

Il Governo presenta alla Camera un articolato pacchetto di riforme del codice penale, del codice di procedura penale e dell'ordinamento penitenziario, di Lina Matarrese e Stefano Zirulia

www.penalecontemporaneo.it, 16 gennaio 2015

D.D.L. presentato alla Camera dei Deputati il 23 dicembre 2014 (riforma della prescrizione, delle pene per la corruzione, dell'udienza preliminare, del patteggiamento, del regime delle impugnazioni, e altro ancora)

Il **23 dicembre 2014** il Governo ha presentato alla Camera dei Deputati il testo di un corposo **disegno di legge** recante «*Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi e per un maggiore contrasto al fenomeno corruttivo, oltre che all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena*».

Il progetto si avvale del lavoro svolto dalla **Commissione ministeriale di studio sulle possibili riforme del codice di procedura penale** presieduta dal dott. **Giovanni Canzio**, Presidente della corte di appello di Milano (istituita con decreto del Ministro della giustizia del 10 giugno 2013), oltre che di quello portato a termine dai **gruppi ministeriali di studio per una proposta di revisione del sistema penale (prescrizione del reato e depenalizzazione)**, entrambi presieduti dal prof. **Antonio Fiorella**, ordinario di diritto penale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università degli studi La Sapienza di Roma, ed istituiti con decreti ministeriali del novembre e dicembre 2012. Infine, il progetto tiene conto dei risultati della **Commissione ministeriale di studio per la riforma del codice di procedura penale**, istituita con decreto del Ministro della giustizia del 26 luglio 2006, e presieduta dal prof. **Giuseppe Riccio**, ordinario di procedura penale presso l'università degli studi Federico II di Napoli.

Di seguito riportiamo le **principali novità** che la proposta di riforma si prefigge di introdurre, rinviando a successivi contributi per ogni profilo di valutazione circa l'intervento normativo. La trattazione è suddivisa in **tre parti**, che riproducono la scansione degli articoli di cui si compone il D.D.L.: la prima parte riguarda le novità destinate ad investire il **codice penale e il sistema sanzionatorio**, la seconda quelle relative al **codice di procedura penale**, la terza, infine, quelle riguardanti l'**ordinamento penitenziario**.

MODIFICHE AL CODICE PENALE ED AL SISTEMA SANZIONATORIO

1. Come si apprende dalla relazione di accompagnamento, la **prima esigenza** cui il Governo intende dare risposta è costituita dalla **ragionevole durata del processo penale**, in un'ottica di potenziamento tanto dell'efficienza del sistema, quanto dei diritti individuali coinvolti nell'accertamento penale, in armonia con il principio costituzionale del **giusto processo**.

Questa direttrice di riforma ispira non solo le proposte di modifica al codice di procedura penale (sulle quali v. *infra*), ma anche, sul fronte sostanziale, la riforma della prescrizione (v. *infra, sub n. 4*), nonché l'introduzione di **nuovi strumenti di deflazione**, rappresentati dalla procedibilità a querela per taluni reati dotati di modesto carico offensivo (v. *infra, sub n. 5*), nonché dalla previsione del compimento di **condotte riparatorie** quale autonoma **causa di estinzione del reato** (cfr. artt. 1 e 2 dell'articolato). La causa di estinzione, dettata dal nuovo **art. 162-ter c.p.**, potrà operare soltanto per reati che si caratterizzano per essere lesivi di interessi spiccatamente individuali, come quelli procedibili a querela. È peraltro prevista la contestuale introduzione di un nuovo **art. 649-bis** che estende l'ambito di applicazione della disposizione a taluni reati perseguibili d'uffici. Affinché l'effetto estintivo si produca, le condotte devono essere realizzate prima che abbia inizio il dibattimento. La nuova causa estintiva **si applica anche ai processi in corso**, esclusi quelli pendenti in grado di legittimità, «*non avendo la Corte di Cassazione poteri e cognizioni di merito per valutare l'adeguatezza delle condotte riparatorie*». Si riporta di seguito il testo delle nuove norme che si vorrebbero introdotte nel c.p.:

ART. 162-ter. - (Estinzione del reato per condotte riparatorie). - Nei casi di procedibilità a querela soggetta a remissione, il giudice dichiara estinto il reato, sentite le parti e la persona offesa, quando l'imputato ha riparato, entro il termine massimo della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, il danno cagionato dal reato, mediante le restituzioni o il risarcimento, e ha eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato.

Quando dimostra di non aver potuto adempiere, per fatto a lui non addebitabile, entro il termine di cui al primo comma, l'imputato può chiedere al giudice la fissazione di un ulteriore termine, non superiore ad un anno, per provvedere al pagamento, anche in forma rateale, di quanto dovuto a titolo di risarcimento; in tal caso il giudice, se accoglie la richiesta, ordina la sospensione del processo e fissa la successiva udienza alla scadenza del termine stabilito, imponendo, se necessario, specifiche prescrizioni. Durante la sospensione del processo, il corso della prescrizione resta sospeso.

Il giudice dichiara l'estinzione del reato, di cui al primo comma, all'esito delle condotte riparatorie.

«**ART. 649-bis - (Estinzione del reato per condotte riparatorie).** - Si osservano le disposizioni dell'articolo 162-ter anche per i seguenti delitti procedibili d'ufficio: a) delitto previsto dall'articolo 624 aggravato da una delle circostanze di cui ai numeri 2), 4), 6) e 8-bis) del primo comma dell'articolo 625; b) delitto previsto dall'articolo 636; c) delitto previsto dall'articolo 638.

2. La relazione di accompagnamento evidenzia altresì la necessità di potenziare gli strumenti di **contrasto alla corruzione**, un fenomeno che, «come si rileva anche dalle vicende giudiziarie che stanno interessando l'esecuzione dei grandi appalti pubblici dell'Esposizione Universale di Milano, del progetto MOSE di Venezia e, da ultimo, la gestione della cosa pubblica nella città di Roma, è di allarmante attualità».

