



Dossier A.C. 2435-A

“Riforma del processo penale”

*La **Riforma del processo penale** rappresenta un provvedimento necessario, atteso dal Paese e dall'Europa, con l'obiettivo prioritario di ridurre i tempi di definizione dei processi penali e archiviare definitivamente la riforma Bonafede e il suo "fine processo mai", come ha sostenuto **Lucia Annibali** in Aula. La Commissione europea, infatti, ha imposto al Governo italiano alcune condizioni molto chiare per ottenere i fondi del Next Generation EU e la riforma della giustizia è una di queste. Una giustizia celere ed efficiente costituisce un importante fattore di sviluppo economico per il Paese. Una riforma, questa, che Italia Viva ha convintamente sostenuto perché in contrasto con l'epoca del giustizialismo sfrenato che aveva preso il sopravvento durante i due precedenti Governi Conte. Con l'approvazione in un ramo del Parlamento di questo provvedimento si è posto al centro il "**giusto processo**": un processo veloce, come ha ricordato **Catello Vitiello** nel suo intervento in dichiarazione di voto finale, caratterizzato dalla sua ragionevole durata a beneficio di tutte le parti. A beneficio **dell'imputato innocente**, come di quello **colpevole**, al quale bisogna garantire il diritto ad un giusto processo ed in tempi ragionevoli. Ma, la ragionevole durata del processo va a beneficio anche delle **vittime**, proprio perché le vittime sono maggiormente tutelate quando il processo è veloce.*

*Tra le innovazioni previste, oltre alla tanto discussa **riforma della prescrizione** e alla regola dell'**improcedibilità**, vi sono alcune previsioni particolarmente rilevanti: un **rafforzamento del controllo giurisdizionale durante le indagini preliminari** e tempi certi delle varie fasi; aver **affidato al Parlamento** il potere di stabilire periodicamente, con legge, **i criteri generali che facciano da cornice ai criteri di priorità che saranno stabiliti dalle procure nell'esercizio dell'azione penale**; un maggiore **investimento sui riti alternativi**; una **diversa visione della pena**, più adeguata al modello rieducativo costituzionale; **l'estensione dell'ambito di applicabilità della sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato**. Altra novità rilevante è l'introduzione di una disciplina organica in materia di **giustizia riparativa**, conforme alle indicazioni internazionali sul quale, come Italia Viva, abbiamo presentato un emendamento. Apprezzabile anche la decisione di abbandonare la proposta di trasformare l'appello penale in un giudizio cosiddetto a critica vincolata. Tuttavia, sul tema delle impugnazioni, la richiesta di specificità dei motivi lascia aperti non pochi residui di ambiguità sui quali continueremo a vigilare affinché un diritto costituzionalmente riconosciuto all'imputato non risulti inficiato. Con l'esame in Commissione, il testo della riforma si è arricchito anche grazie all'approvazione di **due emendamenti del gruppo di Italia Viva**. L'**emendamento a prima firma Annibali**, che prevede **l'arresto obbligatorio in flagranza per i reati di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare o di divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa**. Una previsione, questa, molto importante e molto attesa, che garantisce maggior tutela e protezione alle **vittime di maltrattamenti e di stalking**, e che, allo stesso tempo, è tesa a colmare un vulnus creato dal cosiddetto Codice rosso. Un complesso, di misure che segnano una svolta nella giusta direzione.*

*L'**emendamento di Catello Vitiello**, invece, è volto a **tutelare la difesa tecnica dei detenuti**. Il codice di procedura infatti non prevede alcuna comunicazione al difensore di fiducia nominato, neanche l'atto di nomina effettuato in carcere. Con l'approvazione di questo emendamento invece le dichiarazioni, compresa la nomina del difensore, le impugnazioni e le richieste del detenuto sono contestualmente comunicate anche al suo difensore.*

*Infine, grazie a questo provvedimento, la giustizia potrà beneficiare di **cospicui investimenti** per aiutare gli uffici a rispettare gli impegni sottoscritti con l'Europa.*

Questa riforma rappresenta, dunque, l'occasione per avviare un cambiamento culturale, che consenta di abbandonare definitivamente il populismo penale con i suoi effetti corrosivi sulla cultura dei diritti e delle garanzie

Contenuto del provvedimento

Il disegno di legge sulla Riforma del processo penale, è stato presentato dal **Governo Conte II alla Camera il 13 marzo 2020**, e sul testo la Commissione Giustizia ha deliberato di svolgere un'indagine conoscitiva.

Con la formazione del **Governo Draghi**, il **Ministro della giustizia Cartabia**, nel mese di marzo 2021, ha insediato una **Commissione di studio** per elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale nonché in materia di prescrizione del reato, attraverso la formulazione di emendamenti al d.d.l. A.C. 2435 (c.d. **Commissione Lattanzi**). Sulla base dei lavori di questa Commissione, il 14 luglio 2021 il **Governo ha presentato una serie di emendamenti al testo originario**. La Commissione giustizia ha concluso l'esame del provvedimento (A.C. 2435-A) il 30 luglio 2021.

