di essere sottoposto ad interrogatorio. L'avviso in questione viene peraltro notificato anche al difensore dell'indagato proprio perché quest'ultimo possa consultarsi con il primo ed assumere le opportune decisioni circa la strategia difensiva da seguire.

L'avviso di cui alla lettera e) viene notificato, invece, al solo indagato e alla persona offesa e presuppone il mero deposito della documentazione relativa alle indagini espletate presso la segreteria del pubblico ministero, e la facoltà questa volta oltre che per l'indagato e per la persona offesa, anche per il difensore del primo, di prenderne visione ed estrarne copia.

Ciò comporta che l'indagato è posto nella condizione di avere a disposizione tutto il materiale probatorio non trasfuso in alcun atto in cui il pubblico ministero, seppur in forma solo tratteggiata, gli abbia prospettato le ipotesi accusatorie a suo carico, indicando le fonti di prova a supporto di esse, così rendendo leggibili gli atti investigativi compiuti, e gli abbia indicato il contenuto del suo diritto di difesa.

Nonostante le differenze oggettive tra i due avvisi, deve sottolinearsi che è lo stesso contenuto della relazione illustrativa a sollevare il dubbio sulla sopravvivenza dell'obbligo di notifica dell'avviso *ex art. 415 bis c.p.p.*

Invero, nella Relazione illustrativa si prevede che “vi è l'introduzione di una garanzia di assoluta novità e sostanziale portata per la tutela dei diritti della persona sottoposta a indagini e delle persone offese: la previsione di un meccanismo che impone al pubblico ministero la messa a disposizione degli atti, a meno che non sia stato notificato l'avviso della conclusione delle indagini previsto dall'articolo 415-bis del codice di procedura penale ovvero non sia stata richiesta l'archiviazione. Fermo restando l'istituto dell'avocazione di cui all'articolo 412 del codice di rito, si rimedia a eventuali ritardi o stasi nelle indagini assicurando l'effettiva conoscenza di tutti gli atti alle persone interessate (siano persone soggette ad indagini, siano parti offese); queste saranno così in grado di attivarsi per eventuali indagini difensive e per sollecitare le iniziative nel loro interesse (archiviazione o esercizio dell'azione penale), fornendo di fatto un contributo utile alla dinamica procedimentale.”

Dunque, nella prospettiva del D.d.l., la notifica dell'avviso ex art. 415 bis c.p.p. è alternativa a quella relativa al deposito degli atti che interviene a supplire la mancanza della prima. Inoltre, l'avviso di deposito è visto quale forte forma di garanzia per l'indagato, sicché è ragionevole ritenere che nella visione del legislatore possa essere considerato un rimedio sostitutivo della notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari.

La predetta conclusione potrebbe poi essere avvalorata dalla formulazione della disposizione della successiva lettera f) che, nel prevedere la configurabilità di un illecito disciplinare per il caso in cui il pubblico ministero, dopo la notifica dell'avviso di cui alla lettera e), abbia omissso di chiedere l'archiviazione o di esercitare l'azione penale entro il termine di trenta giorni dalla richiesta del difensore o della persona offesa, induce a ritenere che l'alternativa, decorso il termine massimo di durata delle indagini, possa anche essere tra la proposizione della richiesta di archiviazione e l'esercizio dell'azione penale e non tra la prima e la notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari.

Sarebbe, dunque, opportuno un chiarimento in merito da parte del legislatore, soprattutto perché non pare che l'avviso riguardante la *discovery* assolvà ad una reale funzione di garanzia per l'indagato, non essendo esso accompagnato da un atto del pubblico ministero volto a selezionare, nell'ambito del materiale probatorio raccolto, quello rilevante ai fini della sostenibilità dell'accusa nei suoi confronti e non contenendo nemmeno, come detto, le fondamentali informazioni relative all'esercizio del diritto di difesa e agli addebiti per i quali si è proceduto allo svolgimento delle indagini preliminari.

Sotto l'ultimo e assai rilevante profilo problematico prima rilevato, ovvero quello degli effetti della *discovery* obbligata, appare indubbio che la soluzione proposta nel D.d.l. abbia l'effetto di incidere drasticamente sulle scelte operative che il pubblico ministero può a quel punto compiere.

Invero, non di rado il P.M., sulla scorta del materiale probatorio raccolto nel corso delle indagini, si determina a richiedere misure cautelari. La sola predisposizione della richiesta, in procedimenti complessi (così, ad esempio, quelli in cui siano state svolte intercettazioni o acquisite prove dichiarative da parte dei collaboratori di giustizia), può richiedere tempi non brevi, di talché la *discovery* anticipata preclude la percorribilità di una tale strada, svelando agli indagati il contenuto delle indagini effettuate.

Potrebbe, poi, darsi il caso in cui il pubblico ministero abbia atteso nel comunicare all'indagato le proprie determinazioni conclusive, in ragione dell'avvenuta presentazione di una richiesta di misura cautelare al GIP, sulla quale quest'ultimo non abbia ancora provveduto. In questa ipotesi, non vi è chi non veda l'effetto disastroso che la *discovery* obbligata avrebbe sulle indagini espletate, vanificando gli sforzi investigativi e frustrando le esigenze cautelari evidenziate nella richiesta di misura.

Analogamente è a dirsi per il caso in cui l'omessa assunzione di una formale determinazione conclusiva delle indagini dipenda dalla necessità di coordinare le indagini del procedimento con quelle, connesse, in atto presso altri uffici giudiziari nazionali o esteri.

In tutte queste ipotesi la 'sanzione' della *discovery* coatta colpirebbe non solo le indagini per le quali sia decorso il termine massimo di durata senza che il titolare del procedimento si sia attivato assumendo le determinazioni conclusive, ma anche le ulteriori indagini connesse, rispetto alle quali eventualmente non sia nemmeno decorso il termine massimo di durata delle stesse.

Non vi è poi chi non veda il paradosso di introdurre nell'ordinamento, quale rimedio per l'inerzia del pubblico ministero, all'evidenza al fine di rafforzare la tutela degli interessi di natura 'pubblicistica' sottesi all'esercizio della funzione requirente, una 'sanzione' - quale la *discovery* così come configurata - che di fatto, limitando nel modo anzidetto le possibilità di azione della Procura, finisce proprio con il precludere il pieno soddisfacimento di quegli stessi interessi.

Si ricollega alla stessa visione 'personalistica' della gestione delle indagini anche la successiva lettera f), che individua una nuova forma di responsabilità disciplinare del pubblico ministero per il caso di violazione delle prescrizioni di cui alla citata lettera e) che sia dovuta a negligenza inescusabile.

La norma sembra presupporre, come anticipato, che le sorti del procedimento penale dipendano esclusivamente dalla condotta della persona fisica del pubblico ministero che lo ha in carico. Non si tiene, quindi, conto dell'inserimento del magistrato in un ufficio e delle problematiche organizzative dello stesso e dell'operatività dell'ufficio in un sistema penale complesso, nel quale rilevano una pluralità di fattori (carico di lavoro gravante sull'ufficio giudiziario e carico individuale del magistrato, risorse amministrative e di polizia giudiziaria in

dotazione all'ufficio, formazione della polizia giudiziaria ed organizzazione del lavoro di quest'ultima, problematiche connesse alla notificazione degli atti, carico di lavoro dell'ufficio gip/gup e organizzazione dello stesso, carico di lavoro del tribunale del riesame, ecc.) sui quali il singolo magistrato non ha pressoché possibilità di esercitare la propria influenza.

Deve poi considerarsi che se la condanna disciplinare del pubblico ministero a causa della omessa notifica dell'avviso di deposito di cui alla lettera e) interverrà solo negli auspicabilmente rarissimi casi di sua negligenza inescusabile, la norma, per come è strutturata, sembra in ogni caso postulare l'automatica messa in moto della macchina disciplinare per il solo fatto della mancata notifica dell'avviso nei termini previsti, spettando poi al singolo magistrato dimostrare la scusabilità della propria condotta e la conseguente esistenza di una causa di giustificazione del proprio comportamento.

In linea con la complessiva impostazione della riforma, si colloca anche la lettera g) dell'art. 3, che introduce l'innovativa figura della "messa in mora" del pubblico ministero: è infatti previsto che il pubblico ministero, una volta notificato l'avviso di deposito degli atti di cui si è detto, debba presentare richiesta di archiviazione o esercitare l'azione penale *«entro il termine di trenta giorni dalla presentazione della richiesta del difensore della persona sottoposta alle indagini o della parte offesa»*.

Il legislatore ha dunque codificato una modalità del tutto nuova con cui l'indagato, tramite il suo difensore, o la stessa persona offesa potranno compulsare il pubblico ministero per sapere cosa abbia deciso: se esercitare l'azione penale o chiedere l'archiviazione del procedimento. Anche in questa ipotesi è previsto un ulteriore nuovo illecito disciplinare, sempre che il fatto sia *"dovuto a negligenza inescusabile"*, per il caso in cui l'inerzia si sia protratta dopo il decorso dei trenta giorni dalla comunicazione della richiesta della parte.

In merito deve osservarsi la ristrettezza del termine di trenta giorni previsto dalla lettera g) per l'assunzione della decisione circa l'esercizio dell'azione penale o l'archiviazione, che sembra inconciliabile con la notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari e soprattutto con gli adempimenti conseguenti, essendo possibile che il pubblico ministero debba procedere dopo la notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari all'interrogatorio dell'indagato e all'esito di questo, ovvero dopo il deposito di memorie e documenti, ad effettuare ulteriori attività investigative, che non consentono certamente l'osservanza del termine di trenta giorni.

Sembra pertanto opportuno un intervento del legislatore che valga a chiarificare e coordinare le disposizioni del D.d.l. con quelle del codice di procedura penale relative all'avviso *ex art. 415 bis c. p.p.*

Vale poi anche per la norma in commento, quanto osservato in precedenza con riferimento all'aggravio del sistema di accertamento della responsabilità disciplinare dei magistrati. Sembra, infatti, doversi ritenere che sia sufficiente il decorso del termine di trenta giorni e il perdurare di una mancata risposta del pubblico ministero per dare avvio al procedimento finalizzato alla verifica della sua condotta, spettando poi al magistrato dimostrare l'esistenza di una causa di giustificazione della stessa.

Le proposte contenute nel D.d.l. alle lettere sopra indicate dell'art. 3 sono state oggetto di emendamenti quanto alla lettera e), mentre le lettere f) e g) sono state soppresse e sostituite con altre disposizioni aventi lettere e –bis), e-ter), e- quater).

Passando all'analisi delle novità proposte, si rileva che la versione emendata della lettera e) prevede che ***“decorsi i termini di durata delle indagini, il pubblico ministero sia tenuto ad 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”***.

Le ulteriori lettere prevedono l'obbligo per il legislatore di:

e-bis) ***“predisporre idonei meccanismi procedurali volti a consentire alla persona sottoposta alle indagini e alla persona offesa, la quale nella notizia di reato o successivamente alla sua presentazione abbia dichiarato di volerne essere informata, 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”***.

La relazione illustrativa evidenzia che *“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”* e specifica che *“Il pubblico ministero si vede confermato lo spazio di valutazione sulle risultanze delle indagini, susseguente al termine delle stesse. 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”.

Tanto premesso si osserva che mentre nel testo originario del D.d.l., il legislatore aveva già individuato, alla lettera e), dei termini, calibrati sulla gravità dei reati inclusi nelle tre fasce contemplate alla lettera c) - (3 mesi per i reati puniti con pena pecuniaria o con pena detentiva non superiore nel massimo a tre anni, 6 mesi per la generalità dei reati, dodici mesi per le fattispecie dicui all’art. 407 c.p.p.), decorsi i quali avrebbe operato la *discovery* obbligata, con tutte le criticità sopra evidenziate, la “nuova” lettera e) mantiene fermo lo stesso principio, ma demanda al legislatore delegato il compito di individuare i termini suddetti.

Anche la lettera e–bis) conferma nella sostanza la validità della scansione temporale già prevista (decorso del termine di durata delle indagini preliminari e decorso dell’ulteriore termine normativamente stabilito senza l’adozione da parte del Pubblico ministero di una decisione) e della soluzione individuata (la *discovery*) per l’eventuale inerzia della Procura, ma demanda al legislatore delegato il compito di stabilire i meccanismi idonei a produrre la predetta *discovery* nei confronti dell’indagato e della persona offesa, così consentendo un ulteriore spazio di riflessione sugli effetti incisivi che tale innovativo istituto produrrà sulle indagini preliminari.

Di difficile comprensione appare però l’ultima parte della norma in cui si prevede che, nell’individuare lo strumento che garantisca la *discovery*, il legislatore delegato tenga conto “*delle esigenze di tutela del segreto investigativo nelle indagini relative ai reati di cui all’art. 407 c.p.p. e di ulteriori esigenze di cui all’articolo 7 della direttiva 2012/13/UE*”.

Nel condividere il principio sotteso alla disposizione in esame che sembra tenere conto della pluralità di criticità connesse all’introduzione dello strumento della *discovery* obbligata, soprattutto per la sua idoneità ad incidere, vanificandoli, gli sforzi investigativi compiuti dalla Procura, deve però osservarsi che risulta difficilmente comprensibile la ragione per cui si sia previsto che le esigenze di tutela del segreto investigativo rilevino solo in relazione all’elenco di reati previsti

dall'art. 407 c.p.p. L'elenco pur contemplando fattispecie di reato particolarmente gravi, non le esaurisce, non figurando fra esse, ad esempio, i reati contro la pubblica amministrazione o contro l'incolumità pubblica, per l'accertamento dei quali è spesso necessario svolgere indagini lunghe e complesse, con il coinvolgimento di soggetti pubblici o società private e connessi interessi rilevanti.

Sarebbe quindi opportuno che la norma venisse emendata, prevedendo che il legislatore delegato, nel dare attuazione al principio in parola, includa una clausola che consenta di limitare o ritardare la *discovery* per qualsiasi fattispecie di reato, e non solo per quelli di cui all'art. 407 c.p.p., quando ricorrano particolari condizioni, quali ad esempio: la pendenza di una richiesta al GIP di misura cautelare su cui quest'ultimo non si sia ancora espresso; la ricorrenza di indagini particolarmente complesse, per la pluralità dei fatti illeciti emersi, la pluralità di indagati e/o la commissione di fatti sul territorio nazionale e all'estero, che comporti l'esame di un imponente compendio probatorio non esauribile in breve tempo; l'esistenza di un collegamento investigativo con fatti oggetto d'indagine presso altre Procure nazionali o estere che importi un coordinamento con le attività di detti uffici.

Con riferimento, invece, al richiamo operato dalla lettera e-bis) all'art. 7 della Direttiva UE/2012/13¹¹, la relazione illustrativa chiarisce l'opportunità che nel valutare l'obbligo di *discovery* il legislatore delegato consideri anche la necessità di un bilanciamento di eventuali esigenze di protezione di soggetti potenzialmente coinvolti.

Quanto alla previsione di cui alla lettera e – ter, la stessa si limita a stabilire il principio che debba essere introdotta nell'ordinamento ***“una disciplina che in ogni caso rimedi alla stasi del procedimento mediante un intervento del giudice per le indagini preliminari”***.

¹¹ Articolo 7 Diritto di accesso alla documentazione relativa all'indagine

1. Qualora una persona sia arrestata e detenuta in una qualunque fase del procedimento penale, gli Stati membri provvedono affinché i documenti relativi al caso specifico, in possesso delle autorità competenti, che sono essenziali per impugnare effettivamente, conformemente al diritto nazionale, la legittimità dell'arresto o della detenzione, siano messi a disposizione delle persone arrestate o dei loro avvocati.
2. Per garantire l'equità del procedimento e consentire la preparazione della difesa, gli Stati membri assicurano che a dette persone o ai loro avvocati venga garantito l'accesso almeno a tutto il materiale probatorio in possesso delle autorità competenti, sia esso a favore o contro l'indagato o imputato.
3. Fatto salvo il paragrafo 1, l'accesso alla documentazione di cui al paragrafo 2 è concesso in tempo utile per consentire l'esercizio effettivo dei diritti della difesa e al più tardi nel momento in cui il merito dell'accusa è sottoposto all'esame di un'autorità giudiziaria. Qualora le autorità competenti entrino in possesso di ulteriore materiale probatorio, l'accesso a quest'ultimo è concesso in tempo utile per consentirne l'esame.
4. In deroga ai paragrafi 2 e 3, purché ciò non pregiudichi il diritto a un processo equo, l'accesso a parte della documentazione relativa all'indagine può essere rifiutato se tale accesso possa comportare una grave minaccia per la vita o per i diritti fondamentali di un'altra persona o se tale rifiuto è strettamente necessario per la salvaguardia di interessi pubblici importanti, come in casi in cui l'accesso possa mettere a repentaglio le indagini in corso, o qualora possa minacciare gravemente la sicurezza interna dello Stato membro in cui si svolge il procedimento penale. Gli Stati membri garantiscono che, secondo le procedure del diritto nazionale, una decisione di rifiutare l'accesso a parte della documentazione relativa all'indagine, a norma del presente paragrafo, sia adottata da un'autorità giudiziaria o sia quantomeno soggetta a un controllo giurisdizionale.
5. L'accesso di cui al presente articolo è fornito a titolo gratuito.

La disposizione non contiene disposizioni specifiche, ma solo un principio di carattere talmente generale da rendere difficile lo svolgimento di un commento puntuale.

Non è infatti possibile allo stato immaginare quali meccanismi potrà individuare il legislatore delegato per rimediare alla stasi del procedimento attraverso un intervento del giudice per le indagini preliminari. Potrà trattarsi di un potere incisivo, analogo a quello esercitabile da parte di detto giudice ai sensi dell'art. 409, comma 5 c.p.p. in tema di imputazione coatta, verosimilmente sollecitato dall'indagato o dalla persona offesa, presupponendo un'iniziativa officiosa un controllo da parte dell'Ufficio GIP dei termini di scadenza delle indagini preliminari dei procedimenti penali pendenti presso la Procura della Repubblica presso il Tribunale in cui è incardinato, in concreto non praticabile.

In ogni caso dovrà attendersi l'esercizio della delega per poter verificare se la disciplina individuata sia o meno efficace ed esente da rilievi.

Analogamente è a dirsi con riferimento alla disposizione della lettera e – *quater* che prevede che analoghi rimedi alla stasi del procedimento siano previsti per il caso in cui dopo la notifica dell'avviso ex art. 415 *bis* c.p.p. il pubblico ministero non assuma tempestivamente le determinazioni in ordine all'esercizio dell'azione penale.

Anche in questo caso la norma reca un principio di carattere talmente generale da renderne difficile il commento. Dovrà quindi attendersi il provvedimento attuativo della delega per poter verificare la bontà ed efficacia della soluzione adottata, auspicando che sia definitivamente abbandonata, come sembra dall'intervenuta soppressione delle lettere f) e g), qualsiasi prospettiva che punti a sanzionare il pubblico ministero che non rispetti i termini fissati dal legislatore per il compimento di determinati atti.

In conclusione, il *punctum dolens* di tutta la disciplina prevista dall'art. 3 nella versione originaria è il fatto di avere previsto rimedi e sanzioni ai ritardi maturati nel corso delle indagini preliminari fondati sull'assunto irrealistico che il pubblico ministero sia l'unico *dominus* della sorte del procedimento penale, laddove è evidente che l'osservanza della tempistica delineata dal D.d.l. presuppone l'esistenza di un carico di lavoro individuale più contenuto dell'attuale e il funzionamento ottimale sia dell'ufficio in cui il singolo magistrato requirente è inserito, sia del complessivo sistema del procedimento e del processo penale.

Gli emendamenti in esame hanno quindi indubbiamente il pregio di avere soppresso le citate lettere f) e g) e di avere quindi respinto la criticabile visione del procedimento penale come fase governabile esclusivamente da parte del Pubblico Ministero, prendendo atto, più ragionevolmente, della realtà degli uffici requirenti italiani gravati da un numero davvero imponente di affari e delle rilevanti e complessive problematiche del sistema del procedimento e processo penale.

Deve, quindi, auspicarsi che il legislatore delegato, nel dare attuazione ai principi di delega contenuti dalle lettere e) ad *e-quater*), contempli, accanto a misure acceleratorie del procedimento e del processo penale, un'ulteriore consistente depenalizzazione o, ancora più a monte, meccanismi di definizione dei procedimenti penali riguardanti fatti di lieve entità, diversi da quelli implicanti la celebrazione del canonico processo penale, attuando un ripensamento del complessivo sistema, ed un correlativo serio investimento di risorse umane e materiali, così da porre le basi per garantire la puntuale osservanza da parte delle Procure della Repubblica dei tempi previsti per lo svolgimento delle indagini preliminari e per la loro conclusione.

Alle predette riflessioni se ne deve aggiungere una conclusiva sugli effetti apparentemente indiretti, ma in realtà assai concreti, del D.d.l. e delle disposizioni emendate, avendone esse mantenuto integralmente l'impostazione di fondo: occorre evitare che, per accelerare il compimento delle attività riguardanti la fase delle indagini preliminari ed evitare eventuali forme di responsabilità disciplinare, si incentivi un approccio di frettolosa definizione dei procedimenti, a scapito della qualità e della necessaria approfondita ponderazione delle decisioni che dovrebbe sempre presidiare il delicato esercizio delle funzioni requirenti.

Art. 3, lett.i) del D.d.l. - Art. 3 lett. i/ l) quater della proposta di emendativa del Governo: “Udienza preliminare”.

Con l'intento di rafforzare la funzione ‘filtro’ dell'udienza preliminare, ad oggi risultata del tutto insoddisfacente, come attestato dall'alta percentuale di assoluzioni (50,5%) pronunciate all'esito del giudizio dibattimentale nel periodo compreso tra il 2018/2020¹, si intende modificare la regola di giudizio per la pronuncia di sentenza di non luogo a procedere ai sensi dell'art. 425, co. 3, c.p.p.

L'attuale regola di giudizio di cui all'art. 425, co. 3, c.p.p., in base alla quale “il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere anche quando gli elementi acquisiti sono insufficienti, contraddittori o comunque non idonei a sostenere l'accusa in giudizio”², dovrà essere rimodulata, in modo che non si faccia luogo al rinvio a giudizio “nei casi in cui gli elementi acquisiti risultano insufficienti, contraddittori o comunque non consentono una ragionevole previsione di accoglimento della prospettazione accusatoria in giudizio”.

Nella relazione illustrativa è stato esplicitato che, in tal modo, non sarà più “la sola sostenibilità dell'accusa in giudizio, parametro per il rinvio a giudizio, ma occorrerà che il giudice dell'udienza preliminare” sia “in grado di prevedere che il giudizio dibattimentale si concluda con una sentenza di condanna del responsabile”.

La modifica in commento va letta in maniera coordinata con l'intervento che ha riguardato l'art. 125 disp. att. c.p.p., in tema di archiviazione, nonché con quello che prevede l'introduzione dell'udienza ‘filtro’ per i procedimenti a citazione diretta (art. 6 D.d.l.): la comune regola di giudizio valevole per il P.M., nelle determinazioni relative all'esercizio dell'azione penale, e per il GUP e il giudice dell'udienza filtro, nella decisione concernente il passaggio alla fase del dibattimentale, intende, infatti, realizzare un reticolo più fitto di sbarramenti alla celebrazione di giudizi inutili.

¹ Tale dato è riportato nella relazione *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2020* (fol. 30) del Primo Presidente della Corte di Cassazione ed è stato fornito dalla Direzione Generale di statistica e analisi organizzativa del Ministero della Giustizia. A commento di tale dato, il Primo Presidente ha osservato come la percentuale *“di assoluzione all'esito del dibattimento evidenzia un problema sia di valutazione prognostica sulla sostenibilità dell'accusa a dibattimento da parte del P.M. (art. 125 disp. att. cod. proc. pen.) che di effettività dei controlli giurisdizionali da parte del giudice per le indagini preliminari”*(v. Relazione sull'Amministrazione della Giustizia nell'anno 2020).

² Il primo comma dell'art. 425 c.p.p. dispone che deve essere pronunciata sentenza di non luogo a procedere se ricorre una causa di estinzione del reato, se l'azione penale non poteva essere iniziata o proseguita, se il fatto non è previsto dalla legge come reato, se risulta che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso, che il fatto non costituisce reato o che si tratta di persona non punibile per qualsiasi causa. Il comma secondo contiene una disposizione implicitamente abrogata dalla L. n. 251/2005.

Per meglio delineare la portata dell'intervento in commento, occorre sinteticamente dar conto che, nel diritto vivente, anche dopo l'eliminazione, ad opera della L. n. 479/1999, dell'espressione "evidente" dal testo dell'art. 425 c.p.p., il parametro di giudizio del GUP non è di natura sostanziale, bensì processuale, non dovendo valutare l'innocenza o la colpevolezza dell'imputato, ma solo l'utilità o meno del dibattimento.

Tale regola ha rilevanti ricadute per il caso in cui gli elementi acquisiti dal P.M. siano insufficienti e contraddittori: secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, che ha recepito i principi affermati dalla Corte Costituzionale³, in tale situazione, poiché l'apprezzamento del giudice non si sviluppa secondo un canone, sia pur prognostico, di colpevolezza o innocenza, ma si incentra sulla ben diversa prospettiva di deliberare se risulti o meno necessario dare ingresso alla successiva fase del dibattimento, può essere pronunciata sentenza di non luogo a procedere, solo se il quadro probatorio e valutativo delineatosi venga ragionevolmente ritenuto immutabile ed esiste, quindi, una prevedibile possibilità che il dibattimento non possa pervenire ad una diversa soluzione⁴.

La nuova regola intende superare l'assetto ermeneutico descritto poiché, per il caso in cui il quadro probatorio sia incerto, per l'insufficienza e la contraddittorietà degli elementi che lo compongono, il giudice non dovrà più deliberare in ordine all'utilità o meno di dare ingresso alla successiva fase del dibattimento, considerando anche la possibile implementazione che potrebbe ricevere il compendio probatorio acquisito dal P.M. in giudizio, in forza di possibili integrazioni e delle superiori risorse cognitive che assicura il contraddittorio; il giudice dovrà, invece, apprezzare se, sulla base degli elementi già acquisiti dal P.M., sia ragionevole la previsione di un'affermazione di responsabilità dell'imputato all'esito del giudizio dibattimentale.

³ V. in tal senso Corte Costituzionale, sentenza n. 71/96 e ordinanza n. 185/01. A proposito dell'art. 425 c.p.p., la Corte ha osservato come, essendo stato in questo volutamente omissivo qualsiasi richiamo contenutistico alla disciplina della sentenza di assoluzione dettata dall'art. 530 c.p.p., si sia inteso mantenere nettamente distinte le due pronunce. Nel quadro di una valutazione comparata queste, a giudizio della Corte, sono assimilabili solo in caso di prova positiva dell'innocenza e in quella speculare di totale assenza della prova della colpevolezza; diversamente, nelle ipotesi in cui la prova risulti insufficiente e contraddittoria, "l'apprezzamento del giudice non si sviluppa..., secondo un canone, sia pur prognostico, di colpevolezza o innocenza, ma si incentra sulla ben diversa prospettiva di deliberare... se risulti o meno necessario dare ingresso alla successiva fase del dibattimento".