A tal fine, l'art. 3 del D.D.L. in esame prevede anzitutto l'**inasprimento del trattamento sanzionatorio** per il delitto di **corruzione ex art. 319 c.p.** (sostituendo l'attuale forbice edittale, che prevede la reclusione da quattro a otto anni, con una **nuova cornice da sei a dodici anni**), perseguendo in tal modo molteplici scopi, tra i quali la relazione evidenzia in particolare: **a)** «l'innalzamento del periodo di prescrizione»; **b)** «evitare che gli accertamenti processuali possano essere definiti, con la scelta del patteggiamento, mediante l'applicazione di pene talmente modeste da non apparire giuste e adeguate alla gravità del fatto»; **c)** «rendere residuale l'applicazione di benefici, quale la sospensione condizionale della pena, restringendo l'area ai casi che in concreto siano effettivamente modesti».

3. La relazione di accompagnamento pone in stretto collegamento con il contrasto alla corruzione anche le modifiche tese a potenziare lo strumento della **confisca cd. allargata**, già applicabile anche con riguardo ai gravi delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A. A tal fine, l'art. 4 del D.D.L. **interviene sull'art. 12-sexies del d.l. 8 giugno 1992 n. 306** introducendo una serie di modifiche così compendiate dalla relazione di accompagnamento:

a) «riformulazione del comma 1 mediante un'elencazione sistematica delle fattispecie di reato individuate dal testo vigente, effettuata anche mediante rinvio all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale. Detto richiamo implica l'applicabilità della cosiddetta confisca allargata anche nel caso di condanna per i reati di associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri (articolo 291-quater del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43) e di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152).

b) introduzione di «una specifica preclusione in ordine alla possibilità che la giustificazione della legittima provenienza dei beni si fondi sulla disponibilità di denaro provento o reimpiego di evasione fiscale. Alla predetta modifica seguono ulteriori modifiche di adeguamento.

c) introduzione del «comma 4-quinquies, con cui si prevede che i terzi, titolari formali dei beni sequestrati di cui l'imputato risulti avere la disponibilità a qualsiasi titolo, debbano essere citati nel processo di cognizione al fine di garantire piena tutela ai loro diritti difensivi»

d) disciplina del regime della confisca allargata in caso di estinzione del reato per prescrizione, amnistia o morte del condannato verificatesi successivamente alla pronuncia di sentenza di

condanna in uno dei gradi di giudizio. A tal fine, «*il comma 4-sexies prevede l'applicabilità della confisca cosiddetta allargata (ad eccezione dell'ipotesi di confisca per equivalente di cui al comma 2-ter) dopo una sentenza di proscioglimento per prescrizione o amnistia intervenuta in appello o nel giudizio di cassazione a seguito di una pronuncia di condanna in uno dei gradi di giudizio. Il successivo comma 4-septies prevede che, in caso di morte del soggetto nei cui confronti sia stata disposta la confisca con sentenza di condanna passata in giudicato, il procedimento di esecuzione inizi o prosegua nei confronti degli eredi e degli aventi causa del de cuius*».

4. Uno degli aspetti più attesi della riforma, e sui quali verosimilmente il dibattito si farà presto acceso, riguarda la riforma della **prescrizione del reato**, affidata ad una **nuova disciplina della sospensione del decorso del termine** (cfr. l'art. 5 del D.D.L., che riscrive l'art. 159 c.p.), che la relazione di accompagnamento spiega evidenziando la necessità di **contemperare due esigenze contrapposte**: da un lato «*evitare che il decorso del termine impedisca, di fatto, al processo di poter disporre di tempi ragionevoli*»; dall'altro lato, l'esigenza dell'imputato «*di essere tutelato dall'eventualità di rimanere esposto, senza un limite temporale ragionevole, al procedimento penale*».

Al di là di una serie di ritocchi al tenore verbale della disposizione, il cuore dell'intervento batte senza dubbio nel nuovo secondo comma dell'art. 159 c.p., ai sensi del quale il decorso del termine prescrizione rimane **sospeso anche dopo il deposito della sentenza di condanna in primo grado, nonché della sentenza d'appello**.

Secondo la relazione di accompagnamento, «*il nucleo della riforma fa leva sulla sentenza di condanna di primo grado che, affermando la responsabilità dell'imputato, non può che essere assolutamente incompatibile con l'ulteriore decorso del termine utile al cosiddetto oblio collettivo rispetto al fatto criminoso commesso. Non si tratta però di far cessare da quel momento la prescrizione, quanto di introdurre specifiche parentesi di sospensione per dare modo ai giudizi di impugnazione di poter disporre di un periodo congruo per il loro svolgimento, senza che vi sia il pericolo di estinzione del reato per decorso del tempo pur dopo il riconoscimento della fondatezza della pretesa punitiva dello Stato, consacrato dalla sentenza di condanna non definitiva*». Si precisa, peraltro, che «*il periodo di sospensione per i giudizi di impugnazione è però oggetto di computo ai fini del termine di prescrizione per il caso in cui la sentenza di condanna sia riformata o annullata (o sia annullata la sua conferma in appello), perché viene meno il presupposto che giustifica la sospensione, cioè, come già detto, il riconoscimento della fondatezza della pretesa punitiva statale*». Infine, il D.D.L. stabilisce espressamente (art. 5, comma 2) che **il nuovo art. 159 c.p. si applicherà soltanto a fatti commessi successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge**, previsione che la relazione di accompagnamento mostra di ritenere necessaria al fine di raccordare la riforma con i principi vigenti in materia di successioni di leggi penali nel tempo.