Il disegno di legge si compone di **2 articoli**: l'**articolo 1** prevede una **serie di deleghe al Governo**, che dovranno essere esercitate entro un anno dall'entrata in vigore della legge; l'**articolo 2** contiene **novelle al codice penale** e al **codice di procedura penale**, immediatamente precettive. In generale, le disposizioni del disegno di legge sono riconducibili a una serie di diverse finalità, tra le quali è preminente l'esigenza di **accelerare il processo penale** anche attraverso una sua **deflazione e la sua digitalizzazione**. Misure sono rivolte al **potenziamento delle garanzie difensive e della tutela della vittima del reato**. Una **innovativa disciplina concerne la ragionevole durata del giudizio di impugnazione**, del quale è prevista l'improcedibilità in caso di eccessiva durata.

L'**articolo 1** del disegno di legge si compone di **27 commi**. Il Governo entro un anno dell'entrata in vigore della legge delega deve adottare **uno o più decreti legislativi volti a**: a) **modificare il codice di procedura penale** e le sue norme di attuazione, il **codice penale e le leggi speciali, l'ordinamento giudiziario** per quanto riguarda in particolare i **progetti organizzativi delle procure**; b) riformare il **regime sanzionatorio** dei reati; c) introdurre una **disciplina organica della giustizia riparativa**; d) introdurre una **disciplina organica dell'ufficio per il processo penale (comma 1)**.

Nel rispetto delle garanzie difensive il Governo, nell'esercizio della delega dovrà, perseguire le finalità di **semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo penale**, attenendosi ai principi e criteri direttivi delineati **dall'articolo 1, commi da 5 a 27**.

Secondo il **comma 2**, gli **schemi dei decreti legislativi** sono adottati su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri competenti e, con specifico riferimento alla disciplina della giustizia riparativa, acquisito il parere della Conferenza unificata.

Il Governo è delegato ad adottare, nei termini e con la procedura di cui ai commi 1 e 2, **uno o più decreti legislativi** recanti le norme di attuazione delle disposizioni adottate ai sensi del comma 1 e di coordinamento tra le stesse e le altre leggi dello Stato, anche **modificando la formulazione e la collocazione delle norme del codice penale**, del **codice di procedura penale** e delle sue norme di attuazione nonché delle **disposizioni contenute in leggi speciali** non direttamente investite dai principi e criteri direttivi di delega, in modo da **renderle ad essi conformi**, operando le necessarie abrogazioni e adottando le opportune disposizioni transitorie (**comma 3**).

Il **comma 5 (Processo penale telematico)** è dedicato ai decreti attuativi della delega in tema di **processo penale telematico**. Si introduce il **principio della obbligatorietà dell'utilizzo di modalità digitali** tanto per il **deposito di atti e documenti** quanto per le **comunicazioni e notificazioni**. Pur nella previsione di una gradualità nell'implementazione del processo penale telematico, da garantire attraverso una disciplina transitoria (come, peraltro, suggerito da alcuni emendamenti presentati da **Italia Viva** all'iniziale disegno Bonafede), il legislatore delegato dovrà prevedere l'impiego di modalità non telematiche solo in via di eccezione. Diversi sono i **principi di delega** elencati.

Vediamoli.

Alla lettera a):

- 1) prevedere che in **tutti i procedimenti penali** (in ogni stato e grado) il **deposito di atti e documenti** e tutte le comunicazioni e notificazioni **siano effettuate con modalità telematiche**. Solo per gli atti che le parti compiono personalmente rimarrà possibile procedere con il deposito cartaceo. La successiva **lettera c)** tempera l'applicazione di questo principio con la previsione di una disciplina transitoria;
- 2) disciplinare modalità che consentano di **formare e conservare gli atti processuali in formato digitale**, garantendo la loro autenticità, integrità, leggibilità, reperibilità e, se previsto dalla legge, segretezza;
- 3) prevedere che in tutte le trasmissioni telematiche sia possibile assicurare l'identità di mittente e destinatario e avere certezza temporale della trasmissione stessa.

Alla **lettera b)** il Governo dovrà rimettere a **un regolamento del Ministro della giustizia** la definizione delle regole tecniche relative ai depositi e alle comunicazioni telematiche, modificando ove necessario il DM n. 44 del 2011. Ogni ulteriore specifica e disposizione attuativa potrà essere adottata **con atto dirigenziale**

La **lettera c)** prevede l'introduzione di un **regime transitorio**, volto a garantire **gradualità al principio dell'obbligatorietà del deposito telematico**, anche al fine di consentire una adeguata formazione del personale coinvolto.

La **lettera d)** riguarda la previsione di eccezioni rispetto al principio di obbligatorietà delle modalità telematiche. Sempre attraverso un regolamento ministeriale, da emanare sentiti CSM e CNF, il Ministro della giustizia dovrà individuare specifici uffici giudiziari e specifici atti per i quali possano essere adottate anche modalità non telematiche.

La **lettera e)** delega il Governo a disciplinare le ipotesi di malfunzionamento dei sistemi informatici dei domini del Ministero della giustizia.

Alla **lettera f)** nei procedimenti penali in ogni stato e grado, si dovrà prevedere che 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**, fatto salvo il rispetto della normativa, anche regolamentare, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici.

Il **comma 6 (Notificazioni all'imputato)** Per quanto concerne i principi e criteri direttivi per la modifica della disciplina delle **notificazioni all'imputato**, si prevede che **solo la prima notificazione**, nella quale egli prende conoscenza del procedimento a suo carico, e quelle relative alla citazione a giudizio in primo grado e in sede di impugnazione, dovranno essere effettuate **personalmente all'imputato** (anche qui, recependo un **emendamento** presentato da **Catello Vitiello** rispetto al disegno Bonafede); tutte le altre potranno essere **effettuate al difensore di fiducia**, al quale l'imputato avrà l'onere di comunicare i propri recapiti. La disciplina delle notificazioni all'imputato è strettamente connessa alla nuova regolamentazione del processo in assenza dettata dal presente provvedimento.