⁴ V., ex multis, Cass., Sez. 5, Sentenza n. 565 del 26/10/2016: "Anche la giurisprudenza di questa Corte è assolutamente consolidata nell'affermare che, ai fini della pronuncia della sentenza di non luogo a procedere, il criterio di valutazione per il giudice dell'udienza preliminare non è di natura sostanziale bensì processuale, non potendosi valutare l'innocenza o la colpevolezza dell'imputato ma l'inutilità del dibattimento, anche in presenza di elementi probatori contraddittori od insufficienti (Sez. 5, n. 26756 del 26/02/2016, Rv. 26718901). Il giudice dell'udienza preliminare ha dunque il potere di pronunciare la sentenza di non luogo a procedere in tutti quei casi nei quali non esista una prevedibile possibilità che il dibattimento possa pervenire ad una diversa soluzione, quando il quadro probatorio e valutativo delineatosi all'udienza preliminare venga ragionevolmente ritenuto immutabile. L'esistenza di un quadro probatorio non univoco, per l'insufficienza o contraddittorietà degli elementi che vanno a comporlo o per la loro incompiutezza non può giustificare la sentenza di non luogo a procedere se non quando sia ragionevolmente prevedibile che gli stessi siano destinati a rimanere tali all'esito del giudizio" (in senso conforme, v. Cass., Sez. 4, n. 47169 del 08/11/2007, Rv. 238251; Cass., Sez. 2, n. 35178 del 03/07/2008, Rv. 242092; Cass., Sez. 6, n. 33921 del 17/07/2012, Rv. 253127).

L'emendamento avente ad oggetto detta previsione prevede una ulteriore modifica della regola di giudizio, stabilendosi che il GUP non possa disporre il rinvio a giudizio quando gli elementi acquisiti non consentono una ragionevole previsione di condanna.

La modifica, rispetto al D.d.L., più che di sostanza, sembra voler meglio puntualizzare che il GUP, al fine di decidere se disporre o meno il rinvio a giudizio, valuti la completezza del materiale probatorio acquisito dal P.M. nell'ottica del giudice del dibattimento e dei criteri in base ai quali questo deve decidere.

Se la finalità, costituente la *ratio* della modifica, è del tutto condivisibile nondimeno, a fronte della immutata natura prognostica del giudizio rimesso al GUP e dell'elasticità della formula utilizzata (“*ragionevole previsione di condanna*”), sussiste il rischio che, nella prassi applicativa, la portata innovativa della previsione risulti vanificata.

In sostanza, perché al mutamento lessicale della regola di giudizio di cui all'art. 425 c.p.p. si accompagni un effettivo potenziamento del potere valutativo del giudice dell'udienza preliminare e, conseguentemente, un'accresciuta funzione deflattiva di quest'ultima, occorrerebbe chiarire se il GUP, nel formulare la prognosi, debba porsi nella prospettiva del giudice del dibattimento, che può pronunciare sentenza di condanna solo ove la responsabilità dell'imputato risulti provata “*oltre ogni ragionevole dubbio*” (art. 533, co. 1, c.p.p.) o, invece, se possa disporre il rinvio a giudizio anche a fronte della sola probabilità di una condanna.

Alla lett. i) del testo emendato è stato previsto un ampliamento dei reati per i quali è possibile procedere a giudizio nella forma della citazione diretta, includendovi quelli puniti on pena non superiore a sei anni, anche se congiunta a pena pecuniaria.

La modifica, intesa a deflazionare ulteriormente l'udienza preliminare, non è destinata a rendere più spediti i giudizi, essendo prevista per i reati a citazione diretta l'omologa udienza filtro.

Piuttosto oscuro risulta poi il riferimento alle difficoltà di accertamento del reato, come criterio di cernita per individuare quelli che, pur puniti con la pena della reclusione non superiore nel massimo a sei anni, devono rimanere in carico al GUP.

Art. 3, lett. i-ter).

Con detta disposizione si è inteso delegare una modifica dell'udienza preliminare onde riservare uno spazio di controllo giurisdizionale, e in contraddittorio, sull'imputazione formulata dal pubblico ministero. In base alla prima parte del principio di delega⁵, quando il GUP ritenga che la richiesta di

5

In sede di intervento delegato, dovrà essere previsto che “*in caso di violazione della disposizione di cui all'articolo 417, comma 1, lettera b), il giudice, sentite le parti, dichiarare anche d'ufficio la nullità e, laddove il pubblico ministero non provveda alla riformulazione dell'imputazione, restituire 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*

rinvio a giudizio non contiene l'enunciazione, in forma chiara e precisa del fatto, delle circostanze aggravanti e di quelle che possono comportare l'applicazione delle misure di sicurezza, con indicazione degli articoli di legge violati, sentite le parti, anche d'ufficio dichiara la nullità della richiesta di rinvio a giudizio.

Pur a fronte dell'invalidità dell'atto che ha determinato il passaggio alla fase dell'udienza preliminare, non si ha una immediata regressione del procedimento a quella delle indagini preliminari, essendo consentito al P.M. di provvedere alla riformulazione dell'imputazione. Solo ove ciò non avvenga gli atti saranno restituiti al P.M. Per comprendere la ragione dell'intervento normativo occorre evidenziare che nessuna sanzione di nullità è attualmente prevista qualora la richiesta di rinvio a giudizio non presenti i requisiti di cui all'art. 417 lett. b) c.p.p..

La giurisprudenza di legittimità, per ovviare al principio di tipicità delle nullità, nel caso di imputazioni gravemente carenti degli elementi sopra indicati, ha ritenuto integrata la nullità d'ordine generale di cui all'art. 178, lett., b) , c.p.p., relativa al potere di iniziativa del P.M.⁶

Con riferimento a ipotesi meno gravi di incompletezza dell'imputazione, almeno a partire dall'intervento nomofilattico delle Sezioni Unite con la sentenza n. 5307 del 20/12/2007 (dep. 01/02/2008, P.M. in proc. Battistella, Rv. 238239), il provvedimento con cui il giudice dell'udienza preliminare dispone la restituzione degli atti al pubblico ministero per genericità o indeterminatezza dell'imputazione, senza avergli previamente richiesto di precisarla, è abnorme e come tale ricorribile per cassazione.

Il principio di delega in commento sostanzialmente recepisce l'attuale assetto del diritto vivente, lo normativizza, introduce un'espressa causa di nullità per la violazione dell'art. 417, co. 1, lett. b) c.p.p. e, al contempo, una 'inedita' ipotesi di sanatoria dell'atto per il caso in cui il P.M. provveda ad emendarlo con immediatezza.

Le modifiche che si intende introdurre sono, dunque, pienamente condivisibili e non presentano criticità.

Analogamente è a dirsi per la seconda parte del principio di delega di cui alla lett. **i-bis)** dell'art. 3.

Anche in questo caso si intende colmare una lacuna; ed invero, benchè si ammetta che il GUP possa, nel decreto che dispone il giudizio, conferire al fatto una diversa qualificazione

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” .

⁶ In tal senso v. , ex multis, Cass., Sez. 6, **Sentenza n. 9659** del 03/02/2015 Ud. (dep. 05/03/2015) Rv. 262500 – 01 “Il Pubblico ministero, ai sensi dell'art. 405 comma 1 cod. proc. pen. esercita l'azione penale attraverso la formulazione della richiesta di rinvio a giudizio e l'art. 417, comma 1, cod. proc. pen. dispone che detto atto di promovimento contiene (lett.b)) l'enunciazione in forma chiara e precisa del fatto. Sicché , deve convenirsi con il richiamato insegnamento, che la omessa enunciazione del fatto - in relazione alla condotta tipica del reato - integra indiscutibilmente la inosservanza delle disposizioni concernenti la iniziativa del Pubblico Ministero nell'esercizio della azione penale”.

giuridica senza che l'atto sia abnorme⁷, tuttavia, l'intervento del GUP non può esorbitare dal perimetro del fatto descritto nell'imputazione.

Il principio recepito e che si intende positivizzare è quello affermato dalla prevalente giurisprudenza di legittimità, secondo cui non è abnorme il provvedimento con cui il giudice dell'udienza preliminare, dopo aver invano sollecitato il pubblico ministero a precisare l'imputazione, determina la regressione del procedimento per consentire il nuovo esercizio dell'azione penale in modo aderente alle effettive risultanze d'indagine⁸.

Alla luce dell'importanza che presenta l'esatta qualificazione giuridica della condotta ai fini del rito da seguire e delle scelte processuali in genere e, in particolare, quelle riguardanti l'accesso ai riti alternativi (così il rito abbreviato, precluso per i reati puniti con la pena dell'ergastolo) opportunamente è stato previsto che, ove il P.M. non adegui l'imputazione, negli elementi essenziali e accidentali (rilevanti anche ai fini dell'applicazione delle misure di sicurezza) alla concreta fattispecie, il giudice possa restituirgli gli atti perchè provveda alla modifica dell'imputazione.

Con il principio di delega di cui alla lett. ***i-quater dell'art. 3***, si è inteso stabilire che, nei procedimenti relativi a reati per i quali è prevista l'udienza preliminare, l'eventuale costituzione di parte civile debba avvenire nel termine per il compimento degli accertamenti relativi alla regolare costituzione delle parti, a norma dell'art. 420 c.p.p..

Nella relazione illustrativa dell'emendamento, l'anticipazione della costituzione di parte civile alla fase dell'udienza preliminare è stata giustificata in base alla necessità che sia riconosciuto a tutte le parti “ *un più effettivo esercizio del diritto alla prova*”.

Dette motivazioni non appaiono molto convincenti, ammettendosi nel diritto vivente che la parte civile possa esercitare il proprio diritto alla prova ove si costituisca per il dibattimento con

⁷ V. ex multis, Cass. Sez. 6, sentenza n. [28262](#) del 10/05/2017 Cc. (dep. 07/06/2017) Rv. 270521 - 01 “Non incorre in abnormità, sotto il duplice profilo strutturale e funzionale, né in eccesso di potere il decreto con cui il giudice per l'udienza preliminare dispone il giudizio modificando la qualificazione giuridica del fatto posta dal pubblico ministero nella propria richiesta, atteso che lo “*ius variandi*” in punto di diritto è potere tipico attribuito al giudice in ogni fase e grado del procedimento, il cui esercizio non incide sull'autonomo potere - riservato in via esclusiva al pubblico ministero - di modificare il fatto contestato e di procedere a nuova contestazione qualora esso risulti diverso da come è descritto nell'imputazione. (Fattispecie in cui il G.U.P., previa modifica, in assenza di richiesta del P.M., dell'imputazione contenuta nella richiesta di rinvio a giudizio per tentata estorsione continuata ex artt. 81 cod. proc. pen., 56 e 629 cod. pen., aveva disposto il giudizio per l'ipotesi meno grave di esercizio arbitrario delle proprie ragioni in continuazione ex artt. 81 e 393 cod. pen.)”

⁸ V. Cass. Sez. 3- , Sentenza n. 8078 del 10/10/2018 Cc. (dep. 25/02/2019) Rv. 275839 - 02 “Non è abnorme il provvedimento con cui il giudice dell'udienza preliminare, dopo aver invano sollecitato il pubblico ministero a precisare l'imputazione, determini la regressione del procedimento per consentire il nuovo esercizio dell'azione penale in modo aderente alle effettive risultanze d'indagine. (La Corte ha precisato che è legittima la restituzione degli atti al pubblico ministero, attesa l'inerzia di quest'ultimo rispetto alla richiesta di “*emendatio libelli*” di cui all'art. 423, comma 1, cod. proc. pen., in virtù dell'applicazione analogica dell'art. 521, comma 2, cod. proc. pen.).

depositato dell'atto di costituzione in cancelleria ed effettuati il deposito della lista testi nel termine di cui all'art. 468 c.p.p.⁹.

La preclusione alla costituzione di parte civile in dibattimento, ove non effettuata all'udienza preliminare, da un canto non sembra garantire maggiormente il diritto della persona offesa alla prova, dall'altro rischia di rendere la scelta prematura, potendo sussistere un interesse di quest'ultima ad introdurre l'azione civile nel processo penale solo dopo che l'ipotesi accusatoria superi il vaglio dell'udienza preliminare.

⁹ V. in tal senso, ex multis, Cass. Sez. 4, **sentenza n. 27388** del 21/02/2018 Ud. (dep. 14/06/2018) Rv. 273411 - 01 *“La persona offesa che si costituisca parte civile fuori udienza ha la facoltà di depositare la lista testimoniale nei termini di cui all'art. 468 cod. proc. pen. prima della notificazione della dichiarazione di costituzione, e quindi ha il diritto, una volta costituita, all'ammissione delle prove testimoniali ivi indicate essendo l'imputato posto nella condizione di conoscere l'ambito di indagine rispetto al quale organizzare la propria difesa in dibattimento”*.

Art. 4 del D.d.l. e della proposta emendativa del Governo: “*Procedimenti speciali*”

L’art. 4 del D.d.l. contiene i principi di delega relativi alle modifiche aventi ad oggetto i procedimenti speciali, in particolare, il patteggiamento, il giudizio abbreviato, il giudizio immediato, e il giudizio per decreto.

Come sarà di seguito evidenziato, il comune denominatore dell’intervento è costituito dall’intento di potenziare i riti alternativi in un’ottica deflattiva del dibattimento.

A tal riguardo, appare opportuno preliminarmente dar conto che la percentuale di procedimenti definiti con i riti alternativi del patteggiamento e dell’abbreviato è modesta sul totale di quelli definiti; per i procedimenti con rito monitorio si registra un decremento delle opposizioni a seguito dell’introduzione del più favorevole criterio di ragguaglio tra pena pecuniaria e detentiva ad opera della L. n. 103/2017, che ha modificato il co. 1 *bis* dell’art. 459 c.p.p.

Si rinvia per una più analitica illustrazione dei dati statistici all’allegata tabella predisposta dall’Ufficio Statistico del Consiglio (all. 3).

Nella stessa ottica muove il testo emendato che, nel quadro di una riforma ispirata al recupero dell’effettività dell’amministrazione della giustizia penale, ha ritenuto fondamentale l’ampliamento dello spazio applicativo dei riti premiali, declinato soprattutto attraverso un intervento radicale in tema di applicazione di pena, con l’eliminazione delle preclusioni oggettive e soggettive di accesso al rito e un significativo incremento dei benefici, nonché di giudizio abbreviato, diversificando quello ‘secco’ da quello ‘condizionato’, sia quanto alla fase processuale in cui la richiesta può essere proposta, sia in relazione agli effetti premiali.

Di seguito saranno illustrati i contenuti delle singole previsioni, dapprima indicando quelle del D.d.l., poi gli emendamenti a queste proposti.

I. Art. 4, lett. a) del D.d.l. Applicazione della pena su richiesta.

All’art. 4, lett. a), del D.d.l., i principi di delega prevedono:

- al n. 1, l’innalzamento da cinque ad otto anni di reclusione, soli o congiunti a pena pecuniaria, del limite di pena per l’accesso al rito pattizio di natura allargata;
- al n. 2 ulteriori preclusioni al patteggiamento allargato (art. 444, co. 1 *bis* c.p.p.), quando l’accordo abbia ad oggetto una pena superiore a cinque anni di reclusione, includendovi i procedimenti relativi ai delitti di cui agli artt. 422, 558 *bis*, 572, 575 e 578, II co., 579, III co., 580, II co., 582,

583 *quinquies*, nelle ipotesi in cui ricorre taluna delle aggravanti di cui agli artt. 576, I co., n. 2, 5 e 5.1, 577, I co., n. 1, e II co., 609 *quinquies*, 612 *bis*, 612 *ter*¹.

La modifica, benché funzionale a incentivare il ricorso al patteggiamento, ammettendolo anche per reati connotati da significativa gravità, prevedibilmente non sarà idonea a rilanciare il rito poiché all'introduzione, nel 2003, del patteggiamento allargato (a pena superiore a due anni di reclusione e sino al massimo di cinque), non è seguito un incremento significativo di procedimenti definiti con detto rito speciale.

Le ragioni di tale insuccesso vanno individuate nel mancato riconoscimento dei benefici (oltre all'effetto premiale della riduzione di pena fino a un terzo) conseguenti, con alcune eccezioni, al patteggiamento minore (esonero dal pagamento delle spese processuali, mancata applicazione delle pene accessorie e di tutte le misure di sicurezza, ad eccezione della confisca *ex art.* 240 c.p., estinzione del reato e degli effetti penali della condanna al ricorrere delle condizioni di cui all'art. 445, co. 2, c.p.p.); nei tempi rapidi per il passaggio in giudicato della sentenza e il conseguente avvio della fase esecutiva; nel minor livello di 'garanzie' proprie del rito, non solo a prova contratta, ma ormai privo, per effetto della modifica dell'art. 448, co. 2 *bis* c.p.p. ad opera della L. n. 103/2017², del rimedio volto a far valere l'omessa motivazione, da parte del giudice, circa l'inesistenza delle condizioni idonee a giustificare l'emissione di sentenza di proscioglimento *ex art.* 129 c.p.p.

Gli emendamenti proposti all'art. 4, lett. a), prevedono modifiche significative.

In particolare:

- è stata abbandonata la scelta di innalzare ad otto anni di reclusione la soglia di pena 'concordata', mantenendola, come nell'attualità, sino a cinque anni;
- è stato ampliato l'oggetto dell'accordo in ordine al trattamento sanzionatorio, sino ad includervi, nei casi in cui la pena concordata sia superiore ai due anni, le pene accessorie e la loro durata, nonché, in tutti i casi, la confisca facoltativa, l'oggetto e il suo ammontare;

¹ I reati per cui è precluso il patteggiamento sono quelli di cui agli artt. 422 (strage), 558-*bis* (costrizione o induzione al matrimonio), 572 (maltrattamenti contro familiari e conviventi), 575 (omicidio), 578, secondo comma (concorso con la madre nell'infanticidio in condizioni di abbandono morale o materiale), 579, terzo comma (omicidio del consenziente), 580, secondo comma (istigazione o aiuto al suicidio), 582 (lesioni personali volontarie) e 583-*quinquies* (deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso), nelle ipotesi in cui ricorre taluna delle aggravanti di cui agli articoli 576, primo comma, numeri 2, 5 e 5.1, e 577, primo comma, numero 1, e secondo comma, 609-*quinquies* (corruzione di minorenni), 612-*bis* (atti persecutori), 612-*ter* (diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti).

² L'art. 448 *bis* c.p.p. novellato ha limitato i motivi di ricorso in cassazione a quelli attinenti all'espressione della volontà dell'imputato, al difetto di correlazione tra la richiesta e la sentenza, all'erronea qualificazione giuridica del fatto e alla illegalità della pena e della misura di sicurezza.

- è stato previsto che dovranno essere ridotti gli effetti extra-penalì della sentenza di patteggiamento, anche escludendo che essa abbia efficacia di giudicato nel giudizio disciplinare e negli altri casi.

Le modifiche al patteggiamento proposte con l'emendamento appaiono molto più efficaci di quelle previste nel D.d.l. nell'ottica di rilanciare il rito, utilizzando la leva di estendere al patteggiamento allargato i numerosi ed incisivi vantaggi, conseguenti al patteggiamento ordinario.

L'ampliamento dell'accordo alle pene accessorie costituisce un'estensione della regola, già codificata per alcuni reati contro la P.A., dall'art. 444, co. 3 bis, c.p.p.³, che consente di condizionare la richiesta alla non applicabilità (o alla sospensione condizionale) delle pene accessorie; rappresenta, invece, una assoluta novità l'estensione del negozio processuale anche alla confisca, ancorchè nei soli casi in cui è facoltativa.

Pur nella consapevolezza, tratta dall'esperienza giudiziaria, che i vantaggi processuali connessi alle misure ablative reali conseguenti alla condanna costituiscono i maggiori fattori di incentivo per soluzioni processuali 'semplificate'⁴, la formulazione della norma può presentare criticità. Ed invero, dovendo ritenersi che al giudice non siano sottratti spazi valutativi in merito a questo rilevante aspetto del complessivo trattamento sanzionatorio, l'assenza di parametri in base ai quali il P.M. può decidere se procedere alla confisca e il *quantum* confiscabile, rischia di determinare prassi molto differenziate, sia nella fase dell'accordo tra le parti, sia in quella successiva, di verifica, da parte del giudice, della congruità delle determinazioni in merito agli aspetti patrimoniali.

I criteri di delega di cui al n. 3, volti a '*ridurre gli effetti extra-penalì della sentenza di applicazione di pena*' intendono, innanzitutto, estendere al procedimento disciplinare la previsione di cui all'art. 445, co. 1 bis c.p.p., che non riconosce alla sentenza di patteggiamento effetto vincolante quanto all'accertamento dei fatti e alla responsabilità del condannato nei giudizi civili⁵ e amministrativi ("*Salvo quanto previsto all'art. 653, la sentenza di patteggiamento, anche quando*

³ L'art. 444, co. 3 bis così recita "3-bis. : *“Nei procedimenti per i delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis e 346-bis del codice penale, la parte, nel formulare la richiesta, può subordinarne l'efficacia all'esenzione dalle pene accessorie previste dall'articolo 317-bis del codice penale ovvero all'estensione degli effetti della sospensione condizionale anche a tali pene accessorie. In questi casi il giudice, se ritiene di applicare le pene accessorie o ritiene che l'estensione della sospensione condizionale non possa essere concessa, rigetta la richiesta”*.

⁴ In tal senso è significativa l'alta percentuale delle persone in carico all'Ufficio dell'Esecuzione Penale Esterna per l'ammissione al lavoro di pubblica utilità nei procedimenti relativi a contravvenzione al codice della strada, ove, l'esito positivo della misura alternativa determina la riduzione della durata della sanzione accessoria della sospensione della patente di guida e la revoca della confisca del veicolo.

⁵ V. Cass. Sez. 3 - , **Sentenza n. 20170** del 30/07/2018 in base alla quale la sentenza di patteggiamento, nel giudizio civile di risarcimento e restituzione, non ha efficacia di vincolo né di giudicato e neppure inverte l'onere della prova, costituendo, invece, un indizio utilizzabile solo insieme ad altri indizi se ricorrono i tre requisiti previsti dall'art. 2729 c.c., atteso che una sentenza penale può avere effetti preclusivi o vincolanti in sede civile solo se tali effetti siano previsti dalla legge, mentre nel caso della sentenza penale di patteggiamento esiste, al contrario, una norma espressa che ne proclama l'inefficacia agli effetti civili.

è pronunciata dopo la chiusura del dibattimento, non ha efficacia nei giudizi civili e amministrativi”).

Rimane, invece, scarsamente comprensibile quali siano gli altri casi nei quali la sentenza di patteggiamento non dovrebbe far stato poichè anche, nella relazione illustrativa, si fa rinvio ad ipotesi, per lo più sparse nella legislazione speciale, in cui essa può risultare produttiva di effetti negativi per l'imputato.

A fronte della più formula presente nell'incipit del n. 3 (*“ridurre gli effetti extra-penali della sentenza”*) è verosimile che si intenda fa riferimento agli effetti che la sentenza di patteggiamento presenta ai fini dell'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie (ad esempio nei reati stradali) ovvero alla valenza che essa può assumere nell'ambito dei procedimenti amministrativi.

Ove la previsione in commento avesse questa estensione, occorrerebbe, in sede di attuazione della delega, individuare con oculatezza gli effetti che possono essere oggetto di 'riduzione'.

Ed invero, se le caratteristiche del rito giustificano la non vincolatività della sentenza in altri giudizi o procedimenti, sotto il profilo dell'accertamento del fatto e della responsabilità dell'imputato, da questi effetti occorre distinguere quelli in cui una condanna sia in sè ostativa, ad esempio, al rilascio di provvedimenti autorizzatori, all'ammissione a concorsi o a gare pubbliche, al conferimento di incarichi, all'ottenimento di altre provvidenze, ovvero costituisca causa di decadenza o di revoca dei benefici ottenuti o, infine, elemento costitutivo dell'illecito disciplinare, come nel caso di cui all'art. 4 del D.L.vo 109/2006⁶.

In queste ipotesi, infatti, viene in rilievo non l'accertamento del fatto, ma l'esistenza, come elemento di 'disvalore' o di 'non meritevolezza', di un **'precedente penale'** a carico della persona nei cui confronti la sentenza è stata emessa e, sotto tale aspetto, sarebbe del tutto irragionevole distinguere la sentenza di patteggiamento da quella di condanna ordinaria.

II. Il giudizio abbreviato

Art. 4, lett. b), n. 1 del D.d.l.

⁶ Ai sensi dell'art. 4, D.L.gvo 109/2006 *“ Costituiscono illeciti disciplinari conseguenti al reato: a) i fatti per i quali e' intervenuta condanna irrevocabile o e' stata pronunciata sentenza ai sensi dell'articolo 444, comma 2, del codice di procedura penale, per delitto doloso o preterintenzionale, quando la legge stabilisce la pena detentiva sola o congiunta alla pena pecuniaria; b) i fatti per i quali e' intervenuta condanna irrevocabile o e' stata pronunciata sentenza ai sensi dell'articolo 444, comma 2, del codice di procedura penale, per delitto colposo, alla pena della reclusione, sempre che presentino, per modalita' e conseguenze, carattere di particolare gravita'; c) i fatti per i quali e' intervenuta condanna irrevocabile o e' stata pronunciata sentenza ai sensi dell'articolo 444, comma 2, del codice di procedura penale, alla pena dell'arresto, sempre che presentino, per le modalita' di esecuzione, carattere di particolare gravita' omissis”.*

Art. 4 lett. b) della proposta di emendamenti.

I principi di delega di cui all'art. 4, lett. b), n. 1 del D.d.l., intendono innovare i presupposti per l'ammissione al rito giudizio abbreviato condizionato (art. 4, lett. b), n. 1).

A modifica del sistema vigente, in base al quale il giudice dispone il giudizio abbreviato condizionato se l'integrazione probatoria richiesta risulti necessaria ai fini della decisione e compatibile con le esigenze di economia processuale proprie del procedimento, tenuto conto degli atti utilizzabili, i criteri in commento prevedono che il giudizio abbreviato condizionato è ammissibile *“se l'integrazione risulta necessaria ai fini della decisione e se il procedimento speciale produce un'economia processuale in rapporto ai tempi di svolgimento del giudizio dibattimentale”*.

