



Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo

Alla Commissione Giustizia

CAMERA DEI DEPUTATI

Audizione di Federico Cafiero de Raho

Procuratore Nazionale antimafia e antiterrorismo

In data 30 settembre 2020

oggetto: delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le Corti di appello (per la riforma del processo penale – audizione Procuratore Nazionale 30 settembre p.v. –  
**Disegno di legge C.2435**

Il disegno di legge di delega al governo per l'efficienza del processo penale propone modifiche legislative - da specificare nei decreti legislativi - *"finalizzate a realizzare .... un processo penale più veloce ed efficiente, assicurando l'efficacia della risposta giudiziaria nel rispetto delle garanzie difensive"*.

Il disegno di legge è apparso, tanto più necessario a seguito della nuova disciplina in materia di prescrizione, in vigore dal primo gennaio 2020, prevista dalla **legge nr. 3 del 2019**, che ha disposto la sospensione della prescrizione dalla sentenza di primo grado (indifferentemente dal fatto che questa sia una sentenza di assoluzione o di condanna).

Pur considerando che gli effetti di questa riforma si vedranno solo negli anni a venire, il disegno di legge vuole rispondere alla necessità, da più parti sentita ed espressa (associazioni professionali e numerosa dottrina), che l'intervento riformatore della prescrizione sia accompagnato da altre misure dirette ad efficientare il processo penale, consentendone una conclusione in tempi ragionevoli ed evitando che la sospensione della prescrizione a seguito della sentenza di primo grado finisca per ingolfare Tribunali e Corti d'Appello. Le misure proposte sono tese essenzialmente:

- 1) ad accelerare lo svolgimento del processo penale, introducendo **il deposito degli atti e dei documenti, con modalità telematiche**; prevedendo **le comunicazioni e notificazioni, con modalità telematiche**; la **modifica della disciplina delle indagini preliminari, dell'udienza preliminare, dei riti alternativi, del dibattimento e delle impugnazioni**.

Esaminiamo le disposizioni contenute nella legge

#### ARTICOLO 1

1. Il Governo è delegato ad adottare, nel termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la modifica del codice di procedura penale, del codice

penale e della collegata legislazione speciale e per la revisione del regime sanzionatorio delle contravvenzioni con finalità di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo penale, nel rispetto delle garanzie difensive e secondo i principi e criteri direttivi previsti dalle disposizioni del presente capo.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro della giustizia di concerto con il Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione e con il Ministro per la pubblica amministrazione e sono successivamente trasmessi alle Camere perché su di

essi sia espresso il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari entro il termine di sessanta giorni dalla data della ricezione. Decorso il predetto termine i decreti possono essere emanati, anche in mancanza dei pareri. Qualora detto termine venga a scadere

nei trenta giorni antecedenti alla scadenza del termine previsto per l'esercizio della delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di sessanta giorni.

3. Il Governo è delegato ad adottare, nei termini e con la procedura di cui ai commi 1 e 2, decreti legislativi recanti le norme di attuazione delle nuove disposizioni e di coordinamento delle stesse con le altre leggi dello Stato, anche modificando la formulazione e la collocazione delle norme del codice penale, del codice di procedura penale e 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.

4. Il Governo, con la procedura indicata al comma 2, entro due anni dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi adottati in attuazione della delega di cui al comma 1 e nel rispetto dei principi e criteri direttivi da essa fissati, può adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi

L'articolo 1 contiene il modus operandi che dovrà essere adottato una volta approvata la legge delega. Non vi è alcun rilievo da muovere su questo articolo.