Riportiamo di seguito, per comodità di lettura, il testo del nuovo art. 159 c.p. che si intende introdurre:

«ART. 159. - (Sospensione del corso della prescrizione). - *Il corso della prescrizione rimane sospeso in ogni caso in cui la sospensione del procedimento o del processo penale o dei termini di custodia cautelare è imposta da una particolare disposizione di legge, oltre che nei seguenti casi:*

- 1) dal provvedimento con cui il pubblico ministero presenta la richiesta di autorizzazione a procedere, sino al giorno in cui l'autorità competente accoglie la richiesta;*
- 2) dal provvedimento di deferimento della questione ad altro giudizio, sino al giorno in cui viene definito il giudizio cui è stata deferita la questione;*
- 3) dal provvedimento che dispone una rogatoria internazionale, sino al giorno in cui l'autorità richiedente riceve la documentazione richiesta, o comunque decorsi sei mesi dal provvedimento che dispone la rogatoria;*
- 4) nei casi di sospensione del procedimento o del processo penale per ragioni di impedimento delle parti o dei difensori ovvero su richiesta dell'imputato o del suo difensore. In caso di sospensione del processo per impedimento delle parti o dei difensori, l'udienza non può essere differita oltre il sessantesimo giorno successivo alla prevedibile cessazione dell'impedimento, dovendosi avere*

riguardo in caso contrario al tempo dell'impedimento aumentato di sessanta giorni. Sono fatte salve le facoltà previste dall'articolo 71, commi 1 e 5, del codice di procedura penale.

Il corso della prescrizione rimane altresì sospeso nei seguenti casi:

1) dal deposito della sentenza di condanna di primo grado, sino al deposito della sentenza che definisce il grado successivo di giudizio, per un tempo comunque non superiore a due anni, oltre i termini previsti dall'articolo 544, commi 2 e 3, del codice di procedura penale;

2) dal deposito della sentenza di secondo grado, anche se pronunciata in sede di rinvio, sino alla pronuncia della sentenza definitiva, per un tempo comunque non superiore ad un anno, oltre i termini previsti dall'articolo 544, commi 2 e 3, del codice di procedura penale.

I periodi di sospensione di cui al secondo comma sono computati ai fini della determinazione del tempo necessario a prescrivere dopo che la sentenza del grado successivo ha assolto l'imputato ovvero ha annullato la sentenza di condanna nella parte relativa all'accertamento di responsabilità. Se durante i termini di sospensione si verifica un'ulteriore causa di sospensione, i termini sono prolungati per il periodo corrispondente. La prescrizione riprende il suo corso dal giorno in cui è cessata la causa della sospensione».

5. L'articolo 6 del D.D.L. contiene una **delega al Governo** ad adottare, nel termine di un anno dall'entrata in vigore della legge, decreti legislativi che introducano le seguenti modifiche in materia di **procedibilità a querela per offese di modesta entità** - sempre nella già menzionata ottica deflattiva, orientata a ricondurre il processo entro i ranghi della ragionevole durata -, di **revisione della disciplina delle misure di sicurezza**, nonché per il **riordino di alcuni settori del codice penale**:

«a) previsione della procedibilità a querela per i reati contro la persona e contro il patrimonio che arrechino offese di modesta entità all'interesse protetto, salvo che la persona offesa sia incapace per età o per infermità;

b) revisione della disciplina delle misure di sicurezza, particolarmente in relazione ai presupposti di applicazione, anche con riferimento alle categorie dell'abitudine e della tendenza a delinquere, e modifica delle misure di sicurezza per le ipotesi di infermità mentale, anche in considerazione della normativa sugli ospedali psichiatrici giudiziari;

c) indicazione dei settori di tutela penale, le cui disposizioni incriminatrici devono essere inserite nel codice penale in ragione dell'omogeneità di materia e sulla base degli interessi protetti, al fine di una migliore conoscenza dei precetti e delle sanzioni».

6. L'articolo 7 del D.D.L. contiene una **delega al Governo per la revisione della disciplina sul casellario giudiziale**, secondo un criterio direttivo di ampio respiro: *«rivedere la disciplina del casellario giudiziale adeguandola alle modifiche intervenute nella materia penale, anche processuale, e ai principi e criteri contenuti nella normativa nazionale e nel diritto dell'Unione europea in materia di protezione dei dati personali».*

MODIFICHE AL CODICE DI PROCEDURA PENALE

Come anticipato, anche sotto il profilo processuale le modifiche introdotte dal disegno di legge perseguono l'obiettivo dell'aumento dell'efficienza del processo, stante l'esigenza di «*recuperare il processo penale ad una durata ragionevole*» considerata quale «*condizione essenziale, di tipo oggettivo, perché possa dirsi attuato il giusto processo*». Limite invalicabile resta pur sempre la garanzia dei diritti, specialmente quelli dell'imputato. A tali fini il D.D.L. incide su diversi ambiti della disciplina processuale.

1. Innanzitutto, l'art. 9 del D.D.L. interviene sul tema dei c.d. «*eterni giudicabili*», vale a dire le ipotesi di sospensione del processo per incapacità dell'imputato di parteciparvi coscientemente, con l'obiettivo di garantire una «*rapida ed immediata definizione di tali procedimenti*». È proprio in un'ottica di economia processuale che il nuovo art. **72-bis**, che si intende introdurre, prevede la **definizione del processo con sentenza di non doversi procedere** per il caso in cui l'imputato sia in uno stato di incapacità mentale irreversibile, salvo che debbano essere applicate misure di sicurezza diverse dalla confisca. La relazione di accompagnamento al D.D.L. sottolinea che quando l'incapacità consegue ad uno stato mentale irreversibile, il meccanismo fino ad oggi vigente della sospensione del processo e delle periodiche verifiche peritali risulta poco coerente.

2. L'art. 10 del D.D.L. introduce modifiche alla disciplina delle indagini preliminari e del procedimento di archiviazione.

Sotto il primo profilo, modificando l'art. 104 c.p.p., si rafforzano le garanzie difensive restringendo il **potere del giudice di differire il colloquio** del soggetto arrestato con il proprio difensore a **casi particolarmente gravi**, vale a dire ai delitti di cui agli artt. 51 co. 3-bis, e 372 co.1-bis.