Con la nuova regola valutativa si intende, dunque, sostituire l'attuale parametro (e cioè, la compatibilità dell'integrazione probatoria con le finalità di economia processuale), più restrittivo e, per certi versi, maggiormente discrezionale, con altro più oggettivo, collegato al concetto di risparmio dei tempi rispetto alla fase dibattimentale, mutuato dalle sentenze della Corte Costituzionale n. 115/2001 e n. 169/2003, secondo le quali il giudice è tenuto a valutare le esigenze di economia processuale confrontando i tempi del rito con la durata di un ordinario giudizio dibattimentale.

La modifica che si intende introdurre va considerata favorevolmente poiché il nuovo parametro valutativo agevola l'accesso al rito, poichè, come premesso, difficilmente il rito abbreviato non giova all'economia processuale in rapporto ai tempi di svolgimento del giudizio dibattimentale; inoltre rende più oggettiva la verifica, da parte del GUP o del giudice del dibattimento (anche nei casi in cui sia riproposta la richiesta di giudizio abbreviato condizionato rigettata nella fase dell'udienza preliminare), circa la ricorrenza delle condizioni di ammissibilità del rito.

Gli emendamenti di cui all'art. 4 lett. b) hanno apportato modifiche al procedimento speciale in commento.

Confermata la regola di giudizio, sopra illustrata, per l'ammissione al rito abbreviato condizionato, si prevede un'ulteriore riduzione di pena pari ad un sesto da parte del giudice dell'esecuzione, per il caso in cui l'imputato non impugni la sentenza.

La proposta va valutata favorevolmente potendo questo ulteriore beneficio valere a disincentivare l'appello.

Per ragioni di coordinamento con le nuove regole in tema di notifica degli atti in caso di processo *in absentia*, è stata prevista l'abrogazione dell'art. 442, co. 3 e dell'art. 134 disp. att. c.p.p. che prevedono

attualmente la notifica all'imputato non comparso dell'estratto della sentenza e dell'avviso di deposito della medesima.

III. Il giudizio immediato

Art. 4, lett. c) del D.d.L.

I criteri di delega contenuti all'art. 4, co. 1, lett. c), del D.d.L. intendono facilitare, nel caso in cui sia rigettata la richiesta di rito abbreviato condizionato avanzata a seguito della notifica del decreto di giudizio immediato, in quella di rito abbreviato semplice o patteggiamento, nonché la conversione in giudizio abbreviato della richiesta di patteggiamento, avanzata a seguito della notifica del decreto di giudizio immediato, rigettata o non assentita dal P.M.

Più specificamente:

1) i criteri di delega di cui al numero 1 della lett. c) prevedono che, nel caso in cui l'imputato abbia richiesto il giudizio abbreviato condizionato all'integrazione probatoria a seguito della notifica del decreto di giudizio immediato, e il giudice abbia rigettato la richiesta, lo stesso possa richiedere il giudizio abbreviato 'secco' o l'applicazione di pena.

La scelta di cui al D.d.L. è condivisibile e opportunamente sana un'aporia derivante dal mancato rinvio, ad opera dell'art. 458 c.p.p., all'art. 438, co. 5 *bis* e 6, c.p.p., codificando una regola di elaborazione giurisprudenziale, già costituente diritto vivente⁷.

2) I principi di delega di cui al numero 2, lett. c) dell'art. 4, prevedono, invece, che, nel caso in cui l'imputato, a seguito della notifica del decreto di giudizio immediato, abbia richiesto il patteggiamento e la richiesta non sia stata assentita dal P.M. o sia stata rigettata dal giudice delle indagini preliminari, può richiedere il giudizio abbreviato.

Anche in questa parte l'intervento normativo appare condivisibile e supera le incertezze sul punto manifestate nella giurisprudenza di legittimità, che, con orientamento non univoco, ritiene ammissibile, in caso di rigetto della richiesta di patteggiamento avanzata a seguito della notifica del decreto di giudizio immediato, la richiesta di giudizio abbreviato solo se tale istanza sia stata formulata, in via subordinata, nei termini di legge⁸.

⁷ V., *ex multis*, Cass. Sez. 1, Sentenza n. 21439 del 03/04/2019 Cc, secondo la quale "In tema di giudizio immediato, qualora l'imputato abbia tempestivamente richiesto il rito abbreviato condizionato e l'istanza sia stata respinta dal giudice per le indagini preliminari, non può considerarsi tardiva e, dunque, inammissibile, la proposizione della richiesta di rito abbreviato semplice formulata all'udienza camerale di cui all'art. 458, comma 2, cod. proc. pen., non ostandovi l'art. 438, comma 5-bis, cod. proc. pen., introdotto dalla legge 23 giugno 2017, n. 103, il quale – nel prevedere che, con la richiesta di rito abbreviato condizionato può essere proposta, subordinatamente al suo rigetto, quella di rito abbreviato semplice o di patteggiamento – introduce una mera facoltà e non l'obbligo di proposizione della richiesta subordinata contestualmente a quella principale".

⁸ V. Cass., Sez. 2, Sentenza n. 8997 del 18/11/2014 Ud.

IV. Il procedimento per decreto.

Per quel che concerne il rito monitorio, all'art. 4, co. 1, lett. d), numero 1, è indicato il principio di delega concernente l'ampliamento del termine entro il quale il P.M. può avanzare richiesta di emissione del decreto, portando quello attuale, di sei mesi (dalla data di iscrizione nel registro delle notizie di reato del nome della persona alla quale il reato è attribuito), ad un anno.

Nella Relazione illustrativa è stato spiegato che il termine è stato prolungato *“anche per omogeneità con le nuove previsioni in materia di durata delle indagini preliminari”*.

Inoltre, al n. 2) della lett. d), allo scopo di incentivare il pagamento delle pene pecuniarie (nella Relazione si attesta che la misura di quelle versate è del 10%), è stato previsto che l'estinzione del reato, nei casi previsti dall'art. 460, co. 5⁹, è subordinata al pagamento della pena pecuniaria, con estensione a questa ipotesi della regola prevista per il patteggiamento dall'art. 136 disp. att. c.p.p.

Infine, al n. 3) della lett. d), con l'intento di rilanciare l'operatività del rito monitorio e di limitare le opposizioni, è stata introdotta un'ulteriore premialità, costituita dalla riduzione di un quinto della pena pecuniaria nelle ipotesi in cui l'imputato, rinunciando all'opposizione, effettui il pagamento entro dieci giorni dalla notifica del decreto.

Con riferimento alle modifiche che si intende introdurre in tema di giudizio per decreto deve evidenziarsi che l'incidenza deflattiva di questo rito è stata modesta, come si desume dalla tabella allegata (all. 3).

Tale risultato deve attribuirsi a una pluralità di fattori: in epoca antecedente alla modifica apportata all'art. 459 c.p.p. con la L. n. 103/2017, che al comma 1 *bis* ha indicato il criterio di ragguaglio in non meno di 75 euro di pena pecuniaria per ogni giorno di pena detentiva, per l'elevato importo della pena pecuniaria convertita sulla base dei criteri di cui all'art. 135 c.p. (euro 250 di pena pecuniaria per ogni giorno di pena detentiva)¹⁰; per la difficoltà di procedere alle notifiche a mani proprie dell'imputato e l'impossibilità di effettuare la notifica al difensore nel caso di inidoneità del domicilio eletto o dichiarato; per la tempestiva dichiarazione di esecutività del decreto, con conseguente onere di immediato pagamento, in caso di mancata concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena.

In quest'ottica deve essere valutato favorevolmente l'ulteriore vantaggio, costituito dalla riduzione di un quinto della pena pecuniaria ove il pagamento avvenga entro dieci giorni dalla

⁹ L'art. 460, co. 5, c.p.p. prevede che: *“Il reato è estinto se nel termine di cinque anni, quando il decreto concerne un delitto, o di due anni, quando il decreto concerne una contravvenzione, l'imputato non commette un delitto o una contravvenzione della stessa indole”*.

¹⁰ Si è sopra già evidenziato come dai dati forniti dall'Ufficio Statistico risulta che le opposizioni sono significativamente diminuite nell'anno 2018 e tanto, del tutto verosimilmente, proprio grazie al minor importo delle pene pecuniarie determinate in applicazione dei nuovi criteri di conversione introdotti nel 2017.

notifica e l'imputato rinunci all'opposizione. Nondimeno, sarebbe opportuna l'assegnazione di un termine maggiormente congruo onde consentire all'imputato non solo di reperire le risorse per provvedere al pagamento, ma anche di accedere agli atti processuali e decidere la strategia difensiva.

Ricadute negative, in termini di disincentivo all'opposizione, verosimilmente deriveranno dalla novità costituita dal fatto che il mancato pagamento della pena pecuniaria è ostativo all'operare dei benefici dell'estinzione della pena e degli effetti penali della condanna, che attualmente sono collegati al solo ricorrere delle condizioni di cui all'art. 460, co. 5, c.p.p., senza che abbia rilevanza l'adempimento dell'obbligo di pagamento¹¹.

L'art. 4, lett. d) non è stato oggetto di emendamenti.

V. Art. 4 d-bis della proposta di emendamenti.

Alla lett. d-bis dell'art. 4 emendato è stata conferita la delega per il coordinamento della disciplina delle nuove contestazioni in dibattimento con quella dei termini per la presentazione della richiesta di procedimenti speciali onde razionalizzarla, alla luce delle numerose pronunce della giurisprudenza di legittimità intervenute sul punto.

¹¹ V. Cass. Sez. 1, Sentenza n. 10314 del 30/01/2020.

Art.5 Il Giudizio dibattimentale.

L'intervento riformatore, finalizzato a rendere il processo penale più veloce ed efficiente, assicurando una risposta giudiziaria efficace e rispettosa delle garanzie difensive, trova uno dei suoi campi di elezione proprio nelle norme dedicate al giudizio di primo grado.

L'art. 5, così come emendato, contiene una serie di direttive per l'esercizio della delega rivolte allo svolgimento del giudizio dibattimentale.

Rispetto all'originario disegno di legge è stata innanzi tutto mantenuta la previsione di cui alla lett. a) laddove si prevede che il giudice, nell'ipotesi in cui l'istruttoria dibattimentale non si esaurisca in un'unica udienza, provveda a calendarizzare le udienze di trattazione e di conclusione del processo ed altresì che, dopo la dichiarazione di apertura del dibattimento, le parti svolgano una relazione illustrativa sulla richiesta delle prove.

Alle lett. b), e d) (mentre è soppressa la originaria lettera c), dedicata al tema della rinuncia alle prove ammesse non condizionata al consenso delle altre parti), sono contenute previsioni in tema di assunzione delle prove.

In particolare, nell'ambito della lettera b) parzialmente modificata, si prevede che l'illustrazione delle rispettive richieste di prova, ad opera delle parti, avvenga nei limiti "*strettamente necessari*" alla verifica dell'ammissibilità delle prove ai sensi dell'art.190 c.p.p.; la lettera d), nel riformulare la precedente disciplina, riafferma l'obbligo di deposito dell'elaborato del consulente e del perito, con un congruo anticipo rispetto all'udienza fissata per l'escussione del medesimo (lett. d)).

Nell'ambito della riformulata lettera e), già oggetto di analisi nel parere, si prevede infine la regola generale della riassunzione della prova dichiarativa in caso di mutamento del giudice o di uno o più componenti del collegio, prevedendosi che, viceversa, laddove la medesima prova sia stata videoregistrata, la riassunzione intervenga solo quando ciò si renda necessario in virtù di specifiche esigenze.

L'originaria lettera f), dedicata alla formazione dei ruoli di udienza ed alla trattazione dei processi secondo criteri di priorità (ai sensi dell'art.132 bis c.p.p.) con particolare riferimento alla prioritaria trattazione dei processi relativi ai delitti colposi di comune pericolo, è infine stata soppressa.

Rispetto all'originario testo del d.d.l. cd. Bonafede, gli emendamenti presentati dal Governo, mantengono ferma la destinazione della norma in oggetto come intesa a ridisegnare, almeno

parzialmente, la fase dibattimentale.

Com'è noto, nell'intento del legislatore del codice del 1988, il dibattimento, terreno nel quale consentire ai principi del sistema accusatorio il massimo ambito di sviluppo, avrebbe dovuto rappresentare, in termini di modalità di definizione del processo, l'eccezione rispetto alla regola rappresentata, in virtù dei benefici ad essi ricollegati, dall'utilizzo dei riti alternativi.

L'affermazione di un processo penale garantista postula, necessariamente, il fatto che lo stesso sia limitato ai pochi casi in cui vi sia un serio contrasto tra accusa e difesa, dando rilievo, per la definizione della gran mole dei processi, ai riti semplificati¹.

È altresì noto, viceversa, come il mancato raggiungimento di tale obiettivo, ha finito per trasformare il giudizio dibattimentale nel rito principale attraverso il quale viene svolta la maggior parte dei processi².

Anche da tale consapevolezza scaturisce l'intenzione del disegno di legge e degli emendamenti successivamente presentati dal Governo, di incidere sull'efficienza di tale fase del giudizio, apportando, alla disciplina di questa, alcune modifiche mirate a garantire una più rapida definizione del processo, allo scopo dunque di razionalizzare, semplificare e accelerare il procedimento penale in generale ed in particolare la fase dibattimentale.

Sotto questo profilo il legislatore appare consapevole dell'enorme carico di lavoro degli uffici giudiziari in relazione sia alla Corte di cassazione, che presso la giurisdizione di merito, di primo come di secondo grado, evidenziando tuttavia come la chiave di un intervento efficace risiede, non già nella compressione di tutele che devono poter essere dispiegate efficacemente all'occorrenza bensì nella predisposizione di incisivi filtri a monte. La chiave dell'intervento, dunque, si ispira alla necessità di razionalizzare il passaggio dibattimentale senza tuttavia comprimere garanzie irrinunciabili.

Lettera a). Il calendario delle udienze

Nell'ottica di complessiva semplificazione e accelerazione dell'istruttoria dibattimentale, deve richiamarsi innanzitutto la disposizione contenuta nella lettera a) dell'articolo in commento, attinente ad un principio di delega destinato ad incidere sul vigente testo dell'art. 477 c.p.p., dedicato alla disciplina della *Durata e prosecuzione del dibattimento*.

In essa si prevede che, laddove non sia possibile esaurire il dibattimento “*in una sola udienza*”, il giudice, dopo la lettura dell'ordinanza di ammissione delle prove (art. 495 c.p.p.),

¹ V. Tonini, *Manuale di procedura penale*, 2006, p. 610.

² La Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2020 del Primo Presidente della Corte di cassazione, resa in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021, evidenzia come la definizione mediante rito alternativo del procedimento, mantenutasi costante sia nel 2018/2019 che nel 2019/2020, corrisponda al 7%.

comunichi alle parti: *“il calendario delle udienze per l’istruzione dibattimentale e per lo svolgimento della discussione”*.

In relazione alla predetta disposizione, non avendo gli emendamenti governativi modificato la previsione, non può che rinviarsi al commento già sviluppato nel parere reso sull’originario disegno di legge.

Al fine di garantire alla presente trattazione una maggiore completezza appare opportuno richiamare alcuni punti del predetto commento.

In esso si è evidenziato come la disciplina relativa alla durata e prosecuzione del dibattimento, attualmente contenuta nell’art. 477 c.p.p. e ispirata al principio di concentrazione, nel presupporre la mancanza di intervalli di tempo tra l’assunzione delle prove in udienza, la discussione finale e la deliberazione della sentenza, stabilisce che, allorquando non sia *“assolutamente”* possibile esaurire il dibattimento in una sola udienza, il presidente dispone che esso venga proseguito nel giorno seguente non festivo. Al di fuori dei casi di differimento, il comma 2 dell’art. 477 c.p.p., consente la sospensione soltanto per ragioni di assoluta necessità e per un termine massimo che, computate tutte le dilazioni, non oltrepassi i dieci giorni, esclusi i festivi.

Nella prassi, anche in virtù della pacifica natura ordinatoria del termine di cui all’art. 477 comma 2, c.p.p.³, solo in pochi casi il dibattimento si esaurisce in un’unica udienza, riservandosi di norma il giudice, ai sensi dell’art. 468, comma 2, c.p.p., l’autorizzazione della citazione dei testimoni o dei periti e consulenti tecnici ovvero delle persone indicate nell’articolo 210 c.p.p., ad una udienza diversa dalla prima, di norma dedicata alla verifica del contraddittorio ed all’ammissione di eventuali riti alternativi (nei procedimenti per citazione diretta), nonché all’ammissione dei mezzi di prova richiesti dalle parti.

L’instaurarsi, nel tempo, di una prassi virtuosa già presente nei tribunali, alla luce della quale di norma, almeno nei dibattimenti più complessi, il giudice provvede a calendarizzare le udienze così da programmare l’ordinario svolgimento dell’istruttoria e prevenire eventuali ragioni di rinvio (quali ad esempio quelle dovuto al coincidente impegno professionale dei difensori delle parti private), non esclude la natura innovativa della disposizione, che risiede non solo nell’obbligatorietà dell’adempimento, ma altresì nel fatto che esso impone al giudice di programmare tutto l’arco di svolgimento dell’istruttoria dibattimentale, fino all’udienza dedicata alla formulazione delle conclusioni.

La giurisprudenza ha nel tempo chiarito come il rinvio dell’udienza debba essere disposto sulla base delle singole evenienze processuali e delle esigenze di ruolo, essendosi altresì evidenziato come la determinazione della sua durata attiene al potere ordinatorio del giudice di merito, che si

³ V. Cass. Pen., Sez. F, Sentenza n. 33518 del 25/08/2009 Cc. (dep. 28/08/2009), Rv. 244739.

sottrae al sindacato del giudice di legittimità, a nulla rilevando l'eventuale programmazione preventiva delle udienze di rinvio (Cass. pen., Sez. I, sent. 09/12/2008, n. 47789).

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 132 del 2019, ha chiaramente evidenziato (secondo quanto si vedrà più diffusamente nel commento della lettera e)) come, sia il principio di immediatezza della prova, sia il correlato principio di oralità, sottendono *“entrambi [...] un modello dibattimentale fortemente concentrato nel tempo, idealmente da celebrarsi in un'unica udienza o, al più, in udienze celebrate senza soluzione di continuità (come risulta evidente dal tenore dell'art. 477 cod. proc. pen.)”*.

Solo a tale condizione, infatti, l'immediatezza risulta funzionale rispetto ai suoi obiettivi essenziali: e cioè, da un lato, quello di consentire *“«la diretta percezione, da parte del giudice deliberante, della prova stessa nel momento della sua formazione, così da poterne cogliere tutti i connotati espressivi, anche quelli di carattere non verbale, particolarmente prodotti dal metodo dialettico dell'esame e del controesame; connotati che possono rivelarsi utili nel giudizio di attendibilità del risultato probatorio» (ordinanza n. 205 del 2010)”*; e, dall'altro, quello di assicurare che il giudice che decide non sia passivo fruitore di prove dichiarative già da altri acquisite, *“ma possa – ai sensi dell'art. 506 cod. proc. pen. – attivamente intervenire nella formazione della prova stessa, ponendo direttamente domande ai dichiaranti e persino indicando alle parti «nuovi o più ampi temi di prova, utili per la completezza dell'esame»: poteri che il legislatore concepisce come strumentali alla formazione progressiva del convincimento che condurrà il giudice alla decisione, idealmente collocata in un momento immediatamente successivo alla conclusione del dibattimento e alla (contestuale) discussione.”*.

In tale pronuncia la Corte ha evidenziato come l'esperienza trentennale del vigente codice di procedura penale restituisca, per contro, *“una realtà assai lontana dal modello ideale immaginato dal legislatore”* con dibattimenti che, solo eccezionalmente, si concludono nell'arco di un'unica udienza e che, di regola, si dipanano attraverso più udienze, spesso intervallate da rinvii di mesi o di anni.

A fronte del rischio di fare del principio di immediatezza *“un mero simulacro”*, la Corte, in tale pronuncia, ha ritenuto doveroso *“sollecitare l'adozione di rimedi strutturali in grado di ovviare agli inconvenienti evidenziati, assicurando al contempo piena tutela al diritto di difesa dell'imputato”* e ciò anche favorendo *“la concentrazione temporale dei dibattimenti, sì da assicurarne idealmente la conclusione in un'unica udienza o in udienze immediatamente consecutive, come avviene di regola in molti ordinamenti stranieri”*.

La modifica in commento, mantenuta ferma anche all'esito degli emendamenti proposti, ambisce alla realizzazione del predetto obiettivo, mediante uno strumento, quello della sopra

indicata calendarizzazione, che, nell'intendimento del legislatore, avrebbe il duplice vantaggio di coinvolgere le parti nella gestione del ruolo del giudice relativamente al singolo processo, di prevenire - per quanto possibile - rinvii delle udienze determinati da impedimenti professionali e di indurre il giudice a un'organizzazione del ruolo delle udienze che tenga conto dei criteri di priorità di cui all'articolo 132-bis delle norme di attuazione del codice di procedura penale, con l'adozione di modelli organizzativi ispirati alle esigenze di trattazione sequenziale e, comunque, ragionata dei processi.

Ciò premesso, deve osservarsi come l'intento di coinvolgere le parti processuali nella gestione del ruolo di udienza appaia ragionevolmente ricondotto al dovere del giudice di "comunicare" alle stesse il calendario delle udienze.

La norma appare, dunque, rispettosa delle prerogative del giudice nella gestione del proprio ruolo, essendo questi tenuto a 'comunicare' alle parti, e non a concordare con le stesse, il calendario di udienza elaborato alla luce delle circostanze sottese al processo ed alle condotte di reato di cui si dibatte, tra le quali, certamente, l'eventuale regime della prescrizione applicabile ovvero il regime di priorità della trattazione disciplinato dall'art. 132 bis disp. att. c.p.p.

Tale comunicazione appare peraltro prodromica ad una fisiologica interlocuzione con le medesime parti, gestita dal giudice e finalizzata, in un'ottica di razionale gestione del proprio ruolo, ad evitare, per il futuro svolgimento dell'istruttoria, inutili e defatiganti rinvii delle udienze (dovuti a concomitanti impegni professionali dei difensori) i quali, proprio in quanto debitamente anticipati a questa fase, consentono all'istruttoria di proseguire indenne verso una rapida conclusione.

È d'altro canto evidente come, tale ragionata programmazione, deve di norma rendersi necessariamente compatibile con gli eventuali cambiamenti scaturenti dai fisiologici sviluppi dell'istruttoria dibattimentale e, ad esempio, per effetto delle integrazioni probatorie disposte (d'ufficio o su istanza delle parti) ai sensi degli artt. 506 e 507 c.p.p.

Lettera b). La relazione illustrativa delle parti

Ascrivibile alla medesima esigenza di assicurare alla trattazione dibattimentale uno sviluppo più razionale e accelerato, risulta altresì la modifica individuata nell'ambito della lettera b) dedicata, una volta dichiarato aperto il dibattimento, alla relazione illustrativa delle parti sulle richieste di prova.

Mette conto rilevare come l'art. 493 c.p.p., nella formulazione originaria⁴, prevedeva, al primo comma, una "esposizione concisa", da parte del P.M., dei "fatti oggetto di imputazione", con

⁴ Nella versione originaria, antecedente alla modifica introdotta con l'art. 40 della legge n. 479 del 16 dicembre 1999, cd. Legge Carotti, l'art. 493, dedicato alla *Esposizione introduttiva e richieste di prova* stabiliva: "1. Il pubblico ministero espone concisamente i fatti oggetto dell'imputazione e indica le prove di cui chiede l'ammissione. 2.

l'indicazione delle prove richieste per l'ammissione. Subito dopo i difensori delle parti private, secondo l'ordine tutt'ora previsto, dovevano limitarsi ad indicare i fatti che avessero inteso provare, domandando l'ammissione delle relative prove.

La previsione in oggetto aveva la finalità di informare sommariamente il giudice dibattimentale, circa l'imputazione e le sue ragioni, ai limitati fini dell'adozione delle decisioni relative all'ammissione delle prove, contribuendo in tal modo a promuovere una fisiologica dialettica processuale. Tra l'esposizione dei fatti, demandata al P.M., e l'indicazione dei medesimi (ad opera delle altre parti), vi era peraltro una significativa differenza, consistendo, la prima, nella ordinata narrazione dei fatti e l'altra nella mera individuazione degli stessi.

Si rilevava al riguardo come essa fosse giustificata dalla necessità di evitare una celebrazione del processo "*prima del processo*", ovvero una discussione anticipata sui fatti altrimenti idonea ad influenzare, in qualche modo, il corso del dibattimento⁵.

La prassi, talora invalsa, di consentire al Pubblico Ministero, a volte anche avvalendosi di strumenti multimediali, l'illustrazione dei risultati delle indagini preliminari aveva indotto il legislatore, con l'art. 40 della legge n. 479 del 16 dicembre 1999 (cd. Legge Carotti) ad eliminare la fonte del lamentato squilibrio accusa/difesa, al fine di escludere il rischio che la predetta esposizione introduttiva potesse dar luogo ad una indebita acquisizione di risultanze investigative.

La modifica introdotta, nel prevedere una diversa rubrica (*Richieste di prova* in luogo di *Esposizione introduttiva e richieste di prova*) ed una nuova versione del primo comma, la quale equipara il P.M. alle altre parti, circoscrivendo per tutti l'attività svolta alla sola indicazione dei fatti ed alla richiesta delle prove, aveva dunque l'obiettivo di precludere qualsivoglia forma di 'prevaricazione' da parte della pubblica accusa in conformità con il principio costituzionale di parità fra le parti (ex art. 111, comma 2, Cost.).

La disposizione si completava con la previsione, al comma 4, con la quale si pone a carico del presidente, anche all'attualità, l'obbligo di impedire "*ogni lettura o esposizione del contenuto degli atti compiuti durante le indagini preliminari*".

Nell'operare la modifica il legislatore è mosso dall'intento di prevedere un momento dialettico che accompagni le richieste di prova delle parti quale strumento di aiuto al giudice nello svolgimento del complesso onere di applicazione dell'art.190 c.p.p..

Successivamente, nell'ordine, i difensori della parte civile, del responsabile civile, della persona civilmente obbligata per la pena pecuniaria e dell'imputato indicano i fatti che intendono provare e chiedono l'ammissione delle prove. 3. È ammessa l'acquisizione di prove non indicate nella lista prevista dall'articolo 468 quando la parte che le richiede dimostra di non averle potute indicare tempestivamente. 4. Il presidente regola l'esposizione introduttiva e impedisce ogni divagazione, ripetizione e interruzione."

⁵ V. Ambrosini, sub art. 493 c.p.p., in AA.VV., *Commento al nuovo codice di procedura penale*, a cura di Chiavario, vol. V, Torino, 1991, 181.

L'applicazione della regola disciplinata da tale ultima disposizione (volta all'esclusione delle prove che siano "manifestamente superflue o irrilevanti") risulta infatti affidata ad un giudice il quale, di norma, ha una limitata conoscenza del fascicolo e che dunque può trarre significativo vantaggio da una illustrazione mirata ad opera della parte che richiede la prova.