Al **comma 7 (Processo in assenza)** si adegua la **disciplina del processo in assenza dell'imputato**, al diritto dell'Unione europea con particolare riferimento alla direttiva UE 2016/343, che tratta, oltre che della presunzione di innocenza, anche del diritto di presenziare al processo. In particolare, la riforma intende riaffermare il principio in base al quale **si può procedere in assenza** dell'imputato solo se si ha la **certezza che la sua mancata partecipazione al processo è volontaria**. Altrimenti, il giudice dovrà pronunciare **sentenza inappellabile di non doversi procedere**, chiedendo contestualmente che **si proceda alle ricerche dell'imputato**. Se e **quando l'imputato sarà rintracciato**, la sentenza di non luogo a procedere sarà revocata - nel frattempo la prescrizione sarà stata sospesa - e il giudice fisserà una **nuova udienza per la prosecuzione del processo**.

Il **comma 8 (Utilizzo delle videoregistrazioni e dei collegamenti a distanza)** detta principi e criteri direttivi per modificare il codice di rito al fine di prevedere la **registrazione audiovisiva** o l'**audioregistrazione** per documentare l'interrogatorio o l'assunzione di informazioni, ovvero la testimonianza. Inoltre, la disposizione delega il Governo ad individuare i casi in cui, con il consenso delle parti, la partecipazione all'atto del procedimento o all'udienza può avvenire a distanza o da remoto.

Il **comma 9 (Indagini preliminari e udienza preliminare)**, detta principi e criteri direttivi volti a riformare alcuni profili della disciplina in materia di **indagini preliminari e udienza preliminare** intervenendo:

- ✓ sui **termini di durata** delle indagini preliminari rimodulandoli in funzione della **natura dei reati** per cui si procede;
- ✓ **sull'iscrizione nel registro della notizia di reato** in relazione sia ai presupposti della quale si prevede un meccanismo di verifica, su richiesta di parte, che consenta al giudice di accertare la **tempestività dell'iscrizione** stessa e di retrodatarla; sia degli effetti dell'iscrizione prevedendosi che la stessa **non possa determinare effetti pregiudizievoli sul piano civile e amministrativo (senza, tuttavia, prevedere una sanzione processuale adeguata – come richiesto con un emendamento del gruppo – e con il rischio che tale prescrizioni resti lettera morta)**;
- ✓ sulla **fase conclusiva** delle indagini preliminari, con l'obiettivo da un lato di rafforzare le **garanzie dell'indagato** e della **persona offesa** e dall'altro di **ridurre i momenti di stasi** del processo;

- ✓ **sull'udienza preliminare**, limitandone la previsione tramite **l'estensione del catalogo dei reati** con citazione diretta **davanti al tribunale in composizione monocratica**, individuandoli tra quelli puniti con pena della reclusione non superiore nel massimo a sei anni, anche se congiunta alla pena della multa, che non presentino rilevanti difficoltà di accertamento e prevedendo un meccanismo di controllo del giudice sulla formulazione dell'imputazione;
- ✓ sui **criteri decisori** di cui agli articoli 125 disp. att. c.p.p. e 425, comma 3, c.p.p. (regola di giudizio per l'archiviazione e per la pronuncia della sentenza di non luogo a procedere) sostituendo l'inidoneità a sostenere l'accusa in giudizio degli elementi acquisiti con **l'inidoneità dei medesimi elementi a consentire una "ragionevole previsione di condanna"**;
- ✓ sui **criteri di priorità per l'esercizio dell'azione penale**, prevedendosi che gli uffici del pubblico ministero nell'ambito dei criteri generali indicati **con legge del Parlamento** (come fortemente voluto dal nostro gruppo), individuino **criteri di priorità trasparenti e predeterminati**, da indicare nei progetti organizzativi delle procure della Repubblica, al fine di selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre, tenendo conto anche del **numero degli affari da trattare e dell'utilizzo efficiente delle risorse disponibili**.

Va segnalato, tuttavia, che in merito alla regola di giudizio dell'udienza preliminare si è manifestata nel corso delle audizioni e della discussione in Commissione la preoccupazione che, creandosi un vero e proprio giudizio di merito in luogo di un giudizio che è squisitamente rivolto a verificare la compatibilità delle indagini effettuate dal pubblico ministero con l'ipotesi accusatoria da quest'ultimo avanzata, si possa minare il principio della bifasicità del processo penale, secondo il quale quello che avviene nella fase delle indagini non può inficiare il giudizio dibattimentale. **Si sono, quindi, suggeriti alcuni correttivi che il Governo non ha voluto accogliere**, come la **modifica dell'art. 417 c.p.p.** per imporre una maggiore responsabilità al p.m. nel segnalare e collegare, in modo specifico e a pena di nullità della richiesta di rinvio a giudizio, gli elementi di prova emersi dalle indagini ai singoli elementi costitutivi del reato contestato; oppure come la **modifica dell'art. 429 c.p.p.**, introducendo l'obbligo di motivazione del decreto che dispone il giudizio, mediante "l'esposizione e l'autonoma valutazione dei motivi di fatto e di diritto che se ne pongono alla base", in modo da lasciar comprendere il percorso argomentativo che ha condotto il GUP a decidere per il rinvio a giudizio e da dare alle parti il modo e le ragioni per confutarlo.