Poi, in materia di **accertamenti tecnici non ripetibili** del pubblico ministero di cui all'art. 360 c.p.p., si propone di introdurre un termine ristretto - di cinque giorni -, entro cui l'indagato che abbia fatto riserva di incidente probatorio, debba richiedere, a pena d'inefficacia della riserva stessa, l'incidente medesimo. Ciò al fine di evitare che il diritto di far riserva di incidente probatorio si presti a «*forme abusive, volte esclusivamente ad ostacolare il compimento dell'atto di indagine*».

Sotto il profilo del procedimento di archiviazione, il D.D.L. da un lato, interviene sugli artt. 409 e 411 c.p.p., dall'altro aggiunge l'art. **410-bis in materia di nullità del provvedimento di archiviazione**. Se per un verso la proposta di riforma recepisce l'orientamento della giurisprudenza sul tema delle ipotesi di nullità, per altro verso, innovando rispetto alla disciplina precedente, individua nella **Corte d'appello l'organo deputato alla decisione sulla impugnazione**. Sebbene con gli opportuni adattamenti, il procedimento di impugnazione segue il modello previsto dall'art. 611 c.p.p. per la Cassazione, non prevedendo quindi la partecipazione delle parti.

Peraltro, la relazione di accompagnamento si impegna di precisare che l'ordinanza della Corte d'appello non è ulteriormente impugnabile. Si tratta di una scelta in linea con l'intento complessivo del provvedimento, volto a ridurre il carico del giudice di legittimità.

3. Con l'intenzione di restituire all'udienza preliminare il ruolo che le è proprio, ossia quello di «*controllo sulla fondatezza dell'accusa nella prospettiva di una prognosi circa l'utilità del dibattimento*», l'art. 11 del D.D.L. elimina il potere del giudice di ordinare ulteriori indagini, ove ne ravvisi l'incompletezza -l'art. **421-bis c.p.p. viene così abrogato-**, e rimette alle parti il potere di richiedere al giudice l'assunzione di prove ritenute decisive ai fini della sentenza di non luogo a procedere. **Dal potere officioso del giudice di integrazione probatoria si passa quindi alla facoltà delle parti.**

4. Anche la disciplina dell'**impugnazione della sentenza di non luogo a procedere, prevista dall'art. 428 c.p.p.**, viene interessata dalla proposta di riforma. In particolare, l'art. 12 D.D.L. trasferisce al **giudice di appello** - prima la cognizione spettava alla Corte di Cassazione - il gravame

avverso la sentenza di non luogo a procedere, essendo tale organo più idoneo a conoscere il fatto e il merito della accusa rispetto al giudice di legittimità.

Si prevede la **soppressione del riferimento alla parte civile** quale soggetto legittimato a proporre impugnazione nel merito, dal momento che *«dalla relativa statuizione non soffre alcun pregiudizio dei propri interessi»*, come precisato nella relazione di accompagnamento.

Infine, in caso di pronuncia di sentenza di non luogo a procedere anche in grado di appello, si limita l'eventuale ricorso per Cassazione alla **sola violazione di legge**.

5. L'art. 13 D.D.L. incide direttamente sulla disciplina del **giudizio abbreviato**. Si modifica il comma 4 dell'art. 438 c.p.p. prevedendo che, nel caso di rito speciale **richiesto immediatamente dopo il deposito dei risultati delle indagini difensive**, il giudice non provvede subito all'ordinanza dispositiva del giudizio, ma attende il decorso del termine, eventualmente richiesto dal pubblico ministero per lo svolgimento di indagini suppletive. Tuttavia, si attribuisce all'imputato la facoltà di **revocare** la richiesta di giudizio abbreviato, avendo egli contezza del materiale raccolto dall'accusa all'esito delle indagini suppletive.

All'art. 438 c.p.p. viene poi aggiunto il comma *6-bis* con riguardo all'ipotesi di **richiesta di rito abbreviato in sede di udienza preliminare**. Tale richiesta comporta: la sanatoria delle eventuali nullità non assolute; la non rilevabilità delle inutilizzabilità, fatte salve quelle derivanti dalla violazione di un divieto probatorio; e la non proponibilità dell'eccezione di incompetenza per territorio del giudice. Come evidenziato nella relazione di accompagnamento, il progetto di riforma interpreta l'orientamento delle sezioni unite penali della Cassazione (sul tema dell'effetto sanante delle nullità come conseguenza della richiesta di rito abbreviato si veda: Sez. un., sent. 26.09.2006, n. 39298, Cieslinsky e altri, Rv. 234835; sul tema dell'eccezione di incompetenza territoriale: sez. un., 29.03.2012, sent. 27996, Forcelli, Rv. 252612).

6. Particolarmente significative sono le modifiche introdotte dal D.D.L. in materia di **patteggiamento**, le quali seguono due direzioni, da un lato, si opera sulla disciplina già esistente, dall'altro, si introduce un nuovo istituto *«simile ma non omogeneo al primo»*.

In sostanza, l'art. 14 D.D.L. intende **limitare il ricorso per Cassazione** (*«solo per motivi attinenti all'espressione della volontà dell'imputato, al difetto di correlazione tra la richiesta e la sentenza, all'erronea qualificazione giuridica del fatto e all'illegalità della pena o della misura di sicurezza»*) al fine di *«scoraggiare i ricorsi meramente defatigatori e, per altro verso, ad accelerare la formazione del giudicato»*. In tale prospettiva, si prevede inoltre una **più agile procedura di correzione di errori materiali** nei casi di erronea determinazione della sanzione che non determini una modificazione essenziale dell'atto.

Uno degli aspetti più rilevanti del disegno di riforma è senza dubbio **l'eliminazione del c.d. patteggiamento allargato**. Peraltro, si riserva all'applicazione di pene sino a tre anni di reclusione tutti i benefici che oggi sono riconosciuti al c.d. patteggiamento infrabiennale.