Essa, pur appesantendo inevitabilmente la fase immediatamente successiva all'apertura del dibattimento, risulta, tuttavia, intesa a consentire che, attraverso una decisione sull'ammissione delle prove più ragionata, si possa accedere ad una istruttoria dibattimentale maggiormente concentrata su quelle realmente rilevanti.

La valutazione del giudice in tale fase - con la conseguente decisione in ordine all'ammissione delle prove - è fisiologicamente sommaria, non disponendo lo stesso di elementi conoscitivi del processo che non derivino dalla lettura delle imputazioni e degli atti (già) inseriti nel fascicolo del dibattimento, viceversa ben conosciuti dalle parti.

La modifica appare, dunque, funzionale a responsabilizzare le parti, onerandole di una puntuale indicazione dei temi di prova, dei mezzi di prova che si richiedono e della pertinenza e utilità di ognuna, onde evitare l'ammissione di testimoni inutili per irrilevanza del tema di prova o pleonastici in relazione ad altri mezzi. Il principio di disponibilità della prova, affermato nella prima parte dell'art.190 comma 1° c.p.p. ("Le prove sono ammesse a richiesta delle parti") si accompagna infatti, secondo quanto previsto nella medesima disposizione, all'attribuzione al giudice della facoltà di escludere le prove manifestamente superflue e irrilevanti.

Rispetto alla previsione originariamente contenuta nel disegno di legge oggetto della proposta emendativa, quest'ultima risulta peraltro parzialmente diversa.

Laddove nel primo si faceva riferimento ad una relazione illustrativa delle parti sulle richieste di prova, l'emendamento presuppone che la stessa si contenga *"nei limiti strettamente necessari alla verifica dell'ammissibilità delle prove ai sensi dell'articolo 190 del codice di procedura penale"*.

A tale differente espressione non sembrano doversi ricondurre, tuttavia, effettive differenze nella disciplina dell'istituto processuale in oggetto atteso che, anche in base alla precedente versione, la richiesta di prova trovava, nell'art.190 c.p.p., la disciplina della fase di ammissione delle prove. Il richiamo ad una illustrazione mirata alla verifica della ammissibilità delle prove appare dunque finalizzato, secondo quanto evidenziato nella relazione, allo scopo di evitare la riesumazione di *"istituti già abbandonati per loro evidenti difetti"* collaborando con il giudice *"nello svolgimento del complesso onere di applicazione dell'art.190 c.p.p."*.

La disposizione in questione, anche nella versione emendata, appare presupporre, in specie con riferimento ai processi più complessi, la presenza in udienza del magistrato requirente titolare del fascicolo processuale.

L'istruttoria dibattimentale prende avvio, nella prassi, da una udienza, cd. di smistamento, dedicata di norma alla verifica della regolare instaurazione del contraddittorio, all'ammissione, nei processi per citazione diretta, degli eventuali riti alternativi ed infine all'ammissione delle prove. Tali udienze, sovente, anche per il rito collegiale, sono appositamente ricavate nel ruolo del giudice, al precipuo fine di garantire la trattazione di numerosi processi, risolvere, le eventuali questioni preliminari e definire, in specie nei processi più complessi, un calendario di udienze dedicate allo sviluppo dell'istruttoria.

Nel corso di tale udienza di 'smistamento', di norma, partecipa, per l'ufficio requirente, un unico Pubblico ministero, il quale è chiamato a trattare, in questa fase preliminare, anche quei procedimenti di cui lo stesso non sia stato, nel corso delle indagini, il titolare.

La modifica suggerita, nel prevedere un'interlocuzione più informata tra le parti, sembra consigliare, in specie nei processi di maggiore delicatezza e complessità, la partecipazione del P.M. che ha svolto le indagini, così imponendo una riorganizzazione complessiva di tale momento processuale mediante, tra le altre cose, l'accorpamento in tale udienza di fascicoli processuali di cui sia titolare lo stesso P.M.

Lettera c). La rinuncia alle prove ammesse (soppresso)

La previsione, contenuta nell'originario testo del d.d.l. in commento, volta a disciplinare l'ipotesi di rinuncia, ad opera di una delle parti, all'assunzione delle prove ammesse a sua richiesta, prevedendosi che, in tal caso, la rinuncia non sia condizionata al consenso delle altre parti, è stata soppressa in virtù dell'emendamento in oggetto.

In sede di commento della disposizione originaria si erano evidenziate le problematiche legate al rapporto tra la disposizione di nuovo conio e il potere istruttorio d'ufficio del giudice.

Si era in tale occasione evidenziato altresì come, laddove la delega fosse stata trasfusa in una disposizione che precludesse al giudice, ove ritenuto assolutamente necessario, di sentire immediatamente il teste rinunciato, imponendo quindi l'audizione del medesimo solo in un momento successivo, corrispondente alla conclusione dell'istruttoria dibattimentale (come appariva suggerire la Relazione illustrativa del d.d.l. nel richiamarsi ai poteri integrativi del giudice *ex artt.* 506 e 507 c.p.p.), ciò avrebbe potuto porsi in contrasto proprio con i principi di efficienza e speditezza del processo perseguiti.

Si era altresì evidenziato come, l'incertezza sulle prove sulle quali, effettivamente, si sarebbero svolta l'istruttoria (derivante dalla possibilità per la parte che ne aveva fatta richiesta di rinunciare alla medesima), avrebbe potuto determinare un conseguente allungamento delle richieste probatorie di tutte le parti (così da 'coprire' anche quelle oggetto della richiesta dalle altre parti).

L'emendamento soppressivo appare farsi carico delle criticità evidenziate.

La scelta di eliminare la disposizione è dunque dovuta alla necessità di evitare lo scivolamento verso una netta impostazione dispositiva della prova; la rinuncia insindacabile ad una prova avrebbe infatti potuto 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'.

Lettera d). Deposito delle consulenze tecniche e delle perizie

Sempre nell'ottica di incrementare l'efficienza del processo penale, deve leggersi il principio di delega esplicitato nella lettera d) della disposizione in commento, laddove si prevede che *“ai fini dell'esame del consulente o del perito”*, il deposito delle consulenze tecniche e delle perizie avvenga entro un *“termine congruo precedente l'udienza fissata per l'esame del consulente o del perito”*, ferma restando, tuttavia, *“la disciplina delle letture e dell'indicazione degli atti utilizzabili ai fini della decisione”*.

L'articolato normativo si mantiene sostanzialmente identico anche alla luce dell'emendamento modificativo. L'aggiunta compiuta circa il fatto che il deposito della consulenza tecnica o della perizia debba essere disposto *“ai fini dell'esame del consulente o del perito”* appare funzionale a rivendicare la natura esclusivamente orale di questa prova evidenziandosi altresì come il previo deposito dell'eventuale (e non necessaria) relazione tecnica consentirà un più efficace esame e controesame dell'esperto.

Sul punto la modifica si richiama all'orientamento recente della giurisprudenza di legittimità (v. Sezioni Unite n.14426 del 28/01/2019, Rv. 275112) con la quale è stato ribadito che le dichiarazioni rese dal perito o dal consulente tecnico nel corso del dibattimento, in quanto veicolate nel processo a mezzo del linguaggio verbale, costituiscono prove dichiarative.

Il sintagma aggiunto nell'emendamento appare dunque opportunamente finalizzato a sgombrare il campo da eventuali dubbi circa le modalità di acquisizione della perizia e si pone in linea con la consolidata giurisprudenza di legittimità a tenore della quale l'acquisizione della relazione di consulenza tecnica di parte, in assenza della previa audizione del suo autore, non ne comporta l'inutilizzabilità, ma integra una nullità di ordine generale a regime intermedio, ex art. 178,

comma primo, lett. c), cod. proc. pen., soggetta ai limiti di deducibilità di cui all'art. 182 e alla sanatoria di cui all'art. 183, comma primo, lett. a), c.p.p.⁶

Lettera f). Estensione dei reati a trattazione prioritaria (soppresso)

L'emendamento governativo sopprime la lettera f), che imponeva al legislatore delegato di modificare l'elenco dei reati, per i quali, nella formazione dei ruoli di udienza e di trattazione dei processi, a norma dell'art. 132 *bis* dip. att. c.p.p. deve essere assicurata la priorità assoluta, garantendo quest'ultima alla trattazione dei processi inerenti "*i delitti colposi di comune pericolo*" ovvero sia quelli previsti a norma degli artt. 449 e ss. c.p.

⁶ Secondo la giurisprudenza di legittimità, pertanto, la parte presente al compimento di detta nullità deve dunque dolersene immediatamente nelle forme prescritte, pena la decadenza dal potere di deducibilità e la conseguente sanatoria dovuta all'accettazione degli effetti dell'atto (cfr. *ex multis* Sez. 6, Sentenza n. 25807, del 14/03/2014 Rv.259200 nonché, in senso conforme Sez. 3, Sentenza n. 35497 del 10/05/2016, 267637).

Art. 7 del D.d.l. e della proposta emendativa “Impugnazioni”

L’art. 7 detta principi e criteri direttivi in materia di appello, di ricorso per cassazione e di impugnazioni straordinarie.

Il titolo dell’articolo “*Impugnazioni*” ed il suo contenuto, come emendati, sono coerenti e rimediano all’imprecisione terminologica di cui all’art. 7 DDL 2435, intitolato “*Appello*”, nel cui corpo sono richiamate norme relative alle impugnazioni in generale.

Rispetto al D.d.l. l’emendamento stabilisce la formale soppressione della lett. a), il cui contenuto è stata trasfuso, con modifiche, nell’art. 2 ter e coordinato con la innovata disciplina in tema di processo in assenza, cui si rinvia.

In base alla lett. b) il legislatore delegato dovrà prevedere la possibilità che la presentazione dell’impugnazione avvenga per via telematica, anziché come previsto dall’art. 582, co. 2, c.p.p. e 583 c.p.p..

Il testo emendato, nel riprodurre l’effetto abrogativo della disciplina codicistica in materia di presentazione dell’atto di impugnazione di cui al D.d.l., apprezzabilmente, si fa carico dell’esigenza di raccordare tale disciplina con quella prevista per il deposito di tutti gli atti del procedimento (art. 2) e modula il principio dell’obbligatorietà di tale forma di presentazione (telematica) dell’atto di impugnazione, “a regime”, temperandone l’incidenza, attraverso l’introduzione di una disciplina transitoria, ispirata al criterio della differenziazione delle forme in base alla competenza e adeguatezza delle strutture amministrative centrali e periferiche , prevedendo anche rimedi nel caso di malfunzionamento del sistema.

Le previsioni di cui alle lettere c), d) ed e) del D.d.l. delegano il Governo ad estendere i casi di inappellabilità, già previsti dalla Legge Orlando ex art. 593, co. 3, c.p.p.¹, alle sentenze di proscioglimento relative a reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa.

Negli stessi casi è prevista l’inappellabilità della sentenza di non luogo a procedere (lett.e) ovvero della sentenza emessa al termine dell’udienza preliminare ex art. 425 c.p.p.

Sono escluse dalla categoria dell’inappellabilità le sentenze relative a reati, di particolare allarme sociale, il cui accertamento richiede la soluzione di questioni complesse e controvertibili². Il testo emendato non reca tale esclusione

¹ sentenze di condanna con le quali è stata applicata la sola pena dell’ammenda, sentenze di proscioglimento con le quali è stata applicata la pena dell’ammenda, le sentenze di proscioglimento relative a contravvenzioni punite con la sola pena dell’ammenda o con pena alternativa

² si tratta delle sentenze di proscioglimento pronunciate in relazione ai delitti di lesioni colpose gravi (art. 590, co. 2, c.p.), lesioni colpose gravi commesse con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro (art. 590, co. 3, c.p.), le ipotesi di responsabilità professionale medica per morte o lesioni personali (art. 590 *sexies* c.p.), il reato di cui all’art. 604 *bis*, co. 1, c.p. (Propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione

La Relazione illustrativa al D.d.l. ricorda che prevedere l'inappellabilità di alcuni tipi di sentenze non pone problemi di legittimità costituzionale dal momento che il doppio grado di giudizio non ha fonte costituzionale, come più volte affermato dal Giudice delle leggi (sentenze nn. 274/2009, 298 e 85/2008 e 26/2007)³, e la scelta di escludere l'appellabilità di alcune sentenze appare ragionevole nell'ottica del bilanciamento dell'interesse alla pretesa punitiva, presidiato dal principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, con quello di efficienza del sistema giudiziario, sotteso agli artt. 97 e 111, comma 2, della Costituzione.

Deve tuttavia rilevarsi che, se l'esigenza deflattiva si giustifica ed appare preminente rispetto alla possibilità del Pubblico Ministero di impugnare sentenze di proscioglimento per fattispecie di minore gravità, come quelle contravvenzionali, analogo ragionamento non può essere svolto con riguardo alle fattispecie delittuose, siano esse punite con la pena alternativa (multa o reclusione), ovvero con la sola pena della multa. Ed invero, i delitti, caratterizzati da un'intrinseca maggiore offensività rispetto alle contravvenzioni (e lo testimoniano, nel nostro sistema, i diversi termini prescrizionali stabiliti dagli artt. 157 e 161 c.p., la previsione della circostanza aggravante della recidiva, connessa alla consumazione di delitti e non di contravvenzioni), dovrebbero giustificare un regime impugnatorio delle sentenze di proscioglimento diverso da quello previsto per le contravvenzioni⁴.

Vi è poi da dire che, a fronte della maggiore lesività dei delitti rispetto alle contravvenzioni, l'impugnazione della parte civile, regolata dall'art. 576 c.p.p., non inciso dalla limitazione, determina, comunque, il mantenimento della pendenza di un elevato numero di cause in grado di appello richiedendosi, in quella sede, un accertamento del fatto anche solo a fini civilistici⁵.

razziale etnica e religiosa)

³ Da ultimo la Corte costituzionale, con la sentenza n. 34 del 2020, ha riconosciuto la legittimità della riforma dell'appello, introdotta dal D.Lgs. n. 11/2018, nella parte in cui ha ridotto i poteri di impugnazione del Pubblico Ministero avverso le sentenze di condanna.

⁴ Va ricordato che nella sent. 26/2007 la Corte costituzionale, nel valutare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 20 febbraio 2006, n. 46 (Modifiche al codice di procedura penale, in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento), nella parte in cui non consentiva al pubblico ministero di proporre appello avverso le sentenze di proscioglimento, se non nel caso previsto dall'art. 603, comma 2, del codice di procedura penale – ossia quando sopravvengano o si scoprano nuove prove dopo il giudizio di primo grado – e sempre che tali prove risultino decisive, ha dichiarato l'illegittimità della norma in quanto la menomazione recata dalla disciplina impugnata ai poteri della parte pubblica, nel confronto con quelli speculari dell'imputato, *“eccede il limite di tollerabilità costituzionale, in quanto non sorretta da una ratio adeguata in rapporto al carattere radicale, generale e “unilaterale” della menomazione stessa”*.

Il Giudice delle leggi ha ricordato per quanto attiene alla disciplina delle impugnazioni che non contraddice, comunque, il principio di parità l'eventuale differente modulazione dell'appello per l'imputato e per il pubblico ministero, purché essa avvenga nel rispetto del canone della ragionevolezza, con i corollari di adeguatezza e proporzionalità.

⁵ La Corte Cost., ord. n. 32/2007, ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale delle disposizioni relative alla impugnazione della parte civile (art. 576 c.p., come modificato dalla L. n. 46/2006) rilevando che la questione di costituzionalità muoveva dalla premessa interpretativa in forza della quale la novella del 2006, in contrasto con i principi di uguaglianza di parità delle parti nel processo, di inviolabilità del

Va notato, infine, che l'introduzione di una così estesa categoria di sentenze di proscioglimento inappellabili potrebbe aggravare il carico di lavoro della Corte di cassazione, per effetto dell'impugnazione della sentenza di primo grado con il ricorso immediato *ex art.* 569 c.p.p. da parte dal Pubblico Ministero; e ciò in virtù del generale principio di cui all'*art.* 111, co. 7, Cost., che consente sempre il ricorso nei confronti delle sentenze e dei provvedimenti sulla libertà personale.

L'emendamento proposto mantiene l'originaria previsione circa l'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento per talune categorie di reati ma elimina le eccezioni riguardanti sentenze di proscioglimento relative a determinati reati (*art.* 590, co. 2, c.p.), (*art.* 590, co. 3, c.p.), (*art.* 590 *sexies* c.p.), il reato di cui all'*art.* 604 bis, co. 1, c.p.

Si ribadiscono al riguardo le criticità poc'anzi illustrate .

Il principio di delega di cui alla lettera d) intende precludere a tutte le parti l'appellabilità delle sentenze di condanna che applicano la pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità⁶. La previsione appare condivisibile per l'ipotesi in cui la sostituzione viene operata sulla base del consenso espresso dell'imputato essendo irragionevole consentire a quest'ultimo di impugnare la decisione nel merito e, in tal modo, differire l'esecuzione di una misura che egli stesso ha richiesto; mentre le stesse considerazioni non possono valere per caso di cd. consenso implicito ritenuto sussistente in ipotesi di non meglio precisate situazioni di mancata opposizione

Alla norma non sono stati apportati emendamenti

Le disposizioni di cui alle lettere f), g) ed h) del D.d.l. recano le modifiche centrali della riforma del giudizio di appello.

Si prevede che: per i reati a citazione diretta, di cui all'*art.* 550 c.p.p., la Corte d'appello giudichi in composizione monocratica; in tal caso il giudizio si svolga nella forma del rito camerale non partecipato, qualora ne facciano richiesta l'imputato o il suo difensore e non vi sia necessità di rinnovazione istruttoria; che anche nei casi in cui si procede in camera di consiglio dinanzi al collegio, ai sensi dell'*art.* 599 c.p.p.⁷, l'udienza si svolga con il rito camerale non partecipato (anziché in camera di consiglio *ex art.* 127 c.p.p.) qualora ne facciano richiesta l'imputato o il suo difensore, sempre che non sia necessaria la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale.

diritto di azione e di difesa (*artt.* 3, 111, 24 Cost.) avrebbe soppresso il potere di appello della parte civile.

⁶ Si tratta dei casi di violazione del Codice della strada, previsti all'*art.* 186, comma 9-bis e all'*art.* 187, comma 8-bis del D.Lgs. n. 285 del 1992, e nei casi di violazione della legge sugli stupefacenti, ai sensi dell'*art.* 73 comma 5-bis del D.P.R. n. 309 del 1990.

⁷ L'*art.* 599 c.p.p. prevede che si procede in camera di consiglio, *ex art.* 127 c.p.p., quando l'appello ha esclusivamente per oggetto la specie o la misura della pena, anche con riferimento al giudizio di comparazione fra circostanze, o l'applicabilità delle circostanze attenuanti generiche, di sanzioni sostitutive, della sospensione condizionale della pena o della non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziale

L'introduzione del giudice monocratico in appello presenta criticità, sia dal punto di vista organizzativo dal momento che il moltiplicarsi delle udienze richiederà il reperimento di aule e di personale amministrativo già nell'attualità carenti

Le argomentazioni addotte a sostegno della struttura giudicante unipersonale si pongono tutte sul piano dell'efficienza e della celerità e trascurano che, dal punto di vista della qualità della risposta giudiziaria, introdurre la monocraticità in grado di appello, sia pure per i soli reati a citazione diretta, comporta un sacrificio al valore della collegialità, che consiste nel confronto fra i giudici del collegio, utile ad una migliore verifica della correttezza della sentenza di primo grado.

La proposta emendativa opportunamente è pervenuta alla soppressione della lettera f) del D.d.l, abbandonando la monocraticità in appello, preservando il valore della collegialità.

La lett. g) dell'art. 7 del D.d.l. contiene la previsione della trattazione del giudizio di appello secondo il rito camerale non partecipato attivato su richiesta dell'imputato o del difensore .

Si tratta di un modello processuale che ben si attaglia al giudizio di secondo grado, caratterizzato da un elevato tasso di tecnicismo, introdotto da un atto impugnatorio connotato da elevata specificità, che potrebbe dare buoni frutti in termini di contrazione dei tempi delle udienze, sempre che non sia necessaria la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale (obbligatoria in caso di appello del Pubblico Ministero della sentenza assolutoria di primo grado fondata su prova dichiarativa *ex art. 603, co. 3 bis c.p.p.*) e la richiesta provenga dall'imputato o dal difensore.

Criticità , anche alla luce del principio di parità tra le parti, costituzionalizzato dall'art. 111 Cost., si evidenziano per la scelta di rimettere all'imputato o al suo difensore un vero e proprio diritto potestativo in ordine alla forma con la quale trattare l'udienza, espropriando le altre parti del potere di interloquire e persino il giudice del potere di vagliare le effettive ragioni della richiesta e della utilità del rito pubblico (o camerale partecipato).

Potrebbe prevedersi, con maggiore efficacia deflattiva, per le ricadute positive sui tempi di definizione delle udienze, anche alla luce della positiva esperienza maturata nel periodo di emergenza sanitaria, che l'udienza, in via ordinaria, venga trattata con il rito camerale non partecipato con la possibilità per le parti di chiedere espressamente, entro termini prefissati, la trattazione in presenza, obbligatoria in caso di rinnovazione istruttoria, dovendo essere preservata, in tale ipotesi, la garanzia del contraddittorio orale.

La proposta emendativa più correttamente prevede quale regola generale quella della trattazione del giudizio di appello con rito camerale non partecipato salva la possibilità dell'imputato o del difensore di chiedere la trattazione orale .

Nel testo emendato è scomparso il riferimento all'ipotesi di rinnovazione istruttoria, quale causa preclusiva alla trattazione scritta, sul presupposto che laddove l'imputato o il difensore ne ravvisino la necessità, formuleranno sempre richiesta di trattazione orale.

Nel testo emendato, alla lett. h), è prevista l'eliminazione delle preclusioni di cui all'art. 599 bis c.p.p., per accedere al concordato in appello. Si tratta di un *novum* coerente con la *ratio* della riforma volta ad offrire, attraverso la rinuncia ai motivi d'appello, una modalità di snellimento del processo che consente di deflazionare il carico giudiziario delle Corti d'appello e di accelerare la formazione del giudicato essendovi limitati spazi per il ricorso di legittimità.

Occorre però considerare che l'istituto rischia di rendere poco appetibile il patteggiamento in primo grado, data la possibilità per l'imputato di recuperare, successivamente, un trattamento sanzionatorio favorevole e rischia di non garantire un adeguato trattamento sanzionatorio rispetto a fattispecie di particolare gravità .

La lett. h) bis concerne l'inammissibilità dell'appello per aspecificità dei motivi e recepisce l'orientamento espresso dalle S.U. Galtelli secondo cui il ricorso in appello è inammissibile allorché non risultino esplicitamente enunciati e argomentati i rilievi critici rispetto alle ragioni di fatto o di diritto poste a fondamento della sentenza impugnata.

Va notato, sul piano sistematico, che la fisionomia dell'appello così delineata non vale a trasformare l'appello in giudizio a critica vincolata posto che l'appello rimane un gravame parzialmente devolutivo nel senso che la cognizione del giudice di appello è limitata dai motivi dell'impugnazione, ma il giudice di appello ha la medesima ampiezza dei poteri decisorii del giudice di primo grado.

La specificità dei motivi di appello impone, infatti, solo la necessità della specificità estrinseca dei motivi di appello e cioè il fatto che l'impugnazione deve esplicarsi attraverso una critica specifica, mirata e necessariamente puntuale della decisione impugnata, ma non incide sulla piena cognitio che caratterizza i poteri del giudice d'appello privo di vincoli rispetto sia al contenuto dei motivi di ricorso, sia alle argomentazioni svolte dal primo giudice e non conduce a trasformare l'appello in giudizio "a critica vincolata".

Alla luce di tali considerazioni, tenuto conto della complessiva ristrutturazione del giudizio di appello realizzata dalla Riforma Orlando e delle modifiche apportate al giudizio in appello con l'intervento normativo in commento (previsione dello specifico mandato ad impugnare successivo alla sentenza , celebrazione del giudizio con il rito camerale non

partecipato, estensione del concordato in appello), deve ritenersi non necessaria l'introduzione di un' ulteriore categoria di inammissibilità del ricorso per manifesta infondatezza dovendosi in proposito ricordare che la Suprema Corte (S.U n. 8825 del 27/10/2016, Rv. 268823) ha ben delineato i rapporti tra giudizio di legittimità e giudizio di appello nonché la diversità concettuale tra specificità dei motivi e manifesta infondatezza degli stessi, affermando che *“il sindacato del giudice di appello sull'ammissibilità dei motivi proposti non può estendersi - a differenza di quanto accade nel giudizio di legittimità e nell'appello civile - alla valutazione della manifesta infondatezza dei motivi stessi.*

La disposizione di cui alla lett. h-ter), presente nel testo emendato, contiene l'abrogazione dell'art. 603 c.3 bis c.p.p. che impone la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale nel caso di appello del P.M. di sentenza di assoluzione fondata su prova dichiarativa e, al fine di rendere simmetrica l'ampiezza dell'istruttoria in primo e secondo grado, laddove ad esempio in primo grado si sia deciso con il rito abbreviato, limita tale rinnovazione ai casi di prove dichiarative effettivamente assunte in udienza, riconoscendosi nelle altre ipotesi, operatività al consolidato principio giurisprudenziale secondo cui la rinnovazione istruttoria in appello è eccezionale.

Consapevole della necessità di garantire alla Corte Suprema condizioni lavorative che le consentano di svolgere in maniera effettiva la funzione nomofilattica assegnatale dalla Costituzione, il legislatore interviene in maniera del tutto innovativa, rispetto al D.d.l., sulla disciplina dell'udienza in cassazione; quest'ultima, dato l'elevato tasso di tecnicismo che contraddistingue il giudizio di legittimità, giustifica, in via ordinaria, l'ampio ricorso al contraddittorio scritto, salvo che le parti richiedano la discussione orale in pubblica udienza o in udienza camerale partecipata ex art. 127 c.p.p., o il giudice stesso la ritenga necessaria, sempre che non si tratti dei procedimenti camerali non partecipati previsti dall'art. 611 c.p.p., ovvero di ricorsi contro provvedimenti non emessi in udienza pubblica per i quali è prevista sempre la trattazione scritta ex art. 611 c.p.p.

Si tratta di una previsione congrua che riconosce a tutte le parti, e non solo all'imputato, come stabilito in sede di appello, la facoltà di scegliere la forma di trattazione dell'udienza senza che ciò si atteggi a vero e proprio diritto potestativo dell'imputato.

Altresì opportuno prevedere che la richiesta di trattazione orale avvenga entro termini prefissati così da consentire l'adeguata organizzazione delle udienze in funzione delle cause da trattare oralmente e con sanzioni per la parte che chiede la trattazione orale e poi non presenzi all'udienza .