## ARTICOLO 2

*(Disposizioni per l'efficienza dei procedimenti penali e in materia di notificazioni)*

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

- a) prevedere che, nei procedimenti penali di ogni ordine e grado, il deposito di atti e documenti possa essere effettuato anche con modalità telematiche;
- b) prevedere che con uno o più decreti aventi natura non regolamentare, sentiti l'Avvocatura generale dello Stato, il Consiglio nazionale forense e i consigli dell'ordine degli avvocati interessati, il Ministro della giustizia, previa verifica e accertata la funzionalità dei servizi di comunicazione, individui gli uffici giudiziari e la tipologia di atti per i quali il deposito telematico è obbligatorio;
- c) prevedere che nel caso di deposito telematico obbligatorio spetti al capo dell'ufficio autorizzare il deposito con modalità non telematiche quando i sistemi informatici del dominio giustizia non siano funzionanti e sussista una situazione d'urgenza, assicurando che agli interessati sia data conoscenza adeguata e tempestiva anche dell'avvenuta riattivazione del sistema;
- d) prevedere che, nei procedimenti penali di ogni ordine e grado, il deposito telematico di atti e documenti possa avvenire anche con soluzioni tecnologiche che assicurino la generazione di un messaggio di avvenuto perfezionamento del deposito nel rispetto della normativa, anche regolamentare, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici;
- e) prevedere che, nel caso di utilizzo di deposito telematico nei procedimenti penali di ogni ordine e grado, il deposito si abbia per avvenuto nel momento in cui viene generato il messaggio di conferma del completamento della trasmissione;
- f) prevedere che nei procedimenti penali di ogni ordine e grado le comunicazioni avvengano in modalità telematica anche con soluzioni tecnologiche diverse dalla posta elettronica certificata nel

rispetto della normativa, anche regolamentare, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici;

g) prevedere che nei procedimenti penali di ogni ordine e grado le notificazioni a persona diversa dall'imputato avvengano in modalità telematica anche con soluzioni tecnologiche diverse dalla posta elettronica certificata;

h) prevedere che nel caso in cui la notifica venga eseguita con soluzione tecnologica diversa dalla posta elettronica certificata il sistema generi un messaggio di conferma del completamento della trasmissione;

i) prevedere per la notifica e la comunicazione telematica a persona diversa dall'imputato eseguita con soluzione tecnologica diversa dalla posta elettronica certificata, che le stesse si considerino avvenute nel momento in cui viene generato il messaggio di conferma della trasmissione;

l) prevedere che tutte le notificazioni all'imputato non detenuto successive alla prima siano eseguite mediante consegna al difensore; estendere a tali casi la possibilità di eseguire le notificazioni in modalità telematica anche con soluzioni tecnologiche diverse dalla posta elettronica certificata, che diano garanzia dell'avvenuta ricezione; al di fuori dei casi previsti dagli articoli 161 e 162 del codice

di procedura penale, prevedere opportune deroghe alla notificazione degli atti mediante consegna di copia al difensore, a garanzia della effettiva conoscenza dell'atto da parte dell'imputato, nel caso in cui questi sia assistito da un difensore d'ufficio e la prima notifica non sia stata eseguita mediante consegna dell'atto personalmente all'imputato o a persona che con lui conviva anche temporaneamente o al portiere o a chi ne fa le veci;

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

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

o) disciplinare i rapporti tra la notificazione mediante consegna al difensore e gli altri criteri dettati dal codice di procedura penale per le notificazioni degli atti all'imputato, in particolare con riferimento ai rapporti fra la notificazione mediante consegna al difensore e la notificazione nel caso di dichiarazione o elezione di domicilio e, nel caso di imputato detenuto, ai rapporti fra dette notificazioni e quelle previste dall'articolo 156 del codice di procedura penale;

p) prevedere che, nel caso di impugnazione dell'imputato o di opposizione al decreto penale di condanna, tutte le notificazioni all'imputato siano effettuate mediante consegna di copia al difensore;

prevedere la possibilità di eseguire tali notificazioni in modalità telematica anche con soluzioni tecnologiche diverse dalla posta elettronica certificata che diano garanzia dell'avvenuta ricezione.

L'articolo 2 prevede i principi e criteri direttivi per implementare l'efficienza del processo penale.