Quest'ultima proposta emendativa, peraltro ampiamente discussa in Commissione ma **non accolta dal Governo**, puntava a scongiurare la possibile maggiore portata dimostrativa che potrebbe assumere il giudicato cautelare eventualmente formatosi nel corso delle indagini e non superabile mediante elementi investigativi successivi all'adozione della ordinanza di applicazione della misura cautelare.

Il **comma 10 (Procedimenti speciali)** prevede la riforma dei **riti alternativi e, senza tuttavia incidere come richiesto e com'era doveroso nell'ottica della premessa razionalizzazione dei tempi**, è finalizzata ad estenderne l'applicabilità per aumentare gli effetti deflattivi del

dibattimento. In particolare, per quanto concerne l'elencazione dei principi e dei criteri direttivi per quello che riguarda il **patteggiamento**, il Governo dovrà consentire, quando la pena detentiva da applicare **superi 2 anni** (c.d. "**patteggiamento allargato**"), che **l'accordo tra imputato e pubblico ministero si estenda alle pene accessorie e alla confisca facoltativa** e dovrà ridurre gli effetti extra-penali della sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, prevedendo anche che questa non abbia efficacia di giudicato nel giudizio disciplinare e in altri casi. Nel **giudizio abbreviato** il Governo dovrà intervenire sulle condizioni per l'accoglimento della richiesta subordinata a un'integrazione probatoria, prevedendone l'ammissibilità solo 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. Il Governo dovrà inoltre prevedere che la pena inflitta sia **ulteriormente ridotta di un sesto** nel caso di mancata proposizione di impugnazione da parte dell'imputato. In materia di **giudizio immediato** il Governo dovrà aumentare le possibilità di accesso **ai riti premiali** a fronte del decreto del giudice per le indagini preliminari che dispone il giudizio immediato prevedendo che, nel caso venga respinta la richiesta di giudizio abbreviato condizionato, **l'imputato possa avanzare richiesta di giudizio abbreviato senza integrazione probatoria** (art. 438, co. 1, del codice di procedura penale) o **richiesta di patteggiamento** (art. 444 del codice di procedura penale). Quando l'imputato intende richiedere l'applicazione della pena ai sensi dell'articolo 444, ma non trova d'accordo il pubblico ministero, oppure quando la richiesta di patteggiamento è rigettata dal giudice per le indagini preliminari, **potrà essere avanzata richiesta di giudizio abbreviato**. Intervenedo sul procedimento per decreto il Governo **dovrà estendere da 6 mesi a un anno**, il termine a disposizione del PM per chiedere al GIP l'emissione del decreto, stabilendo che **presupposto dell'estinzione del reato** sia, oltre al decorso dei termini, anche il pagamento della pena pecuniaria e prevedendo che se il condannato rinuncia all'opposizione può essere ammesso a pagare una pena pecuniaria ridotta. Più in generale, il provvedimento intende aumentare le possibilità di accesso ai riti premiali a fronte del decreto del GIP che dispone il giudizio immediato e consentire all'imputato, in caso di nuove contestazioni in dibattimento, di richiedere l'accesso ai riti alternativi.

Ciononostante, la **riforma dei riti alternativi avrebbe dovuto essere più netta**, aumentando i benefici e, quindi, la convenienza per l'imputato di rinunciare alle garanzie dibattimentali, aumentando la deflazione processuale.

Il comma 11 (Giudizio) è volto all'individuazione dei principi e criteri di delega dedicati **al giudizio di primo grado** e rivolti all'obiettivo **dell'accelerazione del procedimento**, prevedendo:

- ✓ che i giudici **debbano fissare e comunicare alle parti il calendario** organizzativo delle **udienze**;
- ✓ che le **parti** illustrino le rispettive **richieste di prova** nei **limiti strettamente necessari** alla verifica dell'ammissibilità delle stesse;
- ✓ il **deposito delle consulenze tecniche e della perizia entro un termine congruo** precedente l'udienza fissata per l'esame del consulente o del perito.

Ancora, si prevede che, nell'ipotesi di **mutamento del giudice** o di uno o più componenti del collegio, il giudice disponga, a richiesta di parte, la **riassunzione della prova dichiarativa già assunta**, così determinando un ritorno alle garanzie di oralità e immediatezza mortificate di recente dalla giurisprudenza di legittimità come, peraltro, richiesto con un **emendamento di Vitiello al disegno Bonafede**. Solo quando la prova dichiarativa sia stata verbalizzata **tramite videoregistrazione – introducendo così un nuovo sistema di documentazione esplicitamente richiesto con numerosi emendamenti del nostro gruppo** – nel contraddittorio con la persona nei cui confronti le dichiarazioni medesime saranno utilizzate, il giudice potrà disporre la riassunzione della prova **solo quando lo ritenga necessario sulla base di specifiche esigenze**.