Positiva la previsione secondo cui qualora il giudice intenda procedere ad una riqualificazione del fatto, instauri il contraddittorio orale, nella forma udienza pubblica o camerale partecipata, al fine di consentire il pieno esercizio delle prerogative difensive. Va ricordato infatti che il potere della Corte di cassazione di attribuire una diversa qualificazione giuridica ai fatti accertati non può avvenire con “atto a sorpresa” e con pregiudizio del diritto di difesa, in quanto gli artt. 111, comma 3, della Costituzione e 6, comma 3, lett. a), della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali - come interpretato dalla Corte Europea Diritti dell'Uomo nella sentenza 11 dicembre 2007, Drassich c. Italia - impongono l'instaurazione del contraddittorio tra le parti sulla relativa questione di diritto.

Con la precisazione però che non si verte nel caso di atto a sorpresa e non è interdetto alla Corte di dare una diversa qualificazione giuridica del fatto in violazione dell'art. 521 c.p.p., neanche per effetto di una lettura della disposizione alla luce dell'art. 111, secondo comma, Cost., e dell'art. 6 della Convenzione EDU come interpretato dalla Corte europea, qualora la nuova definizione del reato sia nota o comunque prevedibile per l'imputato e non determini in concreto una lesione dei diritti della difesa derivante dai profili di novità che da quel mutamento scaturiscono. In tale prospettiva il potere di attribuire una più grave qualificazione giuridica ai fatti accertati, qualora non esercitato dal giudice di merito, è riconosciuto alla Corte di cassazione sempreché le parti siano state rese edotte della possibilità della diversa qualificazione (tra tante, Sez. 4, n. 18793 del 28/03/2019, Macaluso, Rv. 275762).

Nessun problema, dunque, può sorgere, in punto di prevedibilità e di attuazione del contraddittorio, nelle ipotesi in cui ad esempio la diversa qualificazione giuridica del fatto venga sollecitata dalle parti, o sia stata rappresentata al difensore dell'imputato con un atto del Collegio, in modo che la parte abbia potuto beneficiare di un congruo termine per apprestare la propria difesa come si legge nella sentenza DrassichC/ Italia citata nella relazione (Sez. 6, n. 36323/2009).

Positiva l'estensione della trattazione dell'udienza senza formalità ovvero *de plano* ex art. 610 c. 5 bis c.p.p., a tutti i casi di inammissibilità del ricorso e di ricorso manifestamente fondato che, accelerando l'attività di spoglio propria della Settima Sezione della Corte di cassazione, che ha una funzione strategica all'interno della Corte, consente a quest'ultima di effettuare un filtro tempestivo e realmente dissuasivo rispetto ad impugnazioni dilatorie, con notevole risparmio di tempo e di energie lavorative per il personale di cancelleria che non dovrà procedere alle notifiche dell'udienza salvo che le parti private o il procuratore generale non propongano opposizione posticipata (avverso la decisione di inammissibilità o di accoglimento)

Per evitare opposizioni dilatorie è precisato che questa, di regola, non sospende l'esecuzione dell'ordinanza di inammissibilità.

Criticità si rilevano quanto alla previsione incondizionata e priva di conseguenze sanzionatorie, della opposizione posticipata che vanifica il risparmio di tempo e di energie dato dalla procedura *de plano*.

Sarebbe opportuno far seguire al rimedio, in caso di inammissibilità dell'opposizione, la previsione di una sanzione al pagamento di una pecuniaria ex art. 616 c.p.p., di una certa consistenza.

Positiva anche la previsione della procedura *de plano* estesa ai casi di manifesta fondatezza del ricorso che consente di accelerare i tempi per la definitività del provvedimento.

Nell'ottica di risolvere in via anticipata la questione della competenza territoriale, è congrua la previsione di devolvere sin da subito la questione sulla competenza territoriale alla Corte di cassazione, sempre che il giudice ne rilevi la "serietà", e cioè non si tratti di eccezione manifestamente infondata.

Si risolvono in questo modo in via definitiva questioni preliminari in ordine all'individuazione del giudice territorialmente competente che risultano così definitivamente precluse per tardività nel caso in cui non siano state sollevate nell'udienza preliminare o se questa manchi ex art. 491 c.p.p., e, se tempestivamente eccepite, vengono immediatamente risolte in sede di legittimità.

Va segnalato che il sistema che regola la rilevabilità dei vizi di incompetenza per territorio, attualmente vigente, già scrutinato dalla Corte Costituzionale (ord. 521/1991) quale espressione della scelta discrezionale del legislatore circa la possibilità di limitare la rilevabilità della competenza territoriale, è stato comunque ritenuto funzionale alla speditezza del processo.

Congrua la previsione, totalmente innovativa, di cui all'art. 7 lett. h-septies), con la quale il legislatore intende dotare il nostro ordinamento di uno strumento che dia adeguata esecuzione alle sentenze della Corte di Strasburgo.

E' previsto infatti un mezzo di impugnazione straordinario proponibile, *post iudicatum*, entro termini perentori, distinto dalla rescissione del giudicato di cui all'art. 629 bis c.p.p. e dall'incidente di esecuzione di cui all'art. 670 c.p.p., con il quale il ricorrente vittorioso a Strasburgo potrà chiedere alla Corte di cassazione di dare esecuzione alla sentenza definitiva della Corte Europea dei diritti dell'Uomo.

La Corte di cassazione giudice della nomofilachia, interpretando la sentenza della Corte Europea e quella italiana asseritamente in contrasto con quella convenzionale, provvederà ad adottare i provvedimenti necessari e a disciplinare l'eventuale procedimento successivo.

Il legislatore affronta con tale istituto, il tema della riapertura del giudizio a seguito di sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo che abbiano riscontrato la sussistenza nell'ambito del giudizio interno, di una violazione delle norme convenzionali e che richiedano, sulla base degli artt. 41 e 46 della Convenzione, una forma di esecuzione/conformazione da parte dello Stato responsabile.

Il tema dell'esecuzione delle sentenze della Corte di Strasburgo interseca quello dell'intangibilità del giudicato, istituto teso a preservare la certezza del diritto e a porre un limite alla perpetuazione dei giudizi, sia nella forma del nuovo esercizio dell'azione penale nei confronti dello stesso soggetto e per il medesimo fatto, sia sub specie di rinnovazione del processo a seguito di impugnazioni straordinarie.

Va detto che la stabilità delle decisioni giudiziarie non assume, nel nostro ordinamento, valore assoluto, emergendo, a partire dall'art. 2 della Costituzione, la necessità di tutelare i diritti inviolabili dell'individuo. La previsione di meccanismi che consentono di rilevare vizi e porre rimedio a rilevanti situazioni di ingiustizia, va tuttavia congegnata in maniera tale che non venga estromesso dall'ordinamento l'istituto del giudicato, non potendosi ammettere che la certezza fissata dal giudicato sia messa, continuamente e in carenza di ragionevoli motivi, in discussione essendo altresì necessario, comunque, porre un limite alle risorse, economiche e umane, che lo Stato può impiegare per accertare i reati e le relative responsabilità.

Si tratta, insomma, di realizzare un adeguato bilanciamento tra la tutela dei diritti costituzionali e sovranazionali e le esigenze di certezza collegate alla definitività della pronuncia conclusiva del giudizio, elemento "di chiusura" degli ordinamenti giuridici statuali.

Il nostro sistema accertativo, ispirato alla tutela i diritti fondamentali della persona, anche attraverso l'opera adeguatrice della giurisprudenza di legittimità, ha manifestato l'opzione per un giudicato «flessibile» nel senso di considerare l'esigenza di certezza connessa al giudicato, recessiva rispetto alla necessità di garantire il rispetto di fondamentali diritti individuali, quali il divieto di bis in idem (art. 669 c.p.p.), il principio di legalità penale (artt. 671, 672 e 673 c.p.p. e art. 2, comma 3, c.p.), il diritto all'effettività del giudizio di legittimità (art. 625-bis c.p.p.), il diritto di partecipare al processo essendo informati della natura e dei motivi dell'accusa (629 bis c.p.p.) e, più in generale, il diritto dell'imputato alla «giustizia sostanziale della decisione», quante volte emergano *post iudicatum* fatti nuovi in grado di palesare l'erroneità della condanna del soggetto che doveva essere prosciolto (artt. 630 e ss. c.p.p.).

Quanto all'esecuzione delle sentenze europee occorre ricordare che in base a quanto previsto dall'art. 46, par. 1, Cedu gli Stati sono tenuti «a conformarsi alla sentenze definitive

della Corte nelle controversie nelle quali sono parti» (adempimento la cui verifica è affidata, ai sensi dell'art. 46, par. 2, Cedu, al Comitato dei ministri).

Quando la sentenza di Strasburgo non indica solo una somma da corrispondere a titolo di equa soddisfazione, ma impone, nei limiti del possibile, la *restitutio in integrum*, è compito delle autorità nazionali trovare gli strumenti tecnicamente più idonei per pervenire al risultato imposto dalla Corte. In ambito penale, qualora la violazione convenzionale derivi da una sentenza penale definitiva di condanna, l'onere non può che incombere sulla magistratura penale, cioè sulla medesima autorità che, con la propria decisione, si è resa responsabile della violazione; con la difficoltà, però, per i giudici nazionali, di coniugare tale obbligazione direttamente derivante dall'art. 46 Cedu con il principio dell'intangibilità del giudicato, data la mancanza, allo stato, di una disciplina normativa ad hoc riguardo agli effetti di una sentenza della Corte.

L'incidenza delle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sulla *res iudicata*, sino alla sentenza della Corte Costituzionale 113/2011, è stata infatti assicurata dalla giurisprudenza di legittimità la quale, dimostrando un apprezzabile slancio europeista, ha individuato rimedi quali la rimessione in termini ex art. 175 c.p.p. (Sez. I pen., 12 luglio 2006, n. 32768, Somogyi, § 11): «*In materia di violazione dei diritti umani (e in particolare in presenza di gravi violazioni del diritto di difesa), il giudice nazionale italiano (è) tenuto a conformarsi alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, anche se ciò comporta la necessità di mettere in discussione, attraverso il riesame o la riapertura dei procedimenti penali, l'intangibilità del giudicato*»; il ricorso straordinario per errore materiale o di fatto, di cui all'art. 625 bis c.p.p., che la giurisprudenza ha applicato in via di interpretazione analogica ad eventuali violazioni del diritto di difesa occorse nel giudizio di legittimità che rendono invalida per iniquità la sentenza della Corte di cassazione (Sez. VI, 12 novembre 2008, n. 45807, Drassich, § 3.3;), fino ravvisare l'utilizzabilità dell'incidente di esecuzione di cui all'art. 670 c.p.p., (Sez. 1 ,1 dicembre 2006 , n. 2800, Dorigo) affermando che “il giudice dell'esecuzione deve dichiarare, a norma dell'art. 670 cpp, l'ineseguibilità del giudicato quando la Corte Edu abbia accertato che la condanna è stata pronunciata per effetto della violazione delle regole sul processo equo sancite dall'art. 6 Cedu e abbia riconosciuto il diritto del condannato alla rinnovazione del giudizio, anche se il legislatore abbia ommesso di introdurre nell'ordinamento il mezzo idoneo a instaurare il nuovo processo”.

Il legislatore, con la norma in commento, intende positivizzare l'istituto della “revisione europea”, i contorni e l'ambito applicativo della quale, secondo quanto si legge nella relazione di accompagnamento, dovrebbe estendersi a qualsiasi violazione del norma convenzionale sia di carattere processuale ex art. 6, sia di carattere sostanziale ex art. 7 della Convenzione Europea .

Si rimette alla Suprema Corte , giudice della nomofilachia di interpretare la sentenza del giudice sovranazionale e, sotto il profilo soggettivo, si limita la legittimazione attiva ad impugnare , al solo ricorrente vittorioso a Strasburgo e non ai terzi, i quali potranno avvalersi della pronuncia favorevole , in ordine ad accertate violazioni di norme procedurali o sostanziali di cui alla sentenza europea, qualora se presentino ricorso alla Corte Edu, a prescindere dalla natura pilota o di portata generale della sentenza stessa, rimanendo impregiudicata la possibilità per il ricorrente di far valere in sede europea vizi derivanti da violazioni dell'art. 6 della Cedu o anche dell'art. 7 della Cedu .

L'istituto di nuovo conio infatti se da un lato appare centrato sulla singola e specifica vicenda processuale , posto che il soggetto legittimato a proporre l'impugnazione, per come si legge nella norma, è solo il soggetto vittorioso a Strasburgo dall'altro, non specificando il tipo di violazione accertata, sembra voler aprire a qualsiasi tipo di situazione processuale o sostanziale di portata generale o sistemica, lesiva di diritti fondamentali dell'individuo con la conseguenza che l'effetto della pronuncia convenzionale, potrà valere anche per casi analoghi.

Invero l'ampia portata della norma non sembra condurre ad un'interpretazione estensiva dell'istituto della revisione europea quanto piuttosto a collocare detto strumento nell'ampio panorama dei rimedi attivabili dal ricorrente , *post iudicatum*, per ottenere che la pronuncia del giudice interno si conformi alle principi del diritto comunitario in materia di giusto processo e di legalità sostanziale .

In conclusione si rileva la congruità della previsione legislativa laddove affida alla Corte di cassazione di individuare, a fronte del ricorso del soggetto vittorioso a Strasburgo che lamenti la violazione della norma convenzionale, il mezzo più idoneo a garantire tutela effettiva, potendosi accedere , non solo alla riedizione del processo rimedio che per quanto sinora detto, dovrebbe riguardare l'accertata violazione di norme procedurali o sostanziali, ma anche ad altri rimedi quali l'incidente di esecuzione, regolato dagli artt. 666 e 670 c.p.p.

La Corte di legittimità (Sez. 1, Sentenza n. 43112 del 06/07/2017), ha statuito infatti che l'incidente di esecuzione è strumento appropriato per l'attuazione di una decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo quando questa non impone la riedizione del processo per violazione dell'art. 6 della Convenzione, realizzabile con lo strumento della "revisione europea" (Corte cost. n. 113 del 2011), ma la mera rimozione degli effetti pregiudizievoli della condanna, alla quale il giudice dell'esecuzione è senz'altro abilitato fino a quando non si sia esaurito il rapporto esecutivo. (Fattispecie relativa alla violazione dell'art. 7 della Convenzione, ritenuta dalla Corte europea per l'asserita imprevedibilità della condanna per il reato di concorso esterno in associazione di tipo mafioso).

In conclusione se la violazione convenzionale che il singolo intende far valere con lo strumento della revisione europea riguarda la garanzia del “ giusto processo” ex art. 6 della Convenzione EDU , ove rileva la specificità della situazione concreta del ricorrente, il rimedio appare di per sé insuscettibile di estensione a soggetti che, pur lamentando una violazione dello stesso tipo, non abbiano personalmente adito il giudizio di Strasburgo, se si tratta di violazioni dell’art. 7 della Cedu, in base al contenuto della sentenza della Corte Europea, la Corte di cassazione potrà valutare se disporre un annullamento senza rinvio (nel caso in cui il dictum della Corte europea non lasci spazio ad interpretazioni potendo la Corte di cassazione porre direttamente rimedio alla rilevata violazione) oppure con annullamento con rinvio nel caso in cui invece vi sia un margine di apprezzamento da parte del giudice di merito.

Rimane aperta alla Corte di legittimità, laddove rilevi che la violazione riscontrata in sede europea abbia portata generale, la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale così che possano trovare soluzione anche le questioni dei cd. fratelli minori ovvero di soggetti che versano in situazioni analoghe a quella esaminata, non suscettibili di essere intaccate dalla decisione europea non avendo essi proposto ricorso e che potrebbero, nel caso di eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale, come nel caso di abolizione del reato, avvalersi della revoca della sentenza ex art. 673 c.p.p.

Lo strumento dell'incidente di esecuzione, invece, potrà essere utilizzato solo quando l'intervento di rimozione o modifica del giudicato sia privo di contenuto discrezionale, risolvendosi nell'applicazione di altro e ben identificato precetto senza necessità della previa declaratoria di illegittimità costituzionale di alcuna norma, fermo restando che, qualora l'incidente di esecuzione sia promosso per estendere gli effetti favorevoli della sentenza della Corte EDU ad un soggetto diverso da quello che l'aveva adita, è necessario anche che la predetta decisione (pur non adottata nelle forme della "sentenza pilota") abbia una obiettiva ed effettiva portata generale, e che la posizione dell'istante sia identica a quella del caso deciso dalla Corte di Strasburgo

Il legislatore dovrà anche delimitare i rapporti tra il nuovo istituto e la rescissione del giudicato di cui all’art. 629 bis c.p.p., tenuto conto della fisionomia che tale rimedio ha assunto anche a seguito della pronuncia della Suprema Corte e dei rapporti dello stesso con l’incidente di esecuzione (S.U. sent. 8016/2020). Il primo infatti è rimedio invocato per emendare vizi inerenti la dichiarazione di assenza, il secondo per far cessare gli effetti pregiudizievoli di una condanna ritenuta lesiva dei diritti convenzionali quando tutti gli altri rimedi non siano attivabili.

Art.7 bis Disposizioni in materia di amministrazione dei beni in sequestro e di esecuzione della confisca.

La norma detta criteri volti a rivedere la disciplina in tema di amministrazione dei beni in sequestro e di esecuzione della confisca.

Da un lato (lettera a) si prevede che, allorquando l'esecuzione della confisca per equivalente non abbia ad oggetto beni mobili o immobili già sottoposti a sequestro, essa avvenga con le modalità dell'esecuzione delle pene pecuniarie.

Nel caso in cui si renda necessario procedere, ai fini dell'esecuzione, alla vendita dei beni confiscati, si stabilisce che ciò avvenga con le forme di cui agli artt.534 bis e 591 bis c.p.c.

Tali disposizioni si riferiscono alla delega delle operazioni di vendita (con le modalità di cui all'art.591 bis c.p.c.) al notaio o ad un avvocato o ad un commercialista iscritti nei relativi elenchi di cui all'art.179 *ter* delle disposizioni di attuazione del c.p.c.

In relazione al primo aspetto, deve osservarsi come il criterio di delega ambisce a risolvere la complessa tematica delle modalità di esecuzione della confisca per equivalente quando essa non sia preceduta dalla materiale apprensione, già in sede di sequestro, di specifici beni. In tale circostanza la condizione in cui versa il condannato non differisce da quella in cui si trova chi debba scontare una pena pecuniaria, essendo anch'egli obbligato a corrispondere, allo Stato, un importo pecuniario corrispondente a quello indicato nel titolo esecutivo.

Da tale constatazione nasce il richiamo alla disciplina dedicata all'esecuzione delle pene pecuniarie (art.660 c.p.p.) quale normativa idonea a risolvere le problematiche emerse in giurisprudenza circa l'autorità competente ad eseguire dette confische.

Il secondo criterio di delega riguarda, viceversa, il diverso caso relativo alla vendita dei beni confiscati, a qualsiasi titolo, nel processo penale, richiamando in tal caso la disciplina processualcivilistica di cui agli artt.534 *bis* e 591 *bis* c.p.c., che delineano modalità più agevoli consentendo la delega delle operazioni di vendita all'istituto disciplinato dall'art.534 c.p.c. ovvero ad un notaio (avente sede preferibilmente nel circondario) ad un avvocato ovvero un commercialista iscritti nei relativi elenchi di cui all'art.179 *ter* c.p.c.

Al riguardo se da un lato appare certamente condivisibile l'intento semplificatorio perseguito dalla norma, tuttavia, dall'altro, in specie con riferimento alle procedure di vendita di beni confiscati alla criminalità organizzata, laddove il vincolo che avvince il bene rispetto all'attività criminosa è assai stringente, non può non menzionarsi la particolare delicatezza della fase di vendita in tal modo attribuita a professionisti che potrebbero trovarsi in situazioni di

sovraesposizione quando i beni appartengano ad autori di reati facenti parte di consorterie criminali. Il secondo criterio di delega, indicato nella lettera b) riguarda la disciplina dell'amministrazione dei beni in sequestro.

In relazione a tale profilo, il riferimento espresso alla disciplina di cui all'art.104 bis delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, appare innovativa atteso che, secondo l'avviso della giurisprudenza di legittimità, l'art. 104 bis disp. att. cod. proc. pen. *“è una disposizione speciale applicabile alle sole ipotesi di sequestro rivolto alla confisca di prevenzione di cui al d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, codice antimafia, non estensibile per via analogica ad istituti diversi, come il sequestro finalizzato alla confisca diretta o quello per equivalente”* (v. *ex multis*, Cass.Pen., Sez.III, Sentenza n.30422 del 30/05/2019, Rv.276789)¹.

¹ In motivazione, la Suprema Corte ha rilevato che l'art. 104-bis, comma 1-quater, disp. att. cod. proc. pen. estende testualmente le sole disposizioni in materia di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati nonché quelle in materia di tutela dei terzi e di esecuzione del sequestro previste sempre dal codice antimafia al sequestro e alla confisca in casi particolari previsti dall'art. 240-bis cod. pen. o dalle altre disposizioni di legge che a questo articolo rinviano, nonché agli altri casi di sequestro e confisca di beni adottati nei procedimenti relativi ai delitti di cui all'art. 51, comma 3-bis, cod. proc. pen..

I. Condizioni di procedibilità: art. 8. D.d.l. e del testo emendato.

L'art. 8 del D.d.l. reca criteri di delega per le modifiche, processuali e sostanziali, in materia di condizioni di procedibilità.

L'intervento normativo delegato dovrà essere articolato, prevedendo che:

- a) il reato di lesioni personali stradali gravi di cui all'art. 590 *bis*, co. 1, c.p. sia procedibile a querela;
- b) nei procedimenti relativi a reati procedibili a querela, il querelante abbia l'obbligo di dichiarare o eleggere il domicilio per le notificazioni, anche attraverso l'indicazione di un indirizzo di posta certificata;
- c) la mancata comparizione ingiustificata del querelante all'udienza dibattimentale in cui sia citato come testimone equivalga a tacita remissione di querela.

Quanto all'intervento di cui alla lett. a), deve osservarsi come, a distanza di quattro anni dalla precedente modifica, che ha introdotto la procedibilità d'ufficio per i reati di cui all'art. 590 *bis*¹, il legislatore, nell'effettuare un nuovo bilanciamento tra esigenze di protezione delle vittime, da un lato, e quelle di economia processuale, dall'altro, ha attribuito prevalenza a queste ultime, ritenendo inutile l'aggravio, processuale e di spese, quando, per la mancata presentazione della querela, si presume che la parte offesa non abbia un interesse alla punizione del colpevole.

Trattasi di un intervento da più parti auspicato² e, di recente, proprio la mancata inclusione, con D. L.vo n. 36/2018, delle lesioni gravi o gravissime commesse con violazione delle norme sulla circolazione stradale (art. 590 *bis*, co. 1, c.p.) tra quelle procedibili a querela, è stata oggetto di una questione di costituzionalità, decisa nel senso della infondatezza dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 223/2019 e n.0248/2020³.

¹ Il regime di procedibilità vigente è stato introdotto dalla L. n. 41/2016, che ha modificato l'art. 590 c.p., eliminando l'inciso "sulla disciplina delle circolazione stradale", ha sussunto le condotte in esame nell'art. 590 *bis* c.p.p., prevedendo la procedibilità d'ufficio dell'azione penale.

² V. proposta di riforma dell'ANM.

³ Nel caso deciso con la sentenza n. il giudice *a quo* lamentava la non corretta osservanza di uno specifico criterio di delega - quello di cui all'art. 1, comma 16, lettera a), della legge n. 103 del 2017 - che il Governo aveva deciso di esercitare mediante il d.lgs. n. 36 del 2018, che ha per l'appunto previsto la procedibilità a querela di una serie di delitti contro la persona e contro il patrimonio previsti dal codice penale e puniti con pena detentiva non superiore a quattro anni. Nell'esercitare tale delega, il Governo - nella prospettiva del rimettente - aveva arbitrariamente omissso di prevedere la procedibilità a querela del delitto di cui all'art. 590-*bis*, primo comma, cod. pen., anche se tale delitto prevede pene detentive inferiori nel massimo al limite di quattro anni indicato dalla legge delega, e nonostante non ricorra - secondo il giudice *a quo* - alcuna delle ipotesi eccezionali nelle quali doveva, in base al citato art. 1, comma 16,

La scelta di prevedere la procedibilità a querela solo per le lesioni colpose gravi e non anche per quelle gravissime sembra da attribuirsi all'esigenza di fornire una tutela rafforzata alla vittima nei casi in cui, per le condizioni di salute grave dovute all'incidente, la stessa potrebbe versare in situazione di incapacità, anche transitoria, tale da impedirle di agire in via giudiziaria richiedendo la punizione del responsabile delle lesioni.

Con le modifiche delegate con la lettera b) si intende facilitare il sistema delle notifiche alla persona offesa che abbia proposto querela; la previsione andrebbe coordinata, per il caso in cui il querelante sia assistito da un difensore, con l'art. 33 disp. att. c.p.p., secondo il quale “ *il domicilio della persona offesa dal reato che abbia nominato un difensore si intende eletto presso quest'ultimo*”..

Le modifiche che si intendono apportare con i criteri di delega di cui alla lettera c) rispondono alla finalità di evitare la celebrazione del giudizio se il querelante, anche implicitamente, manifesta disinteresse, come quando non compaia al dibattimento, sempre che sia stato citato come teste (e non già nella qualità di persona offesa) e l'assenza sia ingiustificata. La modifica recepisce l'orientamento della giurisprudenza di legittimità, secondo cui integra remissione tacita di querela la mancata comparizione all'udienza dibattimentale della persona che l'ha proposta, quando il querelante sia stato preavvertito del significato che sarà attribuito alla sua assenza⁴.

Con gli emendamenti apportati all'art. 8 si intende delegare:

-l'estensione del regime di procedibilità a querela anche alle lesioni colpose gravissime con violazione delle norme sulla circolazione stradale(8. co. 1, a), nonché ad ulteriori specifici reati contro la persona o contro il patrimonio, da individuarsi nell'ambito di quelli puniti con la pena edittale detentiva non superiore nel minimo a due anni, computati senza tener conto delle circostanze del reato (8. co. 1, a- bis) e facendo salva la procedibilità d'ufficio quando la persona offesa sia incapace per età o per infermità;

lettera a), della legge n. 103 del 2017, conservarsi la regola previgente della procedibilità d'ufficio. Con la seconda decisione la Corte ha invece rammentato che - in linea generale - le scelte sanzionatorie del legislatore possono essere sindacate soltanto entro i limiti della manifesta irragionevolezza (ex plurimis, sentenze n. 190 del 2020, n. 155 e n. 40 del 2019, n. 222 del 2018 e n. 236 del 2016); e che tale standard vige - più in particolare - anche rispetto alle scelte relative al regime di procedibilità dei singoli reati (ordinanza n. 178 del 2003 e precedenti ivi citati). Alla luce di tale criterio, la Corte ha ritenuto non irragionevole scelta del legislatore finalizzata a rafforzare l'efficacia deterrente della norma indipendentemente dalla richiesta di punizione della persona offesa nel quadro di un complessivo intervento volto ad inasprire il trattamento sanzionatorio per questa tipologia di reati, ritenuti di particolare allarme sociale a fronte dell'elevato numero di vittime di incidenti che ricorre ogni anno sulle strade italiane (sentenze n. 223 e n. 88 del 2019).