Con riguardo, poi, ai procedimenti per i più gravi delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, si condiziona l'accesso al patteggiamento alla restituzione integrale del prezzo o del profitto del reato. Come precisato nella relazione di accompagnamento, si richiede all'imputato un atteggiamento collaborativo, *«agevolando la confisca nell'interesse pubblico delle ricchezze connesse alla commissione del reato»*.

Di fondamentale importanza è poi l'introduzione *ex novo* della c.d. **condanna emessa su richiesta dell'imputato**, per il caso di volontaria confessione. Valgono le medesime esclusioni previste oggi per il patteggiamento allargato ad eccezione dei recidivi di cui all'art. 99 co. 4 c.p. dal momento che il procedimento in esame non esclude il pieno accertamento del fatto e della responsabilità.

La sentenza è a tutti gli effetti una sentenza di condanna, che decide, ove vi sia stata costituzione di parte civile, anche sulla domanda civile, e che produce effetti vincolanti extrapenalmente senza alcuna limitazione rispetto alla sentenza di condanna emessa in dibattimento. Si riporta di seguito il testo della nuova norma che il progetto di riforma intende introdurre, chiaramente ispirata ad alcuni modelli stranieri:

«**ART. 448-bis. - (Sentenza di condanna su richiesta dell'imputato).** - Nell'udienza preliminare, fino al momento della discussione, e, se questa manca, in giudizio fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento, l'imputato può chiedere personalmente, previa ammissione del fatto e conseguente richiesta di interrogatorio immediato, l'emissione della sentenza di condanna a pena specificamente indicata, non superiore, tenuto conto delle circostanze e diminuita da un terzo alla metà, ad anni otto di reclusione.

Sono esclusi dall'applicazione del comma 1 del presente articolo i procedimenti per i delitti di cui all'art. 51, commi 3-bis e 3-quater, del presente codice, i procedimenti per i delitti di cui agli articoli 600-bis, 600-ter, primo, secondo, terzo e quinto comma, 600-quater, secondo comma, 600-quater.1, relativamente alla condotta di produzione o commercio di materiale pornografico, 600-quinquies, 609-bis, 609-ter, 609-quater e 609-ocities del codice penale, nonché quelli contro coloro che siano stati dichiarati delinquenti abituali, professionale e per tendenza. Si applica la disposizione dell'art. 444, comma 1-ter.

Il giudice, sentito il pubblico ministero, se ritiene che all'esito dell'interrogatorio e dagli atti risulta la prova della responsabilità oltre ogni ragionevole dubbio, emette sentenza di condanna, salva l'incongruità per difetto della pena indicata. Se vi è costituzione di parte civile, il giudice, con la sentenza di condanna, decide sulla relativa domanda.

In caso di rigetto della richiesta, anche per congruità della pena indicata, il giudice dispone il giudizio abbreviato, salvo che non debba pronunciare sentenza di proscioglimento a norma dell'art. 129.

La sentenza di condanna emessa su richiesta è inappellabile per l'imputato.

Il pubblico ministero può proporre appello solo se si tratta sentenza che modifica il titolo di reato o esclude la sussistenza di una circostanza aggravante ad effetto speciale o con pena di specie diversa da quella ordinaria del reato.»

7. L' art. 15 D.D.L. interviene in materia di **esposizione introduttiva ai fini della valutazione della prova**, modificando l'art. 493 c.p.p. In sostanza, il pubblico ministero deve esporre concisamente i fatti oggetto dell'imputazione al fine di consentire al giudice di valutare la pertinenza e la rilevanza delle prove di cui chiede l'ammissione. Allo stesso modo devono fare le altre parti nell'ordine indicato.

8. Con l'art. 16 si introduce, come viene messo in luce nella relazione di accompagnamento, «*il modello legale della **motivazione "in fatto" della decisione**, nella quale risulti esplicito il ragionamento probatorio sull'intero spettro dell'oggetto della prova, che sia idoneo a giustificare razionalmente la decisione secondo il modello inferenziale indicato per la valutazione delle prove.*»

9. Il progetto di riforma dedica una serie di disposizioni alla modifica del complesso regime delle **impugnazioni**, sentita l'esigenza di restituire alle stesse il ruolo di strumento di garanzia, dato che si sono trasformate in un «*percorso di ostacoli e preclusioni che compromettono l'efficienza del sistema ed assicurano impunità*».

Per quanto riguarda le **disposizioni generali sulle impugnazioni**, l'art. 17 D.D.L. ritocca l'art. 571 c.p.p. escludendo la possibilità per l'imputato di proporre personalmente ricorso per Cassazione, trattandosi di «*strumento di gravame di elevato tasso di tecnicità utilizzabile unicamente dal difensore*». Esigenze deflative inducono altresì a modificare l'art. 591 c.p.p., disciplinando una **procedura semplificata di declaratoria di inammissibilità dell'impugnazione, «anche d'ufficio e senza formalità»**, da parte del giudice *a quo*, in tutti i casi nei quali l'invalidità dell'atto emerga senza che siano necessarie valutazioni che, come per la mancanza di interesse o il difetto di specificità dei motivi, superino l'oggettività delle situazioni per le quali la sanzione è prevista.

10. Con riferimento ai singoli mezzi di gravame, gli artt. 18, 24 e 25 co. 1 lett. da e) a l) modificano radicalmente il **giudizio di appello**. Obiettivo della riforma è quello di rendere l'istituto in esame uno «*strumento di impugnazione a critica vincolata ai motivi tassativamente indicati dalla legge*», per ovviare ad un problema frequente nella prassi, ossia che «*la sentenza pronunciata all'esito di un*

*dibattimento dominato dal contraddittorio e dall'oralità è riformata da un'altra che, invece, segue ad un contatto quasi esclusivamente cartolare del giudice con la prova». In particolare, si vuole reintrodurre con l'art. 599-bis c.p.p. il «**concordato sui motivi**», «in considerazione dell'indubbia efficacia deflativa che esso può comportare per il giudizio penale di appello, oggi afflitto da un carico eccessivo di processi, sottolineandone tuttavia la reale portata di “concordato sui motivi” più che di applicazione concordata della pena». Per meglio comprendere la disciplina dell'istituto si riporta il testo dell'art. 599-bis c.p.p.:*