Il **comma 12 (Procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica)** interviene sul **procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica**. In particolare delega il Governo ad intervenire sulla **disciplina dei procedimenti attribuiti alla competenza del giudice monocratico** in cui non si fa luogo ad udienza preliminare e l'esercizio dell'azione penale avviene con citazione diretta a giudizio. In questo caso, la riforma – replicando una scelta già compiuta dalla bozza Bonafede – manifesta una criticità, peraltro evidenziata sia nel corso delle audizioni sia nel corso del dibattito in commissione, all'esito del quale il nostro gruppo ha presentato un emendamento soppressivo. Ciononostante, tale articolato prevede **una udienza predibattimentale in camera di consiglio**, da celebrare innanzi ad un giudice diverso da quello davanti al quale dovrà eventualmente tenersi il dibattimento (una sorta di **"udienza filtro"**), nell'ambito della quale il giudice dovrà pronunciare la **sentenza di non luogo a procedere** quando gli elementi acquisiti **non consentono una ragionevole previsione di condanna** e potrà ricevere **eventuali richieste di riti alternativi**. Nel caso invece il procedimento superi questa fase, il giudice dovrà fissare la data della successiva udienza dibattimentale, dinanzi a un giudice diverso.

Ebbene, questa novità rischia di creare una condizione di incompatibilità del giudice che ha celebrato l'udienza predibattimentale che gli impedirà di celebrare il prosieguo del processo, così comportando (soprattutto nei piccoli tribunali) un vulnus nella composizione dei ruoli di udienza, attesi i problemi di organico già riscontrati.

Inoltre, introducendo un ulteriore passaggio processuale, questa novella invece di alleggerire e accelerare comporterà un appesantimento del carico di lavoro e del percorso giurisdizionale.

Il **comma 13 (Impugnazioni)** detta principi e criteri direttivi per la **riforma del giudizio di appello, del ricorso in Cassazione e delle impugnazioni straordinarie**. Anche alla base anche della riforma proposta per il sistema delle impugnazioni ci sono esigenze di deflazione. In particolare, per quanto riguarda il giudizio di appello, il Governo è delegato:

- ✓ ad **estendere le attuali ipotesi di inappellabilità delle sentenze** (di proscioglimento e di non luogo a procedere relative a reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa; di condanna al lavoro di pubblica utilità);
- ✓ ad **ampliare l'ambito applicativo del concordato sui motivi in appello**, tramite l'eliminazione di tutte le preclusioni all'accesso a tale istituto;

- ✓ a prevedere l'**inammissibilità dell'appello per aspecificità dei motivi (con i problemi già evidenziati in premessa relativamente alla critica vincolata)**.

Per quanto riguarda invece il **giudizio in Cassazione**, la delega prevede, tra l'altro, che la **trattazione dei ricorsi** avvenga con **contraddittorio scritto senza l'intervento dei difensori** facendo salva la **possibile richiesta** delle parti di **discussione orale**. Dinanzi alla Cassazione è infine **prevista l'introduzione di un ricorso straordinario** per dare esecuzione alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Il **comma 14, (Amministrazione dei beni in sequestro ed esecuzione della confisca)** delega il Governo ad intervenire in materia di amministrazione dei beni in sequestro e di esecuzione della confisca. In particolare, il Governo dovrà: prevedere che **l'esecuzione della confisca per equivalente**, quando non ha ad oggetto beni mobili o immobili già sottoposti a sequestro, **avvenga con la modalità dell'esecuzione delle pene pecuniarie**; prevedere che la vendita dei beni confiscati a qualsiasi titolo nel processo penale avvenga con le forme che il codice di procedura civile prevede per la vendita e assegnazione dei beni mobili ed immobili nell'esecuzione forzata con specifico riguardo alla delega alle operazioni di vendita (articoli 534-bis e 591-bis c.p.c.);

Il **comma 15 (Condizioni di procedibilità)** Il legislatore delegato deve prevedere la **procedibilità a querela** per il **reato di lesioni stradali colpose gravi** previsto dall'articolo 590-bis, primo comma, c.p. (**lettera a**). Nel corso dell'esame in sede referente si è **esteso tale regime di procedibilità alle lesioni stradali colpose gravissime**. Finalità deflattive del processo penale sono perseguite con la delega al Governo a intervenire sulla **disciplina delle condizioni di procedibilità**, ampliando l'ambito di applicazione della **procedibilità a querela**. Ad esempio, dovrà essere **prevista la querela per ulteriori specifici reati** contro la persona o contro il patrimonio, individuati nell'ambito di quelli puniti con la pena edittale detentiva non superiore nel minimo a due anni. Con la **lettera b)** il Governo è delegato ad estendere il **regime di procedibilità a querela di parte ad ulteriori specifici reati contro la persona o contro il patrimonio**, individuati nell'ambito di quelli puniti con la pena edittale detentiva non superiore nel minimo a due anni. La disposizione specifica inoltre che, fini della determinazione della pena detentiva, non si dovrà tenere conto delle circostanze del reato e che occorre comunque fare salva la procedibilità d'ufficio - a tutela di soggetti deboli - quando la persona offesa sia incapace per età o per infermità. Con riguardo ai reati perseguibili a querela, la **lettera c)** prevede l'obbligo che nell'atto di querela sia dichiarato o eletto il domicilio per le notificazioni, ammettendosi a tale fine anche l'indicazione di un idoneo recapito telematico (lettera c).

Comma 16 (Esecuzione delle pene pecuniarie) del disegno di legge interviene sul procedimento di esecuzione della pena pecuniaria con la finalità dichiarata di restituirle effettività.

Il **comma 17, (Sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi)** delega il Governo a riformare la disciplina delle **sanzioni sostitutive** delle pene detentive brevi, contenuta negli articoli 53 e seguenti della legge n. 689 del 1981, con la finalità di **anticipare l'applicazione delle sanzioni sostitutive già in fase di cognizione**, sgravando così la magistratura di sorveglianza. Le nuove pene sostitutive – **semilibertà, detenzione domiciliare, lavoro di pubblica utilità e pena pecuniaria** –

saranno infatti direttamente irrogabili dal giudice della cognizione, **entro il limite di 4 anni di pena inflitta**.