⁴ V. Cass. Sez. U, Sentenza n. 31668 del 23/06/2016, così massimata “*Integra remissione tacita di querela la mancata comparizione alla udienza dibattimentale (nella specie davanti al Giudice di pace) del querelante, previamente ed espressamente avvertito dal giudice che l'eventuale sua assenza sarà interpretata come fatto incompatibile con la volontà di persistere nella querela*”; analogo principio è stato affermato da Cass., Sez. 4, sentenza n. 5801 del 29/01/2021.

Con riferimento all'emendamento di cui alla **lett. b)** non si rilevano criticità, poichè per il caso in cui, per le condizioni di incapacità in cui versa, la persona offesa a causa del sinistro stradale, la procedibilità è d'ufficio, dovendo ritenersi estesa anche al reato di lesioni colpose gravi o gravissime di cui all'art. 590 , co. 1 bis, c.p., la generale previsione della procedibilità d'ufficio quanto la vittima sia incapace per l'età o l'infermità.

Con riferimento all'ampliamento del catalogo dei reati procedibili a querela, l'indicazione del limite edittale minimo di pena pari a due anni disegna un perimetro dell'intervento oggettivamente circoscritto a fatti di minore offensività e risponde alle indicazioni fornite dalla Corte Costituzionale nelle due pronunce sopra indicate.

Ragguaglio fra pene pecuniarie e pene detentive: art. 9 del D.d.L. e del testo emendato.

Con il principio di delega di cui all'art. 9 del D.d.L. si intende modificare il criterio di ragguaglio fra pene pecuniarie e pene detentive, riducendo a 180 euro l'importo della pena pecuniaria equivalente ad un giorno di pena detentiva.

Nella Relazione illustrativa, a motivazione di questo intervento, è stato affermato che esso ha *“la finalità di agevolare l'applicazione delle sanzioni sostitutive, limitare le impugnazioni strumentali e, indirettamente facilitare l'accesso a riti alternativi quale, in primis, l'applicazione della pena su richiesta di parte”*.

La modifica è in linea con i propositi efficientisti che ispirano la riforma, nondimeno, è prevedibile che essa avrà un impatto, in termini di incremento dell'accesso ai riti speciali, inferiore alle aspettative.

Ed invero, in relazione al patteggiamento, stante l'irrelevanza della pena pecuniaria ai fini della determinazione delle differenziate soglie di pena previste dall'art. 444 c.p.p.¹, il nuovo e più favorevole criterio di ragguaglio potrà agevolare l'accesso al rito solo nel caso in cui la parte intenda chiedere l'applicazione della pena pecuniaria in sostituzione della pena detentiva breve, ai sensi dell'art. 53, co. 1, L. n. 689/1981².

Per le pene pecuniarie applicate in sostituzione di quelle detentive con il decreto penale di condanna l'art. 135 c.p. è stato già derogato poiché, a seguito delle modifiche apportate all'art. 459 c.p.p. dalla L. n. 103/2017, il ragguaglio si effettua in misura non inferiore a 75 euro di pena pecuniaria per un giorno di pena detentiva e, comunque, non superiore di tre volte a tale ammontare.

Se, dunque, la modifica del criterio di ragguaglio di cui all'art. 135 c.p. prevedibilmente non avrà un rilevante impatto sui riti alternativi, essa potrà invece consentire al giudice di procedere, anche al di fuori dei casi di patteggiamento, alla sostituzione della pena detentiva con quella pecuniaria ai sensi dell'art. 53, L. n. 689/81.

Proprio con riguardo a questo istituto, la Corte Costituzionale, da ultimo con la sentenza n. 15/2020 (G.U. n. 7 del 12/02/2020), nel ritenere inammissibile la questione di costituzionalità posta

¹ L'art. 445, co. 1, c.p.p., nel richiamare la sentenza di cui all'art. 444, co. 2, c.p.p., recita *“..quando la pena irrogata non superi i due anni di pena detentiva, soli o congiunti a pena pecuniaria”*, con ciò chiarendo che si tiene conto solo della pena detentiva. La giurisprudenza di legittimità, con orientamento univoco, ha affermato che in caso di patteggiamento non occorre procedere a ragguagli tra pena detentiva e pena pecuniaria poiché ai fini del limite della pena di due anni rileva solo la pena detentiva (Cfr., ex multis, Cass., Sez. 4, Sentenza n. 4310 del 22/12/1995 Cc.).

² L'art. 135 c.p. è richiamato, ai fini del ragguaglio tra pena detentiva e pena pecuniaria, dall'art. 53, co. 2 della L. n. 689/81, in tema di sanzioni sostitutive di pene detentive brevi.

con riferimento all'art. 135 c.p. per violazione degli artt. 3 e 27 Cost.³, ha nondimeno evidenziato come il criterio di ragguaglio introdotto con la legge n. 94/2009 *“ha determinato, nella prassi, una drastica compressione del ricorso alla sostituzione della pena pecuniaria, che pure era stata concepita dal legislatore del 1981 - in piena sintonia con la logica dell'art. 27, terzo comma, Cost. - come prezioso strumento destinato a evitare a chi sia stato ritenuto responsabile di reati di modesta gravità di scontare pene detentive troppo brevi perché possa essere impostato un reale percorso trattamentale, ma già sufficienti a produrre i gravi effetti di lacerazione del tessuto familiare, sociale e lavorativo, che il solo ingresso in carcere solitamente produce. 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, secondo comma, Cost., il cui centrale rilievo nella commisurazione della pena pecuniaria è stato da tempo sottolineato dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 131 del 1979)”*.

La Corte, rilevando poi che la questione di legittimità era stata mal posta, ha formulato l'auspicio di un intervento del legislatore volto a porre *“rimedio alle incongruenze evidenziate (supra, 2.1.), nel quadro di un complessivo intervento - la cui stringente opportunità è stata anche di recente segnalata (sentenza n. 279 del 2019) - 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. E ciò nella consapevolezza che soltanto una disciplina della pena pecuniaria in grado di garantirne una commisurazione da parte del giudice proporzionata tanto alla gravità del reato quanto alle condizioni economiche del reo, e assieme di assicurarne poi l'effettiva riscossione, può costituire una seria alternativa alla pena detentiva, così come di fatto accade in molti altri ordinamenti contemporanei”*.

Anche in considerazione dell'auspicio formulato dalla Corte Costituzionale, nella sentenza n. 279/19⁴ (che richiama le sentenze n. 131/1979 e n. 108/1987) circa la necessità che il legislatore,

³ La questione di costituzionalità dell'art. 135 c.p. per violazione degli artt. 3 e 27 della Costituzione è stata posta dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione terza penale, in un caso in cui l'imputato aveva richiesto in sede di patteggiamento la sostituzione della pena detentiva con quella pecuniaria ai sensi dell'art. 53, L. n. 689/81, invocando che il ragguaglio avvenisse non in ragione di 250 euro, o frazione di 250 euro, per un giorno di pena detentiva, come previsto dall'art. 135 c.p., ma in base al diverso tasso, previsto dall'art. 459, comma 1-bis, del codice di procedura penale, di 75 euro per un giorno di pena detentiva, aumentabile fino al triplo tenuto conto della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare. La Corte ha rilevato come il giudice avesse formulato questioni di legittimità costituzionale aventi a oggetto il solo art. 135 cod. pen., destinato ad operare in una pluralità di ipotesi (dalla conversione della pena detentiva in pena pecuniaria nel caso previsto dall'art. 2, comma 3, cod. pen., alla determinazione del limite massimo di pena che consente i benefici della sospensione condizionale e della non menzione della condanna ai sensi, rispettivamente, degli artt. 163, comma 1, e 175, comma 2, cod. pen.) del tutto distinte rispetto alla sostituzione della pena detentiva con la pena pecuniaria, omettendo di censurare proprio la disposizione di cui all'art. 53 della legge n. 689 del 1981, contenente lo speciale criterio di ragguaglio applicabile nel caso concreto.

⁴ La decisione è relativa alla questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 24, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, sollevata dal Magistrato di sorveglianza di Avellino con riferimento all'art. 238-bis, comma 3, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante *«Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in*

nel sistema della conversione delle pene, individui soluzioni che riducano al minimo il possibile divario tra le due tipologie di sanzioni le modifiche dei criteri di ragguaglio finalizzate a favorire l'accesso ai riti alternativi dovrebbero più opportunamente avere ad oggetto non l'art. 135 c.p., ma, come già avvenuto per l'art. 459 c.p.p., i singoli istituti (come quello di cui all'art. 53, L. n. 689/81) nei quali la pena detentiva deve essere convertita in quella pecuniaria.

In tal caso, un criterio di ragguaglio che preveda un minore importo della pena pecuniaria corrispondente ad un giorno di pena detentiva opera in favore dell'imputato e, in questo senso, può contribuire a rafforzare gli effetti deflattivi dei riti speciali nei quali sia prevista, richiesta o possibile la conversione della pena detentiva in quella pecuniaria.

Diversamente, nel caso in cui la conversione debba avvenire in senso inverso, e cioè, commutando la pena pecuniaria in pena detentiva (si pensi ai casi di cui all'art. 163 c.p., in tema di soglie per fruire della sospensione condizionale della pena, o di conversione in sede esecutiva ai sensi dell'art. 660 c.p.p., per il caso di insolubilità del condannato), è più adeguato a garantire una proporzione tra le due tipologie di sanzioni il criterio di ragguaglio attuale, fissato in 250 euro⁵.

La conversione comporta, infatti, soprattutto quando il reato sia punito solo con pena pecuniaria, un aggravamento della pena inflitta dal giudice, altera il rapporto di proporzionalità tra la gravità del reato e la specie e quantità della pena irrogata dal giudice, sino a far scontare al condannato insolubile, quando i fatti di reato siano punibili con la sola pena pecuniaria, una pena di specie diversa e più grave di quella comminata nella previsione generale ed astratta del legislatore.

Come premesso, anche con riferimento all'art. 9, sono stati proposti emendamenti che delegano un intervento più ampio in materia di ragguaglio fra pene pecuniarie e pene detentive, maggiormente incentrato sulla esecuzione con l'intento di renderla effettiva.

In particolare, si intende delegare un intervento: di razionalizzazione e semplificazione del procedimento di esecuzione delle pene pecuniarie (art. 9, co.1, lett.a); di rivisitazione, secondo

materia di spese di giustizia (Testo A)», introdotto dall'art. 1, comma 473, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), nella parte in cui, ai fini dell'attivazione della procedura di conversione delle pene pecuniarie dinanzi al magistrato di sorveglianza, parifica all'ipotesi della comunicazione di esperimento infruttuoso della procedura esecutiva l'ipotesi di mancato esperimento della procedura esecutiva decorsi ventiquattro mesi dalla presa in carico del ruolo da parte dell'agente della riscossione. La Corte Costituzionale, con la citata sentenza n. 279/19, ha affermato che «la complessiva considerazione dei valori in gioco [...] comporta che non sia concretamente evitabile né la previsione di misure succedanee alla pena pecuniaria non corrisposta per insolubilità, né che queste possano incorporare, rispetto a quella, un margine di maggiore afflittività», ferma restando per il legislatore la necessità - imposta dal rispetto dovuto al principio di uguaglianza, a cui aveva in precedenza fatto richiamo la sentenza n. 131 del 1979 - di «adottare misure sostitutive», come quelle previste dalla stessa legge n. 689 del 1981, «che riducano al minimo possibile tale divario» e che, «agevolando l'adempimento della pena pecuniaria e rendendo effettivo il controllo sulla sussistenza di reali situazioni d'insolubilità, circoscrivano nella massima misura possibile l'area di concreta operatività della conversione» (sentenza n. 108 del 1987).

⁵ Ai sensi dell'art. 135 c.p. vigente, 1000 euro di multa sono convertiti in 4 giorni di reclusione; il ragguaglio a euro 180 implicherebbe una conversione in 6 giorni di pena detentiva.

criteri di equità, efficienza ed effettività, dei meccanismi e della procedura di conversione della pena pecuniaria in caso di mancato pagamento per insolvenza o insolvibilità del condannato (art. 9, co.1, lett. b); di individuazione di procedura amministrative efficaci, che assicurino l'effettiva riscossione e conversione della pena pecuniaria in caso di mancato pagamento.

L'intervento è dunque mirato ad assicurare effettività al sistema sanzionatorio 'pecuniario', essendo risultato bassissimo il tasso di riscossione delle pene pecuniarie. L'intervento in tema di ragguaglio tra pene detentive e pecuniarie nei casi di conversione è oggetto dei principi di delega di cui all'art. 9 bis lett. l) della proposta emendativa.

Art. 9 bis V. Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto.

Considerato istituito dalla valenza strategica in quanto valvola deflattiva di primaria importanza che si presta a valorizzare percorsi di giustizia ripartiva tali da consentire una valutazione globale del fatto, l'art.131 bis c.p. concernente l'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, è oggetto di modifiche, contenute nell'art.9 bis introdotto con emendamento nell'impianto del d.d.l. in commento, volte a modificarne l'operatività ed i presupposti.

La lettera a), incide sul requisito relativo al trattamento sanzionatorio previsto dal 1° comma dell'art.131 bis c.p.. Con essa si dispone la sostituzione, del vigente criterio, incentrato sul limite massimo del trattamento sanzionatorio previsto per la fattispecie di reato (corrispondente *“alla pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni”*), con il diverso criterio incentrato sul trattamento sanzionatorio minimo ovverosia in relazione ad una pena che non sia *“superiore nel minimo a due anni, sola o congiunta a pena pecuniaria”*.

È inoltre previsto, quale ulteriore criterio direttivo, l'ampliamento *“se ritenuto opportuno sulla base di evenienze empirico-criminologiche o per ragioni di coerenza sistematica”* del novero delle ipotesi in cui, ai sensi del comma 2° dell'art.131 bis c.p., *“l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità”*.

La lettera b) dell'art.9 bis impone infine al legislatore delegato di dare rilievo, ai fini dell'applicazione della causa di non punibilità ed in particolare ai fini della valutazione del carattere di *“particolare tenuità dell'offesa”* anche alla *“condotta susseguente al reato”*.

Deve preliminarmente evidenziarsi come l'art. 131bis cp – inserito dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28 – prevede una generale causa di esclusione della punibilità che si collega all'altrettanto generale presupposto dell'offensività della condotta, requisito indispensabile per la sanzionabilità penale di qualsiasi condotta in violazione di legge¹.

Il legislatore del 2015, perseguendo una finalità deflattiva analoga a quella sottesa a misure di depenalizzazione ed esercitando l'ampia discrezionalità nel definire *“l'estensione di cause di non punibilità, le quali costituiscono altrettante deroghe a norme penali generali”* (v. C.Cost. sentenza n.140 del 2009), ha considerato i reati al di sotto di una soglia massima di gravità – quelli per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, nonché quelli puniti con la pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena detentiva – e ha tracciato una linea di

¹ Secondo quanto evidenziato anche dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 333 del 1991) *“l'offensività deve ritenersi di norma implicita nella configurazione del fatto e nella sua qualificazione di illecito da parte del legislatore”*.

demarcazione per escludere la punibilità – ma non l’illiceità penale – delle condotte che risultino, in concreto, avere un tasso di offensività marcatamente ridotto, quando appunto l’*“offesa è di particolare tenuità”*.

Su questo presupposto fa perno la norma, poi integrata da requisiti ulteriori della causa di non punibilità, che meglio delineano la fattispecie della particolare tenuità dell’offesa: il comportamento deve risultare non abituale; deve ricorrere l’esiguità del danno o del pericolo; occorre tener conto delle modalità della condotta.

La stessa particolare tenuità è ulteriormente specificata nel secondo comma dell’art. 131 *bis* cp, che la esclude quando l’autore ha agito per motivi abietti o futili, o con crudeltà, anche in danno di animali, o ha adoperato sevizie o, ancora, ha profittato delle condizioni di minorata difesa della vittima, anche in riferimento all’età della stessa ovvero quando la condotta ha cagionato o da essa sono derivate, quali conseguenze non volute, la morte o le lesioni gravissime di una persona.

La perdurante illiceità penale della condotta, anche quando il fatto è di lieve entità, risulta inequivocabilmente dall’art. 651-bis c.p.p., secondo cui la sentenza penale irrevocabile di proscioglimento pronunciata per particolare tenuità del fatto in seguito a dibattimento ha efficacia di giudicato quanto all’accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all’affermazione che l’imputato lo ha commesso, nel giudizio civile o amministrativo per le restituzioni e il risarcimento del danno promosso nei confronti del prosciolto e del responsabile civile che sia stato citato ovvero sia intervenuto nel processo penale. Quindi è proprio l’illiceità penale, tra l’altro, che fa stato nel giudizio civile o amministrativo con conseguente configurabilità del danno anche non patrimoniale perché cagionato da reato (art. 185, comma secondo cp)².

La Corte Costituzionale ha in proposito affermato che *“il fatto particolarmente lieve, cui fa riferimento l’art. 131-bis cod. pen., è comunque un fatto offensivo, che costituisce reato e che il legislatore preferisce non punire, sia per riaffermare la natura di extrema ratio della pena e agevolare la “rieducazione del condannato”, sia per contenere il gravoso carico di contenzioso penale gravante sulla giurisdizione”* (ordinanza n. 279 del 2017).

La predetta causa di non punibilità, costituisce una significativa *“innovazione di diritto penale sostanziale”* (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 25 febbraio-6 aprile 2016, n. 13681) ed è di carattere generale tanto che – come stabilisce espressamente l’ultimo comma dell’art. 131-bis – trova applicazione anche quando la legge prevede la particolare tenuità del danno o del

² A conferma della perdurante illiceità della condotta ascritta all’art.131 bis c.p. la circostanza secondo la quale sono iscrivibili nel casellario giudiziario i provvedimenti definitivi che hanno dichiarato la non punibilità ai sensi dell’art. 131 bis cp, come previsto dall’art. 3, comma 1, lettera f), del d.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, recante il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di casellario giudiziale europeo, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti.

pericolo come circostanza attenuante³; circostanza questa la quale, peraltro, non esclude, ma neppure automaticamente comporta, l'applicazione della causa di non punibilità (v. Corte Costituzionale sentenza n. 207 del 2017).

La novità normativa si colloca sulla scia di una disciplina di settore ispirata dalla stessa *ratio*. Al riguardo possono richiamarsi sia l'art. 27 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 in tema di valutazione della particolare tenuità del fatto di reato commesso dal minorenni e l'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000 che esclude la procedibilità per i reati di competenza del giudice di pace allorquando il fatto sia di particolare tenuità. Le predette disposizioni convergono pertanto a realizzare, sotto questo aspetto, una regolamentazione di sostanziale uniformità in termini di rilevanza della particolare tenuità dell'offesa, nel nucleo essenziale delle norme, pur con vari elementi differenziali e specializzanti⁴.

Ciò premesso deve osservarsi come la modifica introdotta nella lettera a), appare intesa ad ampliare il novero delle fattispecie di reato cui applicare l'art.131 bis cp.

Il riferimento, in sostituzione del precedente criterio articolato sulla pena massima comminabile dal legislatore per la fattispecie di reato, al trattamento sanzionatorio individuato nel minimo, determina l'effetto (voluto) di far rientrare, nell'ambito di applicazione dell'art.131 bis cp, numerose fattispecie di reato in precedenza escluse (si pensi ad esempio all'ipotesi di furto aggravato a norma dell'art.625 c.p.).

Ciò a maggior ragione laddove si tenga conto che, secondo l'indirizzo consolidato della giurisprudenza (di merito come di legittimità), in caso di delitto tentato, ai fini delle determinazione del limite massimo di pena per l'applicabilità dell'art. 131 bis cp, nella sua versione attuale, occorre fare riferimento al massimo edittale della pena detentiva comminata per il delitto tentato,

³ L'art. 27 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), come sostituito dall'art. 1 della legge 5 febbraio 1992, n. 123 (Sentenza di non luogo a procedere per irrilevanza del fatto. Modifiche al testo delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448), prevede la «tenuità del fatto» come presupposto perché il giudice possa emettere, concorrendo altre condizioni (quale l'occasionalità del comportamento), una sentenza di non luogo a procedere per irrilevanza del fatto, avente natura sostanziale di causa di non punibilità, nei confronti dell'imputato minorenne.

L'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000 il quale esclude la procedibilità per i reati di competenza del giudice di pace quando «[i]l fatto è di particolare tenuità». La nozione di «particolare tenuità» del fatto è ancora più ampia perché è la risultante complessiva di plurimi fattori concorrenti, centrati sull'esiguità del danno o del pericolo derivati dalla condotta astrattamente sussumibile nella fattispecie di reato, ma integrati anche dall'occasionalità della condotta e dalla valutazione del grado della colpevolezza, nonché dal bilanciamento tra il pregiudizio che l'ulteriore corso del procedimento può recare alle esigenze di lavoro, di studio, di famiglia o di salute della persona sottoposta a indagini o dell'imputato e l'interesse della persona offesa alla prosecuzione del procedimento. La Corte Costituzionale (sentenza n.120 del 2019) ha peraltro evidenziato come lo spettro più ampio della particolare tenuità del fatto ex art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000 è coerente con la costruzione di questa fattispecie come condizione di procedibilità dell'azione penale, piuttosto che come causa di non punibilità.

⁴ Il legislatore, infatti, «*ben può introdurre una causa di proscioglimento per la "particolare tenuità del fatto" strutturata diversamente*» (C.Cost. sentenza n. 25 del 2015), tanto che, la Corte Costituzionale ha affermato (ordinanza n. 46 del 2017) che l'art. 131-bis cp costituisce «*una disposizione sensibilmente diversa da quella dell'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000*».

che è un'autonoma figura di reato⁵. In relazione alla forma tentata della fattispecie, pertanto, la norma, nella riformulazione auspicata dall'emendamento proposto risulterà pertanto applicabile a quei reati per i quali, operata la riduzione di due terzi (ovvero la riduzione massima) sulla pena edittale minima, quest'ultima risulterà inferiore a due anni (e dunque per i reati per i quali, il minimo edittale, non sia superiore a sei anni).

Il riferimento alla pena edittale minima appare del resto assolutamente ragionevole non solo in un'ottica di conseguente ampliamento dell'ambito di estensione dell'istituto in questione, ma altresì in relazione al suo collegarsi con la valutazione del legislatore il quale, nel prevedere il trattamento sanzionatorio della fattispecie, riconduce al minimo edittale proprio le condotte le quali, benché idonee ad integrare la fattispecie delittuosa, tuttavia appaiono connotabili per un disvalore complessivo mitigato⁶.

Sotto questo profilo non può non evidenziarsi come la dottrina più attenta riconduca il fondamento della predetta causa di non punibilità al principio di offensività *“considerato in stretta connessione con il carattere di extrema ratio della tutela penale e con il principio di proporzione tra gravità dell'illecito e reazione sanzionatoria”* in virtù del quale deve essere esclusa la rilevanza penale di fatti *“che risultino bagatellari in concreto : cioè quei fatti che, pur costituendo reato in quanto tipici rispetto ad una fattispecie incriminatrice, non presentano tuttavia nella loro modalità di realizzazione concreta una soglia di lesività sufficiente (ed esempio, furto di due lattine di birra) a giustificare l'effettiva applicazione di una pena”*⁷.

La modifica proposta si muove nella stessa linea delle decisioni adottate dalla Corte Costituzionale nelle sentenze nn. 207 del 2017 e 156 del 2020, in tema di applicabilità dell'art.131 bis c.p. all'ipotesi della ricettazione di *“particolare tenuità”* ex art.648, comma 2° c.p..

Nella prima sentenza la Corte Costituzionale pur rigettando la questione di legittimità costituzionale, aveva osservato come, facendo riferimento alla pena minima di quindici giorni di reclusione, prevista per la ricettazione di particolare tenuità, non sarebbe *“difficile immaginare casi concreti in cui rispetto a tale fattispecie potrebbe operare utilmente la causa di non punibilità (impedita dalla comminatoria di sei anni), specie se si considera che, invece, per reati (come, ad esempio, il furto o la truffa) che di tale causa consentono l'applicazione, è prevista la pena minima,*

⁵ V. ex multis Cass.Pen., Sez.V, sentenza n. 17348 del 09/01/2019, Rv.276629 a tenore del quale *“L'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, essendo prevista dall'art. 131-bis cod. pen. con riferimento generico ai "reati", non ulteriormente qualificati, sanzionati con pena non superiore nel massimo a cinque anni di reclusione, si applica anche ai delitti tentati, quando la loro autonoma cornice edittale, determinata alla stregua del massimo previsto per il reato consumato ridotto di un terzo ai sensi dell'art. 56 cod. pen., risulti ricompresa entro la soglia di legge.”* (Sez. 5 - , Sentenza n. 17348 del 09/01/2019 Ud. (dep. 19/04/2019) Rv. 276629 - 01

⁶ V. Corte Costituzionale sentenza n.156 del 2020 nella quale si evidenzia come *“nella giurisprudenza costituzionale sul principio di proporzionalità della sanzione penale, il minimo assoluto dei quindici giorni di reclusione ha identificato il punto di caduta di fattispecie delittuose talora espressive di una modesta offensività (sentenza n.341 del 1994).”*

⁷ V. G.Fiandaca, E.Musco *Diritto Penale, Parte Generale*, Zanichelli, 2019, p.826.

non particolarmente lieve, di sei mesi di reclusione. Pena che, secondo la valutazione del legislatore, dovrebbe essere indicativa di fatti di ben maggiore offensività.”. Nella medesima pronuncia la Corte aveva dunque evidenziato come, per ovviare ad *“una situazione di questo tipo, oltre alla pena massima edittale, al di sopra della quale la causa di non punibilità non possa operare, potrebbe prevedersi anche una pena minima, al di sotto della quale i fatti possano comunque essere considerati di particolare tenuità.”.* Astenendosi tuttavia dal compiere un intervento additivo, la Corte aveva ammonito il legislatore a farsene carico *“per evitare il protrarsi di trattamenti penali generalmente avvertiti come iniqui”.*

Nella successiva sentenza n.156 del 2020 la Corte, evidenziando come il legislatore non avesse dato *“seguito a tale monito”* sanando *“l’evidente scostamento della disposizione censurata dai parametri costituzionali”* ha dunque dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art.131 bis cp. *“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”.*

Nella medesima pronuncia la stessa Corte osserva come *“Ben potrà il legislatore, nell’esercizio della sua ampia discrezionalità in tema di estensione delle cause di non punibilità, fissare un minimo relativo di portata generale, al di sotto del quale l’applicazione dell’esimente di cui all’art.131-bis cod.pen. non potrebbe essere preclusa dall’entità del minimo edittale”.*

L’intervento in questione, pertanto, ponendosi nel solco delle predette pronunce, ambisce ad attribuire, all’apertura scaturita dalla rammentata pronuncia di illegittimità costituzionale, una portata generale e riferibile a tutti i reati puniti con una pena minima determinata non superiore a due anni.