*«**ART. 599-bis. - (Concordato anche con rinuncia ai motivi di appello).** - La Corte provvede in camera di consiglio anche quando le parti, nelle forme previste dall'art. 589, ne fanno richiesta dichiarando di concordare sull'accoglimento, in tutto o in parte, dei motivi di appello, con rinuncia agli altri eventuali motivi. Se i motivi dei quali viene chiesto l'accoglimento comportano una nuova determinazione della pena, il pubblico ministero, l'imputato e la persona civilmente obbligata per la pena pecuniaria indicano al giudice anche la pena sulla quale sono d'accordo.*

Sono esclusi dall'applicazione del comma 1 del presente articolo i procedimenti per i delitti di cui all'art. 51, commi 3-bis e 3-quater, del presente codice, i procedimenti per i delitti di cui agli articoli 600-bis, 600-ter, primo, secondo, terzo e quinto comma, 600-quater, secondo comma, 600-quater.1, relativamente alla condotta di produzione o commercio di materiale pornografico, 600-quinquies, 609-bis, 609-ter, 609-quater e 609-ocities del codice penale, nonché quelli contro coloro che siano stati dichiarati delinquenti abituali, professionale e per tendenza.

Il giudice, se ritiene di non poter accogliere, allo stato, la richiesta, ordina la citazione a comparire al dibattimento. In questo caso la richiesta e la rinuncia perdono effetto, ma possono essere riproposte nel dibattimento.

Fermo restando quanto previsto dal comma 1 dell'art. 53, il procuratore generale presso la corte di appello, sentiti i magistrati dell'ufficio e i procuratori della Repubblica del distretto, indica i criteri idonei a orientare la valutazione dei magistrati del pubblico ministero nell'udienza, tenuto conto della tipologia dei reati e della complessità dei procedimenti.»

Tale innovazione procedurale comporta la conseguente modifica dell'art. 602 c.p.p. Nella formulazione proposta la disposizione prevede che, se la parti richiedono concordemente l'accoglimento in tutto o in parte dei motivi di appello, il giudice se ritiene di dover accogliere, provvede immediatamente; in caso contrario, dispone la prosecuzione del dibattimento. La richiesta e la rinuncia ai motivi non hanno effetto se il giudice decide in modo difforme dall'accordo. Valgono le esclusioni di cui al secondo comma dell'art. 599-bis.

Si **introduce inoltre il comma 4-bis all'art. 603 c.p.p.**: secondo cui «*nel caso di appello del pubblico ministero contro una sentenza di proscioglimento per motivi attinenti alle valutazioni di attendibilità della prova dichiarativa, il giudice, quando non ritiene manifestamente infondata l'impugnazione, dispone la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale*». Trattasi di un innesto chiaramente **collegato alle recenti decisioni della Corte e.d.u. sul punto.**

11. Si è detto che il Governo è delegato ad adottare, nel termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, **decreti legislativi per la riforma della disciplina del processo penale. In tema di appello i principi e i criteri direttivi** da seguire sono i seguenti, tutti finalizzati a ridurre l'area del mezzo di impugnazione:

«e) prevedere che il procuratore presso la corte di appello possa appellare soltanto nei casi di avocazione e di acquiescenza del pubblico ministero presso il giudice di primo grado;

f) prevedere la legittimazione del pubblico ministero ad appellare avverso la sentenza di condanna solo quando abbia modificato il titolo del reato o abbia escluso la sussistenza di una circostanza aggravante ad effetto speciale o che stabilisca una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato;

g) prevedere la legittimazione dell'imputato ad appellare avverso le sentenze di proscioglimento emesse al termine del dibattimento, salvo che siano pronunciate con le formule “il fatto non sussiste”; “l'imputato non ha commesso il fatto”; “il fatto è stato compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima”;

h) prevedere la proponibilità dell'appello solo per uno o più dei motivi tassativamente previsti, con onere di indicazione specifica, a pena di inammissibilità, delle eventuali prove da assumere in rinnovazione;

i) prevedere la titolarità dell'appello incidentale in capo all'imputato e limiti di proponibilità;

l) prevedere che l'inammissibilità dell'appello sia dichiarata in camera di consiglio con l'intervento del pubblico ministero e dei difensori»

12. Gli artt. 19, 24 e 25 D.D.L. travolgono anche l'attuale disciplina del **ricorso per Cassazione**.

Con le modifiche introdotte all'art. 610 c.p.p. si intende valorizzare il **contraddittorio cartolare**, permettendo al ricorrente di essere meglio informato della ragione del rilievo d'inammissibilità del ricorso e di replicare con una memoria puntuale.

Nella prospettiva della deflazione processuale, si introduce una **disciplina semplificata** di dichiarazione di inammissibilità, *«nei casi in cui l'invalidità dell'atto possa emergere senza valutazioni che superino l'oggettività delle situazioni, già indicate nella precedente analisi dell'art. 591, co. 1-bis, del codice di procedura penale»*, come specificato nella relazione di accompagnamento. *«Allo stesso modo la Corte dichiara l'inammissibilità del ricorso contro la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti e contro la sentenza pronunciata a norma dell'art. 599-bis. Contro tale provvedimento è ammesso il ricorso straordinario a norma dell'articolo 625-bis»* (Cfr. art. 610 co. 5-bis c.p.p. così come introdotto dall'art. 19 D.D.L.).

Coerentemente con l'analogia modifica dell'art. 571 c.p.p., si prevede che il ricorso per Cassazione sia predisposto solo da parte di un **avvocato iscritto all'albo speciale** (nell'art. 613 co.1 c.p.p. è soppresso l'inciso *«Salvo che la parte non vi provveda personalmente»*).