Commi 18-20 (Giustizia riparativa) È introdotta una disciplina organica della **giustizia riparativa**, con particolare riguardo alla definizione dei **programmi**, ai **criteri di accesso**, alle **garanzie**, alla **legittimazione a partecipare**, alle **modalità di svolgimento dei programmi** e alla **valutazione dei suoi esiti**, nelle diverse fasi del procedimento penale. I commi 19 e 20 recano la copertura finanziaria.

Comma 21 (Disposizioni in materia di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto) Delega il Governo a estendere l'ambito di applicazione della **causa di non punibilità** per particolare tenuità del fatto **ai reati puniti con pena edittale non superiore nel minimo a due anni**, con la possibilità di prevedere eccezioni per specifici reati e con l'obbligo di precludere sempre l'accesso all'istituto in caso di reati di violenza domestica puniti con pena detentiva superiore nel massimo a 5 anni.

Il comma 22 (Disposizioni in materia di sospensione del procedimento penale con messa alla prova dell'imputato), inserito nel corso **dell'esame in sede referente**, delega il Governo a **estendere l'ambito di applicabilità dell'istituto della sospensione del procedimento penale con messa alla prova dell'imputato** (di cui all'art. 168-bis c.p.) a specifici reati, puniti con 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**. Si prevede inoltre che la richiesta di messa alla prova dell'imputato possa essere proposta anche dal pubblico ministero. L'istituto della **sospensione del procedimento penale con messa alla prova dell'imputato** è stato inserito nel codice penale, **agli articoli da 168-bis a 168-quater, dalla legge n. 67 del 2014**, che l'ha significativamente collocato tra le cause estintive del reato. Si tratta di un istituto espressione della **giustizia cd. riparativa**, applicabile esclusivamente a **reati considerati di minor allarme sociale**, finalizzato, da un lato, a deflazionare il carico dei processi e, dall'altro, a garantire il reinserimento sociale del reo mediante un percorso di prova (caratterizzato dallo svolgimento di attività lato sensu socialmente utili e dal coinvolgimento, anche mediante restituzioni e risarcimento del danno, della persona offesa, figura centrale del procedimento) il cui esito positivo comporta l'estinzione del reato.

Sarebbe stato, tuttavia, auspicabile – **come richiesto con un nostro emendamento** – una norma che prevedesse il **regime transitorio e l'applicabilità della messa alla prova anche ai processi in corso** nei quali si è superato lo sbarramento previsto per la richiesta.

Il comma 23 (Disciplina sanzionatoria delle contravvenzioni) enuncia principi e criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi nell'esercizio della delega in materia di contravvenzioni.

Il comma 24 (Disposizioni in materia di controllo giurisdizionale della legittimità della perquisizione) reca i principi e criteri direttivi ai quali il Governo deve adeguarsi nell'esercizio della delega in materia di controllo giurisdizionale della **legittimità della perquisizione**. In particolare, inserito in sede referente, il Governo – anche raccogliendo una chiara indicazione dagli emendamenti presentati dal nostro gruppo – è chiamato a modificare il codice di procedura penale, prevedendo il **diritto della persona sottoposta alle indagini (e dei soggetti interessati) a**

proporre opposizione al GIP avverso il decreto di perquisizione al quale non abbia fatto seguito un provvedimento di sequestro. Questo intervento intende dare seguito **alla sentenza del 27 settembre 2018 (Brazzi v. Italia)**, con la quale la **Corte europea dei diritti**, ha **condannato l'Italia** per violazione dell'articolo 8 della Convenzione (diritto al rispetto della vita privata) in un caso di perquisizione domiciliare disposta dal pubblico ministero, non seguita da sequestro, ritenendo che il ricorrente non disponesse né di un controllo di legalità ex ante della misura né di un sindacato ex post della legittimità della stessa.

Il **comma 25 (Disposizioni in materia di comunicazione della sentenza)** introduce il cosiddetto **diritto all'oblio**, con uno specifico criterio di delega in base al quale il Governo dovrà prevedere che il decreto di archiviazione e la sentenza di non luogo a procedere o di assoluzione costituiscano titolo per l'emissione di un **provvedimento di deindicizzazione** che, nel rispetto della normativa europea in materia di dati personali, **garantisca in modo effettivo il diritto all'oblio degli indagati o imputati.**

I **commi 26-27 (Ufficio per il processo penale)** delegano il Governo o a modificare la disciplina vigente dell'ufficio per il processo istituito presso i tribunali e le corti d'appello. Il **PNRR** inserisce tra gli obiettivi prioritari, nel settore della giustizia, al fine di ridurre la durata dei giudizi, quello di **portare a piena attuazione l'Ufficio del processo**, stanziando allo scopo 2.342,1 milioni di euro. L'obiettivo principale dell'intervento è offrire un concreto ausilio alla giurisdizione, così da poter determinare un rapido miglioramento della performance degli uffici giudiziari per sostenere il sistema nell'obiettivo dell'abbattimento dell'arretrato e ridurre la durata dei procedimenti civili e penali. Il Governo, nel PNRR, prevede di realizzare l'obiettivo, in primo luogo, attraverso il **potenziamento dello staff del magistrato** con professionalità in grado di collaborare in tutte le attività collaterali al giudicare (ricerca, studio, monitoraggio, gestione del ruolo, preparazione di bozze di provvedimenti). A tal fine, per quanto riguarda la giustizia ordinaria, viene finanziato con 2.300 milioni di euro (Investimento M1-C1-I.3.1) un **piano straordinario di assunzioni a tempo determinato per supportare i giudici nell'evasione delle pratiche procedurali pendenti** e garantire le necessarie competenze tecniche richieste per affrontare la trasformazione tecnologica e digitale.