La seconda parte della lettera a) richiama infine il legislatore delegato all’utilizzo di *“evidenze empirico-criminologiche”* e *“ragioni di coerenza sistematica”* quali criteri per *“ampliare conseguentemente, se ritenuto opportuno”*, il novero delle ipotesi in cui, ai sensi del secondo comma dell’articolo 131 bis del codice penale, l’offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità.

All’esito dell’ampliamento dell’ambito di operatività dell’art.131 bis c.p., il legislatore delegato potrà pertanto valutare, in rapporto a singole figure o tipologie di reato o di modalità della condotta, un ampliamento delle esclusioni previste dal legislatore nel secondo comma della medesima disposizione⁸.

⁸ Al riguardo può essere utile evidenziare che la Corte Costituzionale, nella sentenza n.30 del 2021, ha ritenuto legittima l’esclusione dell’ipotesi delittuosa di cui all’art.337 c.p. dell’ambito di applicabilità dell’art.131 bis c.p., valorizzando la legittimità della scelta compiuta dal legislatore ed incentrata sulla *“peculiare complessità del bene giuridico protetto dalla norma incriminatrice [...] laddove il normale funzionamento della pubblica amministrazione include anche la sicurezza e la libertà di determinazione delle persone fisiche che esercitano le pubbliche funzioni”* nonché i principi di *“proporzionalità e di finalismo rieducativo della pena [...] considerato che i criteri di cui all’art. 133, primo comma, cod. pen., richiamati dall’art. 131-bis, primo comma, cod. pen., seppure non rilevano agli effetti dell’applicazione della*

La modifica contenuta nella lettera b) riguarda, infine, l'intervenuta valorizzazione, al fine di valutare la particolare tenuità dell'offesa della condotta susseguente al reato. Essa si inserisce nel solco, più generale, della valorizzazione della condotta susseguente al reato già presupposta nelle disposizioni dedicate alla cd. giustizia ripartiva, consentendo alla valutazione del giudice, in sede di applicazione dell'istituto disciplinato dall'art.131 bis, di abbracciare in maniera complessiva l'evento delittuoso sotteso al suo esame.

Art. 9 bis della proposta di emendamenti: sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato.

La disposizione in commento reca principi di delega relativi all'istituto della messa alla prova, prevedendo un ampliamento delle condizioni per concederla, in coerenza con una delle linee portanti dell'intervento che intende valorizzare strumenti e logiche riconducibili alla giustizia riparativa.

L'art. 9 bis, lett. a), prevede: *“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 sei anni, che si prestino a percorsi risocializzanti o riparatori, da parte dell'autore, compatibili con l'istituto”*.

Alla lett. b) dell'art. 9 bis è invece previsto che può richiedere la messa alla prova dell'imputato anche il P.M.

Nella relazione illustrativa all'emendamento è stato spiegato che l'estensione dell'ambito di applicabilità dell'istituto, in funzione di deflazione processuale e penitenziaria, è giustificata dal successo registrato da detta “misura di comunità”, che vanta il maggior numero di applicazioni: il 15 aprile 2021 le persone in carico all'ufficio di esecuzione penale esterna erano 20.793, pari a un terzo circa del numero complessivo di condannati, a quella stessa data, a vario titolo, ammessi all'esecuzione penale esterna.

L'ampliamento dell'ambito di applicabilità dell'istituto ai reati puniti con pena edittale detentiva non superiore nei limiti massimo a sei anni si pone nel solco della previsione di cui al secondo comma dell'art. 168 bis c.p. che, nel richiamare l'art. 550, co. 2 c.p.p., già al momento consente l'accesso all'istituto a chi sia imputato per reati puniti con pena detentiva edittale superiore a quattro anni e pari anche a dieci anni (così il furto aggravato ai sensi dell'art. 625 c.p.).

In ragione di quanto premesso non si ravvisano aspetti di criticità nella scelta di ampliare il novero dei reati per cui è consentito l'accesso all'istituto.

L'attribuire al P.M. del potere di chiedere al giudice la sospensione del procedimento con messa alla prova va valutata positivamente; nondimeno, richiedendo l'esecuzione della misura il

necessario consenso dell'imputato e la successiva partecipazione dello stesso al programma rieducativo, occorre individuare un iter *ad hoc* di preventivo raccordo del P.M. con l'indagato in modo che il giudice possa poi dar corso alla richiesta.

L'art. 9 bis : “ Disposizioni in materia di sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi”

L'art. 9 bis contiene principi volti a delegare una revisione organica dell'istituto delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi, di cui alla l. n. 689/81.

Sintetizzando l'articolato principio di delega, gli aspetti di rilevate novità sono costituiti :

- dall'innalzamento a quattro anni della soglia di pena considerata “ breve”, per la quale, quindi, sono ammesse le sanzioni sostitutive;
- dall'abolizione della semidetenzione e della libertà controllata e dall'introduzione di nuove sanzioni sostitutive - la detenzione domiciliare e la semilibertà –, mutate dalle omologhe misure alternative alla detenzione, applicabili in caso di condanna a pena detentiva non superiore a quattro anni così prevedendo un trattamento sanzionatorio corrispondente a quello della fase dell'esecuzione della pena;
- dall'inclusione, tra le sanzioni sostitutive, del lavoro di pubblica utilità, misura mutuata dal sistema sanzionatorio relativo ai reati di competenza del giudice di pace, applicabile quindi, per tutti i reati¹ nel caso di condanna a pena detentiva non superiore a tre anni;
- dall'ampliamento dei presupposti per applicare la sanzione sostitutiva della pena pecuniaria, potendo essere disposta in caso di condanna a pena detentiva non superiore ad un anno:

Dette sanzioni sostitutive potranno essere applicate sia con sentenza di condanna che di applicazione pena, sempre che il giudice ritenga che essere possano contribuire alla rieducazione del condannato e contenere il pericolo di recidiva, anche attraverso l'imposizione di opportune prescrizioni. In sede di attuazione della delega dovrà essere individuato il potere discrezionale del giudice nella scelta tra le pene sostitutive; inoltre, dovrà essere introdotta la disciplina di dettaglio, sostanziale e processuale, delle sanzioni sostitutive della detenzione domiciliare, semilibertà e del lavoro di pubblica utilità, avendo come riferimento, per le prime due, quella prevista dall'ordinamento penitenziario, anche con riguardo alle preclusioni soggettive già previste per l'accesso alle omonime misure alternative alla detenzione e le responsabilità penali derivanti dalle violazioni degli obblighi da esse discendenti; per la terza, occorrerà avere riguardo, per tutti gli

¹ Artt. 186, co. 9- bis, 187, co. 8, d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (C.d.S.), 73, co. 5, D.P.R. 309/90 (T.U. sugli stupefacenti).

aspetti già evidenziati, alla disciplina vigente per il giudice di pace.

Le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi non potranno essere sospese condizionalmente ai sensi degli artt. 163 e segg. c.p.; costituiscono cause di revoca di tutte le sanzioni sostitutive la loro mancata esecuzione ovvero l'inosservanza, grave e reiterata, delle relative prescrizioni. In tali casi opera la conversione nella pena detentiva sostituita o in altra pena sostitutiva. Per la pena pecuniaria, la conversione non opera, tuttavia, quando il mancato pagamento sia dovuto ad insolvibilità del condannato o ad altro giustificato motivo.

Sono previsti, poi, speciali benefici per il caso in cui in cui la sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità sia stata applicata con decreto penale di condanna o sentenza di applicazione di pena: in tal caso, infatti, se l'esito dell'esecuzione della sanzione sostitutiva è positivo ed è intervenuto il risarcimento del danno o l'eliminazione delle conseguenze dannose del reato, è disposta la revoca della confisca, facendo salva quella obbligatoria, anche per equivalente, del prezzo, profitto, o prodotto del reato, delle cose la cui fabbricazione uso e porto, detenzione o alienazione costituiscano reato.

Quanto invece alla pena pecuniaria dovrà essere previsto: che il valore giornaliero al quale può essere assoggettato il condannato sia determinato in misura indipendente dalla somma indicata all'art. 135 c.p. e in modo da evitare che la sostituzione della pena sia eccessivamente onerosa per il condannato, tenuto conto delle sue condizioni economiche e consentendo sempre al giudice di adeguare la pena sostitutiva a queste ultime ed alle complessive condizioni di vita del condannato; che, nel massimo, la pena pecuniaria non può eccedere 2.500 euro e, nel caso in cui sia applicata in sostituzione della pena detentiva con decreto penale di condanna, 250 euro.

Di seguito saranno indicate alcune criticità che si rilevano con riferimento alla formulazione dei principi di delega.

Risultano non sufficientemente chiari quelli di cui alla lett. e), che, a proposito del lavoro di pubblica utilità, prevedono, per il caso di giudizio ordinario e di decreto penale di condanna, che il giudice possa, rispettivamente, applicare la sanzione sostitutiva se il condannato non si oppone.

Dall'indicazione di queste condizioni si desume che l'applicazione di questa sanzione sostitutiva non può prescindere dal consenso (espresso o tacito) dell'imputato. Trattasi di scelta del tutto condivisibile, tenuto conto degli obblighi che, in sede di esecuzione, ne discendono a carico dell'imputato e del fatto che la sentenza che applica la sanzione sostitutiva non è appellabile, sia in base all'art. 7 del D.d.l., sia in base all'art. 7 emendato.

Nondimeno, per il caso in cui si procede con giudizio ordinario, risulta poco chiaro come, in difetto di una richiesta da parte dell'imputato, questi possa manifestare il proprio consenso

all'applicazione della sanzione sostitutiva, apparendo problematica la soluzione di ritenere che debba essere il giudice ad interpellarlo, sia in ragione del fatto che l'imputato potrebbe essere assente, sia perchè una siffatta richiesta potrebbe essere intesa come anticipazione di giudizio e, quindi, esporre il giudice al rischio di ritorsione.

Analogo rilievo si impone con riferimento al lavoro di pubblica utilità applicato con il decreto penale di condanna, mancando prima dell'emissione di quest'ultimo spazi di interlocuzione tra il giudice e l'imputato nell'ambito dei quali quest'ultimo può manifestare la sua non opposizione.

Per entrambe le ipotesi potrebbe prevedersi, sulla scia di recente orientamento della giurisprudenza di legittimità² che, in caso di condanna anche con decreto penale, l'imputato, nel termine di quindici giorni dalla notifica del decreto o dalla scadenza del termine per il deposito delle motivazioni della sentenza (ovvero dalla notifica dell'avvenuto deposito, ove questo non sia avvenuto nei termini), possa chiedere la sostituzione del lavoro di pubblica utilità, su istanza dell'accompagnata dalla contestuale rinuncia alla presentazione di atto di impugnazione o opposizione. Criticità si rilevano, altresì, con riguardo all'ipotesi in cui le sanzioni sostitutive siano applicate con la sentenza di patteggiamento, non emergendo con chiarezza se la loro applicazione debba o meno essere oggetto dell'accordo. Sul tema, e con specifico riferimento all'applicazione sanzione sostitutiva dell'espulsione dello straniero, a norma dell'art. 16, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, la giurisprudenza di legittimità si è espressa in modo non univoco³, pertanto, sarebbero opportuno, con riferimento a questo aspetto, formulare più puntuali principi di delega.

In disparte i rilievi tecnici sopra svolti, l'intervento normativo delegato appare condivisibile, avuto riguardo agli obiettivi che persegue e al positivo impatto deflattivo che prevedibilmente avrà in ambito processuale e penitenziario.

² In tal senso v., Cass. Sez. 4 - , **Sentenza n. 6879** del 13/01/2021 Cc. (dep. 23/02/2021) Rv. 280934 - 01

³ Secondo un indirizzo giurisprudenziale, di cui è espressione la sentenza Cass. Sez. 1, n. 33799 del 09/05/2014 Rv. 261467 - 01 *"L'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato prevista dall'art. 16 del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, essendo una misura sostitutiva della detenzione in carcere e non una misura di sicurezza, esula dall'accordo delle parti sull'applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen. e può essere disposta direttamente dal giudice, all'esito di una valutazione discrezionale dei parametri normativi, con una statuizione che l'interessato, in assenza della domanda di applicazione del beneficio della sospensione condizionale della pena, non ha un interesse concreto ed attuale ad impugnare"*. A tale orientamento a cui se ne contrappone un altro che ritiene che la sostituzione della pena detentiva con l'espulsione non possa essere estranea all'accordo fra le parti. Lo afferma in maniera esplicita Sez. 6, Sentenza n. 7906 del 03/02/2006 Rv. 233491 - 01 *"Con la sentenza di "patteggiamento" prevista dall'art. 444 cod. proc. pen. non può essere disposta la sostituzione della pena quando la stessa non sia stata espressamente richiesta"*, e più di recente Cass. Sez. I, sentenza n. 40198 del 29/05/2018 Rv. 273798 - 01, secondo cui: *"In materia di applicazione della pena ex art. 444 cod. proc. pen., 2 allorché le parti hanno concordato anche l'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato come sanzione sostitutiva della pena detentiva a norma dell'art. 16, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, l'omessa applicazione dell'espulsione da parte del giudice comporta la nullità della sentenza di patteggiamento, con trasmissione degli atti al giudice di merito per un nuovo giudizio"*, con ciò facendo rientrare a pieno titolo nell'accordo fra le parti l'espulsione come sanzione sostitutiva della pena detentiva. Analogo principio si ricava da un'altra sentenza della Sezione I, n. 30392 del 23/05/2012 Rv. 253304 - 01, che afferma l'impossibilità di disporre l'applicazione di pena su richiesta delle parti quando il PM non abbia prestato il consenso alla sostituzione della pena ex 1.689/81.

Come evidenziato nella relazione illustrativa, a distanza di quaranta anni dall'entrata in vigore dell'art. 53 della L. 689/81, la semidetenzione, la libertà controllata e la pena pecuniaria sono risultate del tutto inidonee a rappresentare una reale alternativa alle pene detentive brevi e ad incrementare la capacità deflattiva dei riti alternativi.

A riscontro di tale affermazione, è stato evidenziato come, secondo i dati del Ministero della Giustizia, il 15 giugno 2021, a fronte di un numero complessivo di misure in carico all'Ufficio esecuzione penale esterna pari a 92.284, i soggetti in semidetenzione erano 5, quelli in libertà controllata 314.

A seguito della riforma del 2009, che ha modificato i criteri di ragguaglio di cui all'art. 135 c.p. (un giorno di pena detentiva equivale a 250 euro), l'attuale valore giornaliero minimo della pena pecuniaria rende "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 (Corte Costituzionale, sent. n. 15 / 2020).

Sotto altro profilo, da più di due decenni, in fase esecutiva, il condannato, laddove la pena sia contenuta nel limite di quattro anni di reclusione, salvo alcune esclusioni, può accedere, attraverso il meccanismo dell'art. 656 c.p.p., alle misure alternative alla detenzione, senza necessità del preventivo passaggio in carcere.

A fronte del quadro descritto, la complessiva revisione del sistema delle sanzioni sostitutive che si intende attuare appare più che condivisibile.

In particolare, ragionevole deve ritenersi l'innalzamento a quattro anni della soglia di pena detentiva 'breve' e l'introduzione di sanzioni sostitutive applicabili al ricorrere delle medesime condizioni che avrebbero consentito l'accesso alle omologhe misure alternative alla detenzione nella fase esecutiva. In tal modo, infatti, sarà possibile anticipare un trattamento punitivo equivalente alle concrete modalità con le quali l'imputato avrebbe eseguito la condanna, con positive ricadute in termini di reale incentivo alla definizione del giudizio nelle forme del patteggiamento e, a cascata, di deflazione processuale, anche a beneficio della magistratura di sorveglianza.

La generale applicazione della sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità, con il riconoscimento degli ulteriori vantaggi ove sia applicata con sentenza di patteggiamento o con decreto penale di condanna, avrà l'effetto di rilanciare i riti speciali e di ridurre le impugnazioni, del tutto improbabili ove l'applicazione avvenga con il consenso dell'imputato.

Infine, l'innalzamento ad un anno della soglia di pena detentiva sostituibile con la pena pecuniaria e i nuovi criteri di ragguaglio potranno determinare un ampliamento delle ipotesi in cui

può essere concessa la sanzione sostitutiva della pena pecuniaria, restituire a quest'ultima il carattere di un effettivo trattamento sanzionatorio più mite, mentre l'ulteriore riduzione di pena prevista per le ipotesi in cui la sanzione sostitutiva in questione sia applicata con la sentenza di patteggiamento o che il decreto penale di condanna potranno a incentivare il ricorso al primo rito e disincentivare le opposizioni a decreto.

Art. 9 bis “ Giustizia riparativa”

La norma introduce nell’ordinamento italiano un meccanismo che consente, in attuazione della Direttiva U.E 29/2012, alla vittima e all’autore del reato, di partecipare attivamente, se entrambi vi consentono liberamente, alla risoluzione delle questioni risultanti dal reato, con l’aiuto di un terzo imparziale.

Il tema della giustizia riparativa al centro della Direttiva 29/2012, e della Raccomandazione del Consiglio d’Europa (CM/REC 2018) 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 terzo formato e imparziale, occupa un posto centrale nella riforma in commento, proponendosi il legislatore da un lato, di ridurre attraverso il ricorso a forme di risoluzione della vicenda penale, in via anticipata, di deflazionare il carico di lavoro nella fase dibattimentale del processo (si pensi al caso della archiviazione meritata di cui all’art. 3 bis), dall’altro di produrre, attraverso l’individuazione di soluzioni di compromesso tra le parti contrapposte, effetti riabilitativi oggettivamente più ampi rispetto alle sanzioni afflittive classiche.

Il nostro ordinamento non è nuovo a forme di giustizia riparativa , in particolare la mediazione si rinviene nel sistema processuale minorile (D.P.R.448/98) e nei procedimenti di competenza del giudice di pace, ma è con la L. 67/2014 che il legislatore prevedendo la sospensione con messa alla prova per gli imputati adulti, ha introdotto il primo caso in cui un reato, né minorile, né del giudice di pace, possa essere affrontato dall’ordinamento italiano senza passare attraverso la quantificazione della pena detentiva.

La Corte costituzionale riguardo la *ratio* e la funzione dell’istituto della messa alla prova, ricorda che esso è : «volto a contenere l’inflazione penalistica, nel tentativo di ridurre la crisi della sanzione penale, rendendo possibile il ricorso a reazioni “appropriate alla specificità dei fatti criminosi”, in una concezione gradualistica dell’illecito, verso l’obiettivo di una razionalizzazione e laicizzazione del sistema penale attraverso la concentrazione delle risorse disponibili sugli illeciti di maggior significato e una lettura realistica del principio di obbligatorietà dell’azione penale, con la consapevolezza che la pena può non essere la conseguenza ineluttabile di ogni reato. Da qui il carattere innovativo della messa alla prova che segna un ribaltamento di tradizionali sistemi di intervento» (sent. n. 91/2018).

Sulla strada intrapresa con la messa alla prova si muove la riforma che ha come obiettivo non solo la deflazione del carico giudiziario e del sovraffollamento carcerario, (si ricordi il monito della Corte Europea dei diritti dell’Uomo che con la sentenza Torregiani ha constatato la condizione di sistemica violazione dei detenuti da parte dello Stato italiano, causata dal sovraffollamento carcerario e, nel contempo, ha imposto di introdurre forme punitive che prescindessero dal ricorso alla sanzione carceraria, oltre alla drastica riduzione delle misure cautelari detentive), ma l’effettivo recupero sociale dell’autore del reato e il soddisfacimento degli interessi della vittima nella prospettiva di una più ampia valorizzazione della mediazione penale e della giustizia riparativa .

L’introduzione nel sistema penale di strumenti di giustizia riparativa , incrocia il tema della partecipazione della vittima del reato, al procedimento, con la conseguenza di dover assicurare alla stessa un’adeguata informazione, preservandola dal rischio di vittimizzazione secondaria; in tal senso si prevede che gli operatori pubblici e privati sulla giustizia riparativa siano adeguatamente formati, che la vittima sia informata degli strumenti di giustizia riparativa a disposizione, che il consenso sia liberamente espresso e sia ritraffabile.

Sul fronte dell’autore del reato, il ricorso a forme di risoluzione della vicenda penale che implicano la collaborazione dell’autore del reato, dovranno prevedere, in ossequio al principio costituzionale della presunzione di non colpevolezza , di cui all’art. 27 co, c.p.p., che egli non possa essere pregiudicato dalle dichiarazioni/ammissioni rese in sede di mediazione, per rendere questo passaggio privo di rischi per il reo, è stabilita l’inutilizzabilità nel procedimento penale e in fase di esecuzione della pena, delle dichiarazioni rese nel corso del programma di giustizia riparativa, salvo che le dichiarazioni costituiscano di per sé reato.

Tale previsione è coerente con il principio di confidenzialità che deve permeare l’incontro tra le parti , per permettere loro di arrivare ad una composizione libera del conflitto ; inoltre tale soluzione appare convincente nella parte in cui stabilisce che la conciliazione sia svolta da un ente esterno al fine di evitare che il giudice possa essere influenzato, nella fase successiva del processo, dalle informazioni e dichiarazioni rese in sede di conciliazione.

Art. 10 del D.d.l. Disciplina sanzionatoria delle contravvenzioni

L'intervento in materia contravvenzionale (**non oggetto di emendamenti**) è articolato e ispirato ad intenti deflattivi processuali.

In particolare, sulla base dei principi di delega, il legislatore delegato dovrà prevedere:

a) quale causa di estinzione delle contravvenzioni, destinata a operare nella fase delle indagini, il tempestivo adempimento delle prescrizioni impartite dall'organo accertatore e il pagamento di una somma determinata in una frazione del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa o, in alternativa, la prestazione del lavoro di pubblica utilità, nonché un'attenuazione della pena nel caso di adempimento tardivo;

b) individuare le contravvenzioni per le quali opera la nuova causa di estinzione fra quelle suscettibili di elisione del danno o del pericolo, mediante condotte ripristinatorie o risarcitorie, salvo che concorrano con delitti;

c) mantenere fermo l'obbligo di riferire la notizia di reato ai sensi dell'art. 347 c.p.p.;

d) prevedere la sospensione del procedimento penale dal momento dell'iscrizione della notizia di reato nel registro di cui all'art. 335 c.p.p. fino al momento in cui il pubblico ministero riceve comunicazione dell'adempimento o dell'inadempimento delle prescrizioni e del pagamento della somma di denaro nonché la fissazione di un termine massimo per la comunicazione.

Nella Relazione introduttiva è stato evidenziato che *“L'intervento consentirebbe di evitare al reo e al sistema giudiziario la celebrazione di un procedimento penale per reati meno gravi ogni qualvolta l'adempimento delle prescrizioni e il pagamento della sanzione pecuniaria o la prestazione del lavoro di pubblica utilità garantiscono in tempi rapidi il ripristino dell'ordine giuridico violato dall'illecito e l'eliminazione di ogni conseguenza dannosa, effettiva o potenziale derivante dello stesso”*.

Il modello al quale il legislatore si è ispirato è quello già previsto per i reati ambientali¹ e per quelli in materia di sicurezza sul lavoro². Ricalcando l'iter valevole per queste ipotesi, la P.G. deve trasmettere al P.M. la notizia di reato e, al contempo, impartire le prescrizioni al contravventore, assegnando ad esso un termine entro il quale adempierle.

Sino al maturare di detto termine, il procedimento dovrebbe rimanere sospeso, in modo da

¹V. gli artt. 318 bis/318 septies del D.Lgs. n. 152/2006, come integrato dalla L. n. 68/2015.

²V. art. 20 e ss. del D.Lgs. n. 758/1994.

attendere che le prescrizioni siano adempiute e che la somma determinata sia pagata, con conseguente estinzione del reato.

Più nebulosi divengono i principi di delega laddove, tra le contravvenzioni per le quali dovrebbe operare la causa estintiva, sono comprese anche quelle suscettibili di elisione del danno o del pericolo mediante condotte risarcitorie. Appare dubbio infatti, in tal caso, che possa essere la P.G. ad individuare il danno da risarcire senza alcuna interlocuzione con la persona offesa. D'altra parte, non è un caso che l'art. 162 *ter* c.p., che disciplina l'istituto dell'estinzione del reato per condotte riparatorie quando l'imputato abbia interamente riparato il danno cagionato dal reato, opera solo nel giudizio di cognizione con l'intervento del giudice e delle altre parti interessate³.

Analogamente è a dirsi per il caso in cui l'indagato chieda di prestare lavoro di pubblica utilità.

Anche in tale ipotesi appare difficile ipotizzare che la decisione possa prescindere dall'intervento del giudice, costituendo il lavoro di pubblica utilità una sanzione prevista per i reati di competenza del giudice di pace (art. 54, D.Lgs. n. 272/2000), applicabile, a normativa vigente, dal giudice ordinario nei casi espressamente previsti⁴.

In base al testo emendato, e in particolare, all'art. 9 bis che si intende introdurre e che è stato sopra illustrato, il lavoro di pubblica utilità integra una sanzione sostitutiva di una pena detentiva breve (non superiore a tre anni), il che conferma che non può che essere applicata dal giudice.

Il modello procedimentale che si intende introdurre appare, in sostanza, adeguato per il caso in cui l'eliminazione delle conseguenze dannose derivanti dalle contravvenzioni può avvenire attraverso l'ottemperanza a prescrizioni di carattere ripristinatorio e con il pagamento di una somma di denaro, avendo quest'ultima il carattere di una sanzione amministrativa.

Ove, invece, la prescrizione sia di carattere risarcitorio e l'indagato chieda di prestare lavoro di pubblica utilità, sembra imprescindibile l'intervento del giudice e più adeguato, come modello di riferimento, è quello di cui all'art. 168 *bis* c.p.

In disparte i rilievi svolti, l'istituto che il legislatore intende introdurre va valutato favorevolmente, muovendo nella logica di evitare la celebrazione dei giudizi quando l'indagato abbia posto in essere condotte positive nei confronti della collettività e/o della vittima di reato,

³ V. Cass., Sez. 1, Sent. n. 43278 del 18/09/2019 Cc. (dep. 22/10/2019), Rv. 277145, nella quale si legge “...Queste conclusioni, del resto, appaiono avvalorate da un ulteriore dato sistematico, costituito dal fatto che l'art. 162-ter, comma secondo, cod. pen. prevede l'audizione dell'imputato e della persona offesa, il cui esperimento presuppone la pendenza del giudizio di cognizione e la presenza delle parti processuali, che hanno un potere di interlocuzione sull'esito estintivo della vicenda giurisdizionale...”.