Nell'intento di *«scoraggiare i ricorsi meramente defatigatori»* e *«accelerare la formazione del giudicato»*, il novellato art. 616 co. 1 c.p.p. prevede la **possibilità di aumentare fino al triplo l'attuale importo previsto a titolo di sanzione, per il caso di inammissibilità del ricorso**. In tale ottica si rende necessaria una specifica disposizione idonea ad adeguare l'ammontare della sanzione pecuniaria alla variazione dell'indice dei prezzi al consumo. È nella medesima direzione che si pone la modifica dell'art. 48 co. 6, in tema di **rimessione del processo**, che stabilisce la possibilità di **aumentare fino al doppio** l'attuale importo previsto, a titolo di sanzione, per il caso di inammissibilità della richiesta (anche in questo caso si prevede la necessità dell'adeguamento).

«Al fine di rafforzare l'uniformità e la stabilità nomofilattica dei principi di diritto espressi dal giudice di legittimità», l'art. 618 c.p.p. viene riformato prevedendo che se una sezione della corte ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle sezioni unite, rimette a queste ultime, con ordinanza, la decisione del ricorso. Il principio di diritto può essere enunciato dalle sezioni unite, anche d'ufficio, quando il ricorso è dichiarato inammissibile per una causa sopravvenuta. Il legislatore si vuole conformare ad analoghe previsioni per il giudizio civile di Cassazione.

All'art. 620 - Annullamento senza rinvio - co. 1 c.p.p., la lett. l) è sostituita dalla seguente, alla luce della analoga previsione per il giudizio civile di Cassazione (art. 384 c.p.c.): *«l) se la corte ritiene di poter decidere la causa, non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatto, o di rideterminare la pena sulla base delle statuizioni del giudice di merito o di adottare i provvedimenti necessari, e in ogni altro caso in cui ritiene superfluo il rinvio»*.

Poi, con le modifiche apportate all'art. 625-bis co. 3 c.p.p., si procede alla **semplificazione del procedimento correttivo**, motivata *«dalla duplice considerazione che, nella specie, si tratta di mero errore materiale (non di fatto) e che la relativa correzione si risolve in ogni caso a favore del condannato»*.

Si estende inoltre **la rilevabilità dell'errore di fatto da parte della Corte di Cassazione d'ufficio**, nell'intento di rafforzare le ragioni del condannato. Come evidenziato nella relazione di accompagnamento, il termine di rilevazione officiosa è di novanta giorni, il triplo di quello previsto per il deposito della sentenza, e decorre dalla deliberazione, poiché è in sede di redazione della motivazione che la Corte può rendersi conto, senza sollecitazione delle parti, dell'errore in cui è incorsa.

Quanto infine al **legislatore delegato**, egli dovrà adottare, entro un anno dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi, secondo il criterio direttivo di cui all'art. 25: *«d) prevedere la ricorribilità per Cassazione soltanto per violazione di legge sia della sentenza che conferma a pronuncia di assoluzione di primo grado, individuando i casi in cui possa affermarsi la conformità delle due decisioni di merito, sia delle sentenze emesse in grado di appello nei procedimenti di competenza del giudice di pace».*

13. Tra i profili processuali toccati dalla riforma (cfr. art. 20 D.D.L.) rientra anche la **rescissione del giudicato**. Come sottolineato in relazione, l'art. 629-bis incide sul recente istituto della rescissione del giudicato, con cui si pone rimedio all'errore consistito nell'aver svolto il processo in assenza dell'imputato pur quando non v'erano le ragioni per procedere oltre, come previsto dalla l. n. 67 de 2014, con riferimento alla sospensione del processo nei confronti degli imputati irreperibili. Se la legge da ultimo citata attribuiva la cognizione sulle richieste di rescissione alla Corte di Cassazione, l'art. 629-bis mira a trasferire tale compito alla Corte d'appello, sicuramente più *«attrezzata»* a decidere su profili esclusivamente di merito. Si riporta di seguito il testo della novella che il disegno di legge vuole introdurre:

«ART. 629-bis. - (Rescissione del giudicato). - Il condannato o il sottoposto a misura di sicurezza con sentenza passata in giudicato, nei cui confronti si sia proceduto in assenza per tutta la durata del processo, può chiedere la rescissione del giudicato qualora provi che l'assenza è stata dovuta ad una incolpevole mancata conoscenza della celebrazione del processo.

La richiesta è presentata, a pena di inammissibilità, personalmente dall'interessato o da un difensore munito di procura speciale autenticata nelle forme previste dall'art. 583, comma 3, entro trenta giorni dal momento dell'avvenuta conoscenza del procedimento.

Se accoglie la richiesta, la corte di appello territorialmente competente revoca la sentenza e dispone la trasmissione degli atti al giudice di primo grado. Si applica l'art. 489, comma 2.

Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 si applicano anche con riferimento ai giudicati già formati alla data di entrata in vigore della presente legge, salvo che sia stata già presentata la richiesta di rescissione.

14. L'art 21 D.D.L. introduce a carico dei presidenti di corte di appello l'obbligo di riferire, con la **relazione annuale dell'amministrazione della giustizia**, in merito alla durata dei procedimenti di appello iniziati su impugnazione di una sentenza di condanna, *«onde poter apprezzare se il periodo biennale di sospensione del corso della prescrizione sia sufficiente allo svolgimento del giudizio o se, di contro, i tempi di definizione siano più estesi»*, ed in merito all'andamento dei giudizi definiti con il c.d. concordato sui motivi di impugnazione, *«in modo da poter riscontrare il grado di efficacia deflativa e registrare la misura delle riduzioni operate sulla pena rispetto a quella irrogata in primo grado».*

15. Il Titolo III del disegno di legge in esame prevede una serie di modifiche alle **norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e alla normativa di organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero**.