Tuttavia, sembra evidente che **l'ufficio per il processo penale non sarà sufficiente**, sia perché composto da profili soggettivi non specializzati quanto un giudice, con la conseguenza che non potranno mai sostituirsi completamente a un giudice, sia perché si tratta di un' **assunzione a tempo**, che comporterà un nuovo precariato e un personale nel frattempo formato che non potrà spendere la propria formazione. Si sarebbe dovuto e si dovrebbe, allo stato, **prevedere un meccanismo di formazione e integrazione** affinché la forza lavoro dell'ufficio del processo si trovi, poi, definitivamente impiegato in ruoli amministrativi all'interno delle strutture giudiziarie. Al contempo, si dovrebbe **provvedere allo stanziamento di investimenti per le assunzioni di magistrati e cancellieri** che vadano a coprire le piante organiche (peraltro, da riscrivere in relazione alle nuove dimensioni e alle nuove esigenze).

L'articolo 2, composto da **24 commi**, contiene disposizioni immediatamente **precettive**, che novellano la disciplina vigente contenuta nel codice penale, nel codice di procedura penale e nelle

disposizioni di attuazione, in materia di **prescrizione del reato, improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione, identificazione delle persone sottoposte ad indagini e tutela della vittima del reato**. L'articolo 2 contiene inoltre **disposizioni di accompagnamento della riforma**.

Il **comma 1 (Disposizioni in materia di prescrizione del reato)** del testo approvato dalla Commissione **modifica significativamente** – in combinato con le nuove disposizioni in materia di improcedibilità per superamento dei termini di durata dei giudizi di impugnazione (v. infra comma 2) – **l'impianto del disegno di legge originario** presentato nel corso del Governo Conte dall'allora Ministro Bonafede.

In particolare interviene, con disposizioni **immediatamente prescrittive**, sulla disciplina del codice penale **in materia di prescrizione dei reati** con la finalità di: confermare la regola, introdotta con la legge n. 3/2019 (c.d. **Spazzacorrotti**), secondo la quale il **corso della prescrizione del reato si blocca con la sentenza di primo grado**, sia essa di assoluzione o di condanna (**lett. c**); escludere che **al decreto penale di condanna**, emesso fuori dal contraddittorio delle parti, **possa conseguire l'effetto definitivamente interruttivo del corso della prescrizione (lett. b)**; prevedere che **se la sentenza viene annullata**, con regressione del procedimento al primo grado o ad una fase anteriore, la **prescrizione riprende il suo corso dalla pronuncia definitiva di annullamento (lett. c)**.

I **commi da 2 a 6, (Disposizioni in materia di ragionevole durata dei giudizi di impugnazione)** introducono nel codice di procedura penale **l'istituto dell'improcedibilità** per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione.

Il **comma 2** modifica il codice di procedura penale, anzitutto introducendovi, nella parte che disciplina le condizioni di procedibilità, **un nuovo art. 344-bis rubricato** "Improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del procedimento penale" (**lettera a**). La conseguenza della improcedibilità è dunque, anche a fronte di una condanna in primo grado, il proscioglimento dell'imputato. Il comma 3 del nuovo art. 344-bis c.p.p. prevede che i suddetti termini decorrano dal 90° giorno successivo alla scadenza del termine per il deposito della sentenza. **La decorrenza dei termini di durata dei giudizi di impugnazione** viene così fissata tra **un minimo di tre mesi** dopo la pronuncia della sentenza (in caso di motivazione contestuale) **a un massimo di nove mesi** (in caso di termine massimo per il deposito, pari a novanta giorni, che sia stato prorogato nella misura massima prevista dalla legge, pari sempre a novanta giorni).

I termini di **durata massima definiti dai commi 1 e 2** possono, poi, essere prorogati dal giudice che procede. Il comma 4 dell'art. 344-bis c.p.p. prevede, infatti, **una possibile proroga – fino a un anno per i giudizi d'appello e fino a 6 mesi per i giudizi in cassazione** – applicabile a qualsiasi procedimento penale in presenza di requisiti di complessità (numero delle parti o delle imputazioni; numero o complessità delle questioni di fatto o di diritto da trattare); ulteriori **possibili proroghe**, della medesima durata e per le medesime ragioni, senza un limite temporale massimo, sono applicabili solo ai procedimenti per i seguenti delitti: a) **delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale**, puniti con la reclusione non inferiore nel minimo a 5 anni oppure nel massimo a 10 anni; b) **delitti di partecipazione a banda**

armata (art. 306, secondo comma, c.p.) e delitto di cui all'articolo 270, terzo comma, c.p.; c) **delitti di associazione mafiosa** (art. 416-bis c.p.) e di scambio elettorale politico-mafioso (art. 416-ter c.p.); d) **delitti di violenza sessuale aggravata** (art. 609-ter c.p.), di atti sessuali con minorenne (art. 609-quater c.p.) e di violenza sessuale di gruppo (art. 609-octies c.p.); e) **delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope** (art. 74, TU stupefacenti – DPR n. 109 del 1990).