⁴ V. art. 73, co. 5 bis, D.P.R. n. 309/90, in tema di reati commessi con violazione della disciplina sugli stupefacenti; art. 186, co. 9 bis, D.Lgs. n. 285/1995, in tema di reati commessi con violazione al codice della strada; art. 168 bis c.p., in tema di sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato.

idonee a compensare l'interesse pubblico e privato leso.

Nondimeno, poiché detto istituto andrebbe ad aggiungersi ad altri, di analoga natura, già esistenti, introdotti in momenti diversi e senza alcun coordinamento, sarebbe forse opportuna un'azione complessiva di riordino, che risponda ad un disegno più organico.

Art. 11 del D.d.l. e della proposta emendativa del Governo: “Disposizioni in materia di controllo giurisdizionale della legittimità della perquisizione: art. 11 del D.d.l. e della proposta emendativa del Governo”.

Con detto principio di delega di cui al D.d.l. si intende introdurre uno strumento di impugnazione del decreto di perquisizione o di convalida della perquisizione anche quando ad essa non consegue un provvedimento di sequestro. La proposta emendativa individua più specificamente detto rimedio nella opposizione al giudice per le indagini preliminari. Con la previsione in parola il legislatore intende colmare un vuoto dell’ordinamento censurato dalla Corte di Strasburgo in quanto ritenuto violativo dell’art. 6 § 2 CEDU. Lo strumento dell’opposizione è stato modulato opportunamente sull’analogia previsione di cui all’art. 263, co. 5, c.p.p., che attribuisce al GIP la competenza a decidere in ordine all’opposizione proposta avverso il decreto con il quale il P.M. provvede sulla richiesta di restituzione di beni in sequestro.

Art. 14 bis Modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione del codice procedure penale in materia di compiuta identificazione della persona sottoposta ad indagini e dell'imputato.

L'emendamento contiene una norma, immediatamente precettiva, volta a modificare le disposizioni del codice di procedura penale e quelle di attuazione del medesimo codice, in tema di compiuta identificazione dell'indagato e dell'imputato.

L'obiettivo perseguito dal legislatore è quello di assicurare la sicura riferibilità all'indagato ovvero all'imputato, dei provvedimenti pronunciati nei suoi confronti¹ e costituisce attuazione delle previsioni contenute nel Regolamento UE 2019/816 volte ad introdurre un nuovo sistema per individuare gli Stati membri in possesso di informazioni sulle condanne pronunciate a carico di cittadini di paesi terzi e apolidi («ECRIS-TCN») ed integrare il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziali².

Le disposizioni in commento stabiliscono le condizioni alle quali, questo sistema, può essere utilizzato dalle autorità centrali, al fine di ottenere informazioni su tali condanne precedenti attraverso il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziali (ECRIS), già istituito con decisione 2009/316/GAI, nonché le modalità con cui l'Eurojust, l'Europol e l'EPPO usano ECRIS-TCN.

In virtù delle modifiche disposte, le operazioni di identificazione dell'indagato, in virtù del periodo aggiunto al comma 2° dell'art.349 c.p.p., se riguardanti un cittadino di uno Stato extra UE (o del cittadino dell'Unione europea, se privo di codice fiscale o se titolare anche della cittadinanza di uno Stato non appartenente all'Unione europea), si svolgeranno sempre mediante rilievi dattiloscopici, fotografici e antropometrici e con attribuzione del codice unico individuo che, unitamente al cartellino fotodattiloscopico, è trasmesso all'ufficio del Pubblico ministero.

¹ Provvedimenti i quali, a norma dell'art.4 e 43 del d.P.R. n.313 del 2002 (cd. Testo Unico del casellario giudiziale) devono essere iscritti in relazione ad un individuo identificato a norma del codice univoco individuo specificato a norma dell'art.43 del predetto Testo Unico.

² L'articolo 5 del Regolamento prevede che le autorità centrali degli Stati membri "per ciascun cittadino di paese terzo condannato" debbano provvedere a creare una "registrazione di dati" nel sistema centrale contenente, oltre ai tradizionali dati alfanumerici (nome, cognome, alias, data e luogo di nascita, etc.), anche i dati relativi alle impronte digitali che siano stati "rilevati conformemente al diritto nazionale nel corso di procedimenti penali" (e "come minimo, ... rilevati in base a uno dei seguenti criteri: - se il cittadino di paese terzo è stato condannato a una pena detentiva di almeno sei mesi; o - se il cittadino di paese terzo è stato condannato per un reato punibile, a norma del diritto dello Stato membro, con una pena detentiva della durata massima non inferiore a 12 mesi": così, in particolare, il paragrafo 1, lettera b) della disposizione).

In base all'articolo 2, le disposizioni del Regolamento si applicano altresì "ai cittadini dell'Unione che possiedono anche la cittadinanza di un paese terzo e sono stato oggetto di condanne negli Stati membri" (ciò con la sola eccezione dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera b), punto ii), appena richiamato).

La compiuta identificazione dell'imputato al primo atto cui è presente presuppone sempre, in virtù del nuovo periodo aggiunto al comma 2° dell'art.66 c.p.p., laddove faccia riferimento ai soggetti sopra menzionati, la menzione, nei provvedimenti ad esso relativi, del codice univoco individuo riferibile alla persona nei cui confronti il provvedimento è emesso.

A completare il sistema di compiuta identificazione dell'individuo, concorre la previsione secondo la quale il G.u.p., all'atto di costituire il fascicolo per il dibattimento (art.431 c.p.p.), provvede ad inserire (a norma del comma 3° della disposizione in commento) anche una copia del cartellino fotodattiloscopico, con indicazione del codice univoco identificativo.

La modifica concerne, altresì, l'art.110 delle disposizioni di attuazione del c.p.p. prescrivendosi che la segreteria del Pubblico Ministero provveda ad annotare il codice univoco identificativo (C.U.I.) della persona sottoposta ad indagini all'atto della sua iscrizione nel registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale, previa acquisizione di copia del cartellino fotodattiloscopico, ove non già trasmessa dalla polizia giudiziaria.

Art.14 bis Modifiche al codice di procedura penale, alle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale e al codice penale in materia di tutela delle vittime del reato.

L'intervento normativo cristallizzato nell'art.14 bis in materia di tutela delle vittime del reato costituisce un'ulteriore tappa del percorso di adeguamento della normativa interna in materia di protezione delle vittime dei reati, e in specie, delle vittime della violenza di genere e domestica, agli obblighi discendenti dalle fonti internazionali¹, eurounitarie, in particolare, dalla Direttiva 2012/29/UE, nonché dalla sentenza n. 41237/14 emessa il 2 marzo 2017 dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Sez. I, nel ricorso Talpis c. Italia².

Le novità previste nella norma introdotta mediante l'emendamento si pongono, quindi, in continuità con gli interventi già effettuati con la L. n. 119/2013 (che ha dato anticipata esecuzione alla Convenzione di Istanbul) e la L. n. 212/2015 (attuativa della succitata Direttiva 2012/29/UE) e la L. n. 69 del 19 luglio 2019 (in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere) e intendono completare il quadro delle misure necessarie per un più incisivo contrasto della violenza domestica e di genere.

Le modifiche sono in particolare volte ad estendere la portata applicativa delle disposizioni introdotte dalla Legge n.69 del 19 luglio 2019, ampliandone la portata applicativa anche alle vittime

¹ La principale regolamentazione internazionale in materia include: la convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (CEDAW), adottata il 18 dicembre 1979 e ratificata in Italia nel 1985; le raccomandazioni e le decisioni del comitato CEDAW; la convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta in materia di violenza contro le donne e di violenza domestica (convenzione di Istanbul), adottata il 7 aprile 2011, sottoscritta l'11 maggio 2011, ratificata nel nostro Paese con la legge n. 77 del 27 giugno 2013 ed entrata in vigore il 1° agosto del 2014, dopo aver raggiunto il numero minimo di paesi firmatari; la dichiarazione di Vienna del 25 giugno 1993, adottata dalla Seconda Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite sui Diritti Umani; la Convenzione di Lanzarote del 25 ottobre 2007 per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, ratificata il 1° ottobre 2012, n. 172.

² Con detta pronuncia, la Corte Edu, ha condannato lo Stato italiano per aver omesso di prestare protezione a una donna vittima di violenza da parte del convivente, così violando gli artt. 2 e 3 della CEDU. La Corte di Strasburgo ha accolto il ricorso proposto da una donna che, invocando gli articoli 2, 3 e 8 della Convenzione, lamentava che le autorità italiane, benché ripetutamente avvertite delle violenze domestiche perpetrate dal marito, non avessero adottato misure necessarie e appropriate per impedire a quest'ultimo di reiterare i reati, al punto che lo stesso, per effetto dell'indifferenza delle autorità, aveva tentato di ucciderla e aveva ucciso il loro figlio, ritenendo che le autorità nazionali, non avendo agito rapidamente dopo la denuncia, avessero creato un contesto d'impunità favorevole alla ripetizione di atti di violenza, da parte del marito della ricorrente, culminati poi con il tentato omicidio di questa e l'omicidio del figlio. In particolare, la Corte, rimarcando la gravità dei fatti di violenza domestica e di genere e l'elevato grado di attenzione che essa richiede, ha ritenuto responsabili le autorità interne di avere reso inefficaci le norme di contrasto al fenomeno criminoso in questione, pur presenti nel nostro ordinamento, per aver omesso di applicarle in modo tempestivo ed adeguato, con ciò dimostrando di non avere avuto una sufficiente competenza professionale nel cogliere la natura e il potenziale lesivo di tali forme di violenza. In definitiva, la Corte Edu ha stabilito che, dagli artt. 2 e 3 Cedu, scaturisce, a carico dello Stato, l'obbligo positivo di proteggere le persone vulnerabili, fra cui rientrano le vittime di violenze domestiche, attraverso misure idonee a porle al riparo da aggressioni alla propria vita e integrità fisica; al contempo, ha precisato che tale obbligo insorge solo laddove sia provato che le autorità sapevano o avrebbero dovuto sapere che la persona in questione era esposta ad un reale ed imminente rischio per la sua vita e, ciononostante, abbiano omesso di assumere le misure da considerarsi ragionevoli per neutralizzare tale rischio. Infine, è stato ribadito come, fra gli obblighi positivi che incombono sugli stati, oltre all'adozione di misure di protezione *ad hoc*, rientrano anche i cosiddetti obblighi procedurali, dai quali discende il dovere per le autorità pubbliche di instaurare un procedimento penale, effettivo e tempestivo.

del delitto di tentato omicidio (ipotesi in precedenza non prevista) ed alle forme tentate dei delitti già previsti in virtù delle modifiche introdotte.

Attualmente, infatti, le disposizioni a tutela delle vittime e dei loro diritti nel procedimento penale di cui agli artt. 90-ter, comma 1-bis, 362, comma 1-ter, 370, comma 2-bis, 659, comma 1-bis, c.p.p., all'art. 64-bis, comma 1, delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e all'art. 165, quinto comma del codice penale 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, senza alcun espresso richiamo alle forme tentate, né al reato di tentato omicidio.

Il richiamo anche alle fattispecie tentate appare oltremodo opportuno.

Il delitto tentato costituisce del resto una fattispecie criminosa a sé stante, ovverosia una figura autonoma di reato, risultante dalla combinazione di una norma principale (la norma incriminatrice speciale) e di una norma secondaria (quella contenuta nell'art. 56 cod. pen.) che ha efficacia estensiva. Ad avviso della giurisprudenza e dottrina consolidata, gli eventuali effetti giuridici sfavorevoli³, previsti con specifico richiamo a determinate norme incriminatrici, devono pertanto intendersi riferiti alla sola ipotesi del reato consumato e non anche al tentativo, essendosi in presenza di norme - quelle sfavorevoli - di stretta interpretazione, le quali, a meno che non sia espressamente previsto, non trovano applicazione per la corrispondente figura di delitto tentato. (v. *ex multis* Cass.Pen., Sez.I, sentenza n. 1036 del 15/04/1985, Rv. 169309).

La modifica appare condivisibilmente finalizzata ad estendere, pertanto, alle nuove fattispecie criminose previste nella forma del tentativo, il sistema di tutela 'preventiva' delle vittime per mezzo della tempestiva adozione di misure di protezione, l'incremento degli obblighi informativi e di comunicazione in loro favore, l'introduzione di un più ampio spettro di misure atte a contenere il pericolo di recidiva da parte dell'autore del fatto.

³ Si pensi ad esempio all'effetto sicuramente 'sfavorevole' della previsione dell'art.165, quinto comma c.p., laddove si stabilisce che, nelle specifiche ipotesi delittuose ivi menzionate, la sospensione condizionale della pena è "*comunque subordinata alla partecipazione a specifici percorsi di recupero presso enti o associazioni che si occupano di prevenzione, assistenza psicologica e recupero di soggetti condannati per i medesimi reati*".

Artt.15 bis, 16 bis e 16 ter. Misure di accompagnamento alla riforma.

Gli articoli 15 bis, 16 bis e 16 ter sono opportunamente intesi a dare completezza all'intervento riformatore mediante la previsioni di strumenti volti a monitorare l'efficienza della giustizia penale (art.15 bis) e incrementare la digitalizzazione dell'amministrazione della giustizia (art.16 bis e 16 ter).

L'intento riformatore esplicitato con gli emendamenti presentati appare innanzi tutto attuato mediante la predisposizione di un Comitato tecnico scientifico, da affiancare alle strutture ministeriali, volto ad effettuare, con un approccio interdisciplinare, un monitoraggio sull'efficienza della giustizia penale, sulla ragionevole durata del procedimento e sulla statistica giudiziaria (art.15 bis). Nell'auspicio del legislatore, infatti, il Comitato (presieduto dal Ministro della giustizia o da un suo delegato) è destinato a svolgere funzioni di consulenza e supporto nella valutazione dell'impatto delle riforme adottate.

Le successive disposizioni di cui agli artt.16 bis e 16 ter sono invece dedicate al tema della digitalizzazione del processo sia civile che penale mediante l'approvazione da parte del Ministro della giustizia (di concreto con il Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale ed il Ministro della funzione pubblica) di un piano triennale *“per la transizione digitale dell'amministrazione”* dedicato al coordinamento, alla programmazione ed alla gestione *“unitaria”* degli interventi necessari alla predetta digitalizzazione.

La previsione, da parte del successivo art.16 ter, di un Comitato tecnico-scientifico per la digitalizzazione del processo, presieduto dal Ministro della giustizia o da un delegato, è infine finalizzato a consentire al Ministro di avvalersi di un organo di consultivo che possa fornire, a tal fine, anche pareri in ordine alle decisioni connesse alla digitalizzazione del processo.

Art. 12 : “Termini di durata del processo “ - Art. 13: “ Disposizioni per la trattazione dei giudizi di impugnazione delle sentenze di condanna”- art.15: “Misure straordinarie per la celere definizione dell’arretrato presso le Corte d’appello”– art. 16 : “Misure straordinarie per la celere definizione e per il contenimento della durata dei procedimenti giudiziari pendenti” del D.d.l.

Le disposizioni di cui agli artt. 12 e 13 di cui al D.d.l., soppresse nel testo emendato, vanno lette in maniera coordinata, prevedendo la prima i termini di durata del processo, la seconda i rimedi in caso di mancato rispetto di questi.

In base all’articolo 12 il legislatore delegato dovrà introdurre termini di durata del processo penale che il Consiglio Superiore potrà modificare con cadenza biennale.

In particolare, alla lettera a), è previsto che i magistrati, nell’esercizio della rispettive funzioni, adottino misure organizzative volte ad assicurare la trattazione di processi penali (ad eccezione di quelli relativi ai delitti indicati all’art. 407 c. 2 lett. a) numeri 1,3,4 ^[1]) entro determinati termini, variabili a seconda del grado del giudizio e della gravità dei reati.

I termini per i reati di competenza del giudice collegiale (art. 33 bis c.p.p.) sono due anni per il primo grado, due anni per il secondo grado , un anno per il giudizio di legittimità.

Nei procedimenti attribuiti alla competenza del giudice monocratico (art. 33 ter c.p.p.), i termini sono un anno per il primo grado, due anni per il secondo grado, un anno per il giudizio di legittimità .

I termini sono più lunghi per i procedimenti relativi ai più gravi reati contro la pubblica amministrazione e l’economia, i quali soggiacciono ai termini di cui alla L. 89/2001, ovvero : tre anni per il giudizio di primo grado , due anni per il secondo grado e un anno per il giudizio di cassazione .

^[1] *si tratta dei delitti di cui agli artt. 285, 286, 416 bis, 422 c.p. 291 ter nelle ipotesi aggravate dalle lett. a), d) ed e), del comma 2 e 291 quater c.p., comma 4 del Testo Unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1943 , n. 43 ; dei delitti aggravati dalla circostanza di cui all’art. 416 bis. 1 c.p. ; dei delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione , dei delitti di cui agli artt. 270 c. 3 e 306 c. 2 c.p. nonché di quelli per fattispecie relative a notizie di reato che rendono particolarmente complesse le investigazioni per la molteplicità di fatti tra loro collegati ovvero per l’elevato numero di persone sottoposte alle indagini o di persone offese (art. 407 comma 2 lett. b) c.p.p.).*

Alla lettera b) si prevede che detti termini “ *possano essere stabiliti in misura diversa dal Consiglio Superiore della magistratura, sentito il Ministro della giustizia , con cadenza biennale in relazione a ciascuno ufficio , tenuto conto delle pendenze, delle sopravvenienze, della natura dei procedimenti , della loro complessità, delle risorse disponibili e degli ulteriori dati risultanti dai programmi di gestione redatti dai capi degli uffici giudiziari*”.

In base alla lettera c) il Governo dovrà prevedere che il dirigente dell'ufficio sia tenuto a vigilare sul rispetto delle disposizioni adottate ai sensi della lettera a) e a segnalare all' organo titolare dell'azione disciplinare la mancata adozione di misure organizzative , quando sia imputabile a negligenza inescusabile.

La norma si propone di incentivare l'adozione di provvedimenti organizzativi virtuosi che favoriscano la celere definizione dei procedimenti penali, mediante la responsabile attività dei magistrati.

La novella, per come articolata, presenta criticità .

Non è chiaro, infatti, quali siano le misure che il magistrato, nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, deve adottare per contenere i tempi processuali, non potendo esso disporre autonomamente di risorse materiali (aule) o di personale amministrativo per incrementare le attività di udienza, peraltro spesso inconciliabili con gli altri impegni lavorativi (preparazione delle udienze e redazione delle sentenze).

Inoltre, la predeterminazione dei tempi del processo, modulata sul tipo di competenza (monocratica o collegiale) o sul grado del giudizio (primo grado, secondo grado, legittimità), non tiene conto delle differenti realtà degli uffici giudiziari che, notoriamente, sono molto differenziate per il diverso carico di lavoro e per le capacità organizzative, connesse alle risorse di mezzi e di personale.

Soprattutto, un termine omogeneo di durata, parametrato su criteri astratti, trascura che il grado di complessità dell'accertamento della responsabilità è, in concreto, estremamente variabile e influenzato anche dalle scelte processuali delle parti.

Né appare praticabile il rimedio che il legislatore ha previsto nel tentativo di meglio calibrare i tempi di durata dei processi con le reali condizioni degli uffici giudiziari.

Ed invero, è irrealistico che, ogni due anni, il Consiglio Superiore della magistratura, sentito il Ministro, possa, con riferimento a tutti gli uffici (tribunale , corte d'appello, procura) dislocati su tutto il territorio nazionale, rideterminare i tempi di durata del processo, ove si consideri che, a tal fine, lo stesso dovrebbe: effettuare una ricognizione delle pendenze e delle sopravvenienze; valutare la natura dei procedimenti e la loro complessità; tener conto degli altri

elementi desumibili dai programmi di gestione redatti dai capi degli uffici giudiziari; rimodulare i tempi di durata con riferimento a ciascun ufficio.

Un tale impegno richiederebbe risorse e tempi di cui il Consiglio non dispone.

La direttiva di delega, infine, prevede che il dirigente dell'ufficio è tenuto a vigilare sul rispetto delle disposizioni adottate ai sensi della lettera a) e a segnalare al titolare dell'azione disciplinare la mancata adozione delle misure organizzative quando sia dovuta a negligenza inescusabile.

Si tratta, invero, di una previsione che intende rendere più cogente l'obbligo per il giudice di rispettare la tempistica circa la durata dei processi, senza però specificare in che modo lo stesso possa adottare le misure organizzative che, come già detto, richiedono essenzialmente la predisposizione di mezzi e risorse non dipendenti dal magistrato.

La previsione, infine, reca con sé concreto il rischio che i magistrati, soprattutto più giovani, sollecitati ad adottare misure organizzative volte ad assicurare la definizione dei procedimenti penali, pena l'azione disciplinare, improntino la propria attività al conseguimento di risultati di ordine quantitativo più che qualitativo.

La previsione di cui all'art. 13 è connessa alla precedente .

Il Governo dovrà prevedere che le parti o i loro difensori possano presentare istanza di immediata definizione dei procedimenti una volta decorsi i termini di cui all'art. 12; il processo, in questo caso, dovrà essere definito entro sei mesi dal deposito dell'istanza ; se in primo grado vi siano stati casi di sospensione del processo ex art. 159 c.p., o in grado di appello occorre procedere alla rinnovazione dell'istruzione dibattimentale, i termini di durata sono sospesi.

In questo caso l'obbligo di predisporre misure organizzative idonee a consentire la definizione del termine di cui alla lett. b) (sei mesi) è trasferito sul dirigente dell'ufficio, che deve intervenire per supplire alle carenze del giudice.

Per il caso di mancata adozione delle misure organizzative, da parte del dirigente, o del mancato rispetto del termine di sei mesi di cui alla lett. b), da parte del giudice, si configura un illecito disciplinare nei confronti di entrambi se il fatto è dovuto a negligenza inescusabile.

Per le disposizioni disciplinari è prevista un'efficacia differita al 1 gennaio 2024 al fine di concedere i tempi necessari per una programmazione delle attività in modo che sia possibile un progressivo adattamento agli *standard* previsti.

Ipotesi di illecito disciplinare configurate con riferimento a condotte che involgono scelte del giudice riguardanti le modalità di trattazione dei procedimenti e l'apprezzamento delle necessità

istruttorie, rischiano di determinare un controllo sul concreto esercizio delle funzioni giurisdizionali per aspetti rimessi all'insindacabile valutazione discrezionale del giudice^[2].

Il capo III del disegno di legge contiene due disposizioni immediatamente precettive .

L'art. 15 anch'esso soppresso nel testo emendato, apporta modifiche al d.l. 69/2013 convertito con modificazioni nella L. 98 /2013, e prevede un incremento del numero dei giudici ausiliari già impiegati nei giudizi di appello civili, presso le cd. “ sezioni stralcio”, destinandoli alla definizione dell'arretrato penale presso le Corti d'appello.

Il contingente di giudici ausiliari, ampliato nel numero di 500 unità, sino al raggiungimento di un organico di 850 unità, è destinato (anche) alla definizione dei procedimenti penali ed è scelto tra magistrati ordinari contabili, amministrativi e avvocati dello stato a riposo, professori universitari di prima e seconda fascia anche a tempo definito o a riposo, ricercatori universitari, nonché avvocati e notai anche a riposo.

Si tratta di una previsione che desta perplessità, dal momento che si prevede il reclutamento di un contingente di giudici non professionali da collocare, in pianta stabile, all'interno dei collegi.

Analogamente a quanto previsto per le sezioni “ stralcio “ in sede civile, si vuol conferire a giudici non professionali, il compito di svolgere il controllo di merito della sentenza penale di primo grado allo scopo di giungere ad una veloce definizione dell'arretrato per i processi penali pendenti in appello, senza considerare che si tratta di attribuire una funzione assai delicata a giudici non professionali che necessariamente sono privi di una specifica continuativa e recente (per i magistrati in pensione) esperienza nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali .

A questo proposito si segnala che la Corte Costituzionale con sentenza n. 41/2021 ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della L. 98/2013, sollevata dalla Corte di cassazione nella parte in cui conferiscono al giudice ausiliario di appello lo status di componente dei collegi delle sezioni della corte d'appello, per la violazione dell'art. 106 , c. 1 Cost., nella parte in cui stabilisce che le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso.

Se poi , per evitare censure di illegittimità costituzionale, si ritiene che il giudice ausiliario possa svolgere le funzioni di giudice monocratico di appello, si arriverebbe al paradosso che il controllo di merito sulla sentenza di primo grado emessa da un giudice ordinario, verrebbe esercitato da un giudice non professionale .

^[2] *Sul tema concernente lo sfioramento dei termini , di recente la Corte E.D.U., Quinta sezione, 18 marzo 2021, Gilligan contro Irlanda ha affermato che qualora la complessità procedurale e la durata del processo derivino non solo dalla novità nell'applicazione di una nuova normativa e dalle conseguenti complessità interpretative, ma anche dalla condotta processuale della parte, le cui scelte e comportamenti processuali abbiano generato lunghi ritardi, peraltro con effetti vantaggiosi per la parte stessa, quest'ultima, pur avendo il diritto di rivolgersi ad un tribunale a difesa di un proprio diritto, deve, nondimeno, sopportare le conseguenze delle strategie dilatorie adottate nel contenzioso, qualificabili come abuso del processo*

L'intervento, inoltre, presenta criticità non essendo chiaro il criterio in base al quale i giudici ausiliari saranno distribuiti presso le varie Corti d'appello, tenendo conto che la loro collocazione presuppone la preventiva valutazione delle pendenze in relazione alle quali occorrerà prevedere un numero di giudici ausiliari diversificato per ciascuna Corte d'appello.

L'intervento riformatore prevede un incremento di magistrati ausiliari presso le Corti d'appello, per lo smaltimento dell'arretrato senza prevedere un mirato, stabile e consistente incremento degli organici di magistratura e di personale amministrativo che potrebbero invece sopperire alle esigenze di giustizia garantendo un processo dalla durata ragionevole.

Con la norma di cui all'art. 16, soppressa nel testo emendato, al fine di dare attuazione ad un programma di misure straordinarie per la celere definizione e per il contenimento della durata dei procedimenti giudiziari pendenti, nonché per assicurare l'avvio della digitalizzazione del processo penale, si prevede l'assunzione, nel biennio 2020- 2021, di personale amministrativo non dirigenziale di area II/F, pari a 1000 unità anche in soprannumero rispetto alla dotazione organica attuale, con contratto a tempo determinato della durata di ventiquattro mesi.

Si tratta di una previsione necessaria visti gli obiettivi che la riforma intendere perseguire ma insufficiente poiché incrementa le risorse e la dotazione di personale amministrativo in maniera non stabile, prevedendo assunzioni a tempo determinato.