La prima previsione - contenuta nelle **lettere A) e B) dell'articolo 1** (attesa da tanto tempo da magistrati ed avvocati, e comunque nelle more già attuata durante il periodo del c.d. *lockdown*) - è che atti e documenti siano **depositati con modalità telematica**, come già avviene nel PCT (processo civile telematico). In particolare si prevede che un decreto del Ministro della Giustizia individui gli atti per cui è obbligatorio il

deposito telematico. Si prevede anche che il deposito abbia valore dal momento in cui è generato il messaggio di conferma telematica (**lettera E**, e **lettere H e I**).

**La lettera C) dell'art. 1** (con disposizione coordinata alle prime due) prevede che in caso di deposito telematico obbligatorio, questo possa essere derogato solo dal capo dell'ufficio, che potrà disporre la notifica non telematica solo se vi sono disfunzioni nei sistemi telematici del dominio "Giustizia" e vi sia particolare urgenza. La riattivazione dei servizi telematici andrà poi adeguatamente comunicata.

Si prevede che sia per quanto attiene l'imputato, che per le persone diverse dall'imputato le comunicazioni e le notificazioni possano essere eseguite con modalità telematica anche mediante soluzioni diverse dalla c.d. posta elettronica certificata (**lettera F e G**).

In relazione a questa parte va ricordato che la legge 221 del 2012 che configurava il testo di riferimento per la trasformazione del processo "cartaceo" in "telematico" ha introdotto all'art. 16 l'obbligatorietà per la cancelleria della comunicazione e notificazione a mezzo di PEC nei confronti delle persone diverse dall'imputato (per cui rimanevano le forme di notifica tradizionali). Nulla prevedeva l'art. 16 relativamente alla possibilità per le parti private di effettuare notificazioni e comunicazioni per via telematica. La giurisprudenza per questo motivo ha sempre interpretato la normativa nel senso di ritenere l'uso dello strumento telematico limitato alle cancellerie (tranne rari casi in cui – per la ristrettezza dei termini – si è ritenuta la legittimità di una utilizzazione straordinaria da parte dei difensori – si veda il caso di una richiesta di rimessione del processo notificata a mezzo PEC – Cass. Sez. V 12 luglio 2018).

L'attuazione delle direttive delegate dovrebbe cambiare il quadro normativo, agevolando non solo le cancellerie (che vedrebbero estese le possibilità di notifica telematica) ma anche i difensori.

**Tale modifica pare, dunque, assolutamente auspicabile. Come auspicabile sarebbe l'attuazione di un vero e proprio PPT (Processo penale telematico), che velocizzerebbe i tempi della giustizia penale. Non ci sarebbero stati rallentamenti, negli attuali tempi pandemici, se la riforma fosse già in atto.**

Tornando all'esame dell'art. 1 del disegno di legge delega, a cominciare dalla **lettera L)** si prevede la **riforma del sistema delle notificazioni**, come si è detto. In primo luogo, si prevede che tutte le **notificazioni all'imputato non detenuto**, successive alla prima, siano effettuate a mezzo di **consegna al difensore**. Tale accorgimento escluderebbe la dilatazione dei tempi di notifica, soprattutto laddove ricorrono situazioni di irreperibilità, che hanno causato non pochi problemi interpretativi. Dunque, solo la prima notifica avverrà a mani dell'imputato o di convivente, ovvero del portiere.

Le successive notifiche *ex lege* avverranno presso il difensore. E, per quanto è stato detto con modalità telematiche.

Sono previste comunque delle deroghe al nuovo regime delle notificazioni a garanzia della effettiva conoscenza degli atti da parte dell'imputato (ad es. avvocato d'ufficio o consegna del primo atto non personalmente nelle mani dell'imputato).

L'imputato, comunque, sarà avvertito che tutte le successive notifiche avverranno presso il suo avvocato. L'imputato ha l'onere di indicare un recapito idoneo in cui ricevere le comunicazioni del difensore. Il difensore, infine, è tenuto indenne da responsabilità nel caso in cui l'omessa o ritardata comunicazione all'imputato sia attribuibile a fatto di quest'ultimo.