Più precisamente, l'art. 22 D.D.L. interviene sul comma 3-ter dell'art. 129 dis. att. c.p.p., che attribuisce al pubblico ministero il compito di informare il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare dell'esercizio dell'azione penale in relazione ai reati comportanti un pregiudizio per l'ambiente indicando le norme di legge che si assumono violate. Secondo il legislatore, tale disciplina non sarebbe coerente con la disposizione del primo comma che, con riferimento all'obbligo di comunicazione dell'esercizio dell'azione penale nei confronti del dipendente pubblico, il pubblico ministero deve dare *«notizia dell'imputazione»*; e soprattutto non sarebbe adeguata allo scopo, in quanto - come si legge nella relazione di accompagnamento- *«non si consente all'autorità amministrativa di operare una reale valutazione in ordine alla gravità del fatto contestato».*

Peraltro, non ritenendosi opportuna la collocazione di una norma regolante i rapporti tra il procedimento penale in materia di reati ambientali e i procedimenti amministrativi relativi ai

medesimi fatti, nell'ambito di una disposizione inerente gli obblighi di comunicazione all'autorità amministrativa dell'esercizio dell'azione penale, si propone la soppressione del terzo, quinto e sesto periodo del comma 3-ter. Si riporta di seguito il testo novellato dell'art. 129 disp. att. per meglio comprendere l'intervento della riforma:

*«**comma 3-ter-** Quando esercita l'azione penale per i reati previsti nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ovvero per i reati previsti dal codice penale o da leggi speciali comportanti un pericolo o un pregiudizio per l'ambiente, il pubblico ministero informa il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e la Regione nel cui territorio i fatti si sono verificati, **dando notizia dell'imputazione**. Qualora i reati di cui al primo periodo arrechino un concreto pericolo alla tutela della salute o alla sicurezza agroalimentare, il pubblico ministero informa anche il Ministero della salute o il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali. Le sentenze e i provvedimenti definitivi di ciascun grado di giudizio sono trasmessi per estratto, a cura della cancelleria del giudice che ha emesso i provvedimenti medesimi, alle amministrazioni indicate nel primo e nel secondo periodo del presente comma»*

Infine, l'art. 23 D.D.L. emenda alcune disposizioni del d.lvo 106/2006 sull'organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, nella prospettiva di rafforzare controlli, preventivi e successivi circa la corretta osservanza delle disposizioni che regolano il delicato momento dell'iscrizione della notizia di reato nell'apposito registro.

16. In materia di intercettazione di comunicazioni o conversazioni del difensore e acquisizione dei c.d. tabulati telefonici gli art. 24 e 25, co. 1 lett. da a) a c) contemplano **criteri di delega** che il Governo dovrà rispettare nell'esercizio del suo potere delegato. Si riportano di seguito per comodità di lettura:

«a) prevedere disposizioni dirette a garantire la riservatezza delle comunicazioni e delle conversazioni telefoniche e telematiche oggetto di intercettazione, in conformità dell'articolo 15 della Costituzione, attraverso prescrizioni che incidano anche sulle modalità di utilizzazione cautelare dei risultati delle captazioni e che diano una precisa scansione procedimentale all'udienza di selezione del materiale intercettativo, avendo speciale riguardo alla tutela della riservatezza delle comunicazioni e delle conversazioni delle persone occasionalmente coinvolte nel procedimento, in particolare dei difensori nei colloqui con l'assistito, e delle comunicazioni comunque non rilevanti a fini di giustizia penale;

b) prevedere la semplificazione delle condizioni per l'impiego delle intercettazioni delle conversazioni e delle comunicazioni telefoniche e telematiche nei procedimenti per i più gravi reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione;

c) prevedere la garanzia giurisdizionale per l'acquisizione dei dati relativi al traffico telefonico, telematico e informatico, nonché il potere d'intervento d'urgenza del pubblico ministero, in conformità alla disciplina prevista per le intercettazioni di comunicazioni e conversazioni telefoniche»

RIFORMA DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO

1. La relazione di accompagnamento al D.D.L. evidenzia la necessità di mettere mano anche all'ordinamento penitenziario, bisognoso di una *«rivisitazione complessiva»* dopo che i molteplici interventi degli ultimi anni *«hanno in qualche modo compromesso la coerenza e l'organicità dell'intero impianto»*.

2. A tal fine, l'art. 24 del D.D.L. prevede una specifica delega al Governo ad adottare, entro un anno dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi, secondo i criteri direttivi dettati dal successivo art. 26, che si riporta di seguito per comodità di lettura:

*«a) semplificazione delle procedure, anche con la previsione del **contraddittorio differito ed eventuale, per le decisioni di competenza del magistrato e del tribunale di sorveglianza, fatta eccezione per quelle relative alla revoca delle misure alternative alla detenzione;***

*b) **revisione dei presupposti di accesso alle misure alternative**, sia con riferimento ai presupposti soggettivi sia con riferimento ai limiti di pena, al fine di facilitare il ricorso alle stesse;*

*c) **eliminazione di automatismi e di preclusioni** che impediscono o rendono molto difficile, sia **per i recidivi sia per gli autori di determinate categorie di reati**, l'individualizzazione del trattamento rieducativo e **revisione della disciplina di preclusione dei benefici penitenziari per i condannati alla pena dell'ergastolo;***

*d) previsione di **attività di giustizia riparativa** e delle relative procedure, quali momenti qualificanti del percorso di recupero sociale sia in ambito intramurario sia nell'esecuzione delle misure alternative;*

*e) maggiore **valorizzazione del lavoro**, in ogni sua forma intramuraria ed esterna, quale strumento di responsabilizzazione individuale e di reinserimento sociale dei condannati;*

*f) previsione di un più ampio **ricorso al volontariato** sia all'interno del carcere, sia in collaborazione con gli uffici di esecuzione penale esterna;*

*g) disciplina dell'utilizzo dei **collegamenti audiovisivi** sia a fini processuali, nel rispetto del diritto di difesa, sia per favorire le relazioni familiari;*

*h) riconoscimento del **diritto all'affettività** delle persone detenute e delle condizioni generali per il suo esercizio;*

*i) adeguamento delle norme dell'ordinamento penitenziario alle **esigenze rieducative dei detenuti minori di età»**.*