Sembra evidente che per questi reati si realizzerà, potenzialmente e arbitrariamente, ancora una situazione di “fine processo mai” e, di conseguenza, l'impossibilità per l'imputato di conoscere, prima e con certezza, la durata del proprio processo, manifestando una possibile criticità come evidenziato dalla recentissima sentenza della Consulta n. 140/2021.

Un regime parzialmente differente è previsto per i delitti aggravati dal metodo mafioso e dall'agevolazione mafiosa, ai sensi dell'articolo 416-bis.1, primo comma, c.p. Tali delitti rientrano, infatti, tra quelli per i quali possono essere concesse “**ulteriori proroghe**”, ma per essi, a differenza che per gli altri sopra elencati, è stabilito un limite massimo ai periodi proroga, che non possono superare complessivamente 3 anni nel giudizio di appello e un anno e 6 mesi nel giudizio di cassazione.

Si delinea, quindi, un sistema che prevede, a seconda dei reati per cui si procede, **un diverso regime di improcedibilità** e quindi di **durata massima del giudizio**: - per i reati commessi per finalità di **terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, di associazione mafiosa** e di **scambio elettorale politico-mafioso, di violenza sessuale aggravata** e di **traffico di stupefacenti**, il **termine dei 2 anni in appello e di un anno in Cassazione può essere prorogato**, sempre per ragioni inerenti la complessità del giudizio, con successive proroghe, senza limiti di tempo: **non è dunque fissato un limite di durata per tali giudizi**; - per i delitti aggravati dal metodo mafioso e dall'agevolazione mafiosa ai sensi dell'articolo 416-bis.1, possono essere concesse proroghe **fino ad un massimo di 3 anni per l'appello e un anno e 6 mesi per il giudizio di legittimità**; in tali casi quindi la durata massima del giudizio in appello è di **5 anni e quella del giudizio in Cassazione è di 2 anni e 6 mesi**. Per tutti gli altri reati è possibile **solo una proroga di un anno per il giudizio di appello e di 6 mesi per il giudizio in Cassazione**: la durata massima è quindi di 3 anni per l'appello e di 1 anno e 6 mesi per la Cassazione, sempre che ricorrano i motivi che giustificano la proroga.

Con i commi 7-10 (Compiuta identificazione della persona sottoposta ad indagini e dell'imputato) si introducono specifiche disposizioni volte ad assicurare la più compiuta identificazione di alcune **categorie di persone sottoposte al procedimento penale**, con specifico riguardo agli **apolidi**, alle persone della quali è **ignota la cittadinanza**, ai cittadini di uno Stato non appartenente all'Unione europea o cittadini dell'Unione europea privi del codice fiscale o che sono attualmente, o sono stati in passato, titolari anche della cittadinanza di uno Stato non appartenente all'Unione europea.

I **commi da 11 a 13, (Modifiche in materia di tutela della vittima di reato)** integrano le disposizioni a tutela delle **vittime di violenza domestica e di genere** introdotte con legge n. 69 del 2019 (c.d. **Codice rosso**), estendendone la portata applicativa anche alle vittime dei suddetti reati in forma tentata e alle vittime di tentato omicidio.

Il **comma 14** (*Disposizioni in materia di garanzie dei detenuti*) interviene sull'art. 123 c.p.p., accogliendo l'emendamento **Vitiello** e prevedendo per l'imputato detenuto e per l'imputato in stato di arresto o di detenzione domiciliare o custodito in un luogo di cura, la immediata comunicazione al suo difensore delle eventuali **impugnazioni, dichiarazioni e richieste presentate**.

Il **comma 15** (*Disposizioni in materia di arresto obbligatorio in flagranza*) interviene sull'art. 380 c.p.p., accogliendo l'emendamento **Annibali** relativo ai delitti per i quali è **obbligatorio procedere all'arresto in flagranza di reato**. La disposizione inserisce nel catalogo di tali **delitti la violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa** di cui all'art. 387-bis c.p. L'art. 387 bis c.p. dispone che chiunque, essendovi legalmente sottoposto, violi gli obblighi o i divieti derivanti dal provvedimento che applica le misure cautelari di cui agli articoli 282-bis e 282-ter del codice di procedura penale o dall'ordine di cui all'articolo 384-bis del medesimo codice è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. A tal fine **si integra la lettera l-ter) del comma 2 dell'art. 380 c.p.**, la quale attualmente già consente l'arresto obbligatorio in flagranza dei delitti di maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 c.p.) e di atti persecutori (art. 612-bis c.p.).

Val la pena segnalare che il Governo, con **due ordini del giorno** presentati da **Catello Vitiello**, si è impegnato:

- a **modificare l'articolo 129, comma 2**, al fine di consentire al giudice, in presenza della causa di improcedibilità dell'azione, di pronunciarsi per l'assoluzione ai sensi dell'articolo 530 laddove risulti evidente che ne sussistano le condizioni;
- prevedere, anche in successivi provvedimenti, misure **dirette a incentivare la garanzia della segretezza delle indagini tutelando l'indagato**, in attuazione della direttiva 2016/343 (ordine del giorno estrapolato dalla proposta di legge n. 3090 sottoscritta da **Vitiello, Migliore, Giachetti, Rosato** e da altri parlamentari di tutti i gruppi parlamentari).