**Appare evidente che il nuovo sistema dovrà assicurare la effettiva conoscenza da parte dell'imputato, nel rispetto dei suoi diritti**, che trovano fonte nella nostra Costituzione e nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Il difensore dovrà espletare il proprio mandato, mantenendo costante il rapporto, anche informativo, con l'assistito. Occorrerà che i diritti degli imputati meno abbienti trovino piena soddisfazione anche laddove l'avvocato non sia affiancato da una struttura professionale, che rende più agevole la continuità del rapporto.

Nella difesa di ufficio si può evidenziare la difficoltà di mantenere costanti rapporti con l'assistito, laddove il difensore non sia dotato di una struttura professionale completa. Probabilmente sarà necessario anche proiettarsi in impegni sociali, che sostengano le categorie più disagiate. Diversi studi legali italiani, negli ultimi tempi, replicano una prassi tipicamente anglosassone: quella di **lavorare gratuitamente o in maniera vantaggiosa a favore di chi ne ha bisogno**. Perché il sistema funzioni, è necessario risolvere anche questi aspetti. La nostra Costituzione prevede

l'eguaglianza di tutti davanti alla legge ed è perciò necessario che tutti siano messi in condizione di esercitare, effettivamente, i propri diritti, anche i più poveri.

### ARTICOLO 3

*(Indagini preliminari e udienza preliminare)*

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

a) modificare la regola di giudizio per la presentazione della richiesta di archiviazione, ai sensi dell'articolo 125 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, prevedendo che il pubblico ministero chieda l'archiviazione quando gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari risultano insufficienti, contraddittori o comunque non consentono una ragionevole previsione di accoglimento della prospettazione accusatoria in giudizio;

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

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

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

e) prevedere che il pubblico ministero, se entro tre mesi dalla scadenza del termine massimo di durata delle indagini preliminari o nei diversi termini di sei e dodici mesi dalla stessa scadenza nei casi, rispettivamente, dell'articolo 407, comma 2, lettera b) e comma 2, lettera a), numeri 1), 3) e 4), del codice di procedura penale non ha notificato l'avviso della conclusione delle indagini previsto dall'articolo 415-*bis* del codice di procedura penale o non ha richiesto l'archiviazione, notifichi senza ritardo alla persona sottoposta alle indagini e alla persona offesa dal reato che, nella notizia di reato o successivamente alla sua presentazione, abbia dichiarato di volere esserne informata, avviso del deposito della documentazione relativa alle indagini espletate presso la segreteria del pubblico ministero e della facoltà della persona sottoposta alle indagini e del suo difensore o della persona offesa dal reato di prenderne visione ed estrarne copia; prevedere che la notifica del predetto avviso possa essere ritardata, per un limitato periodo di tempo e con provvedimento motivato, nei procedimenti di cui all'articolo 407, comma 2, lettera a), numeri 1), 3) e 4), del codice di procedura penale;

f) prevedere che la violazione da parte del pubblico ministero delle prescrizioni di cui alla lettera e) integri un illecito disciplinare quando il fatto è dovuto a negligenza inescusabile;

g) prevedere che dopo la notifica dell'avviso di deposito di cui alla lettera e), l'omesso deposito della richiesta di archiviazione o il mancato esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero entro il termine di trenta giorni dalla presentazione della richiesta del difensore della persona sottoposta alle indagini o della parte offesa integri un illecito disciplinare quando il fatto è dovuto a negligenza inescusabile;

h) prevedere che gli uffici del pubblico ministero, per garantire l'efficace e uniforme esercizio dell'azione penale, 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; prevedere che nella elaborazione dei criteri di priorità il procuratore della Repubblica curi in ogni caso l'interlocuzione con il procuratore generale presso la corte d'appello e con il presidente del tribunale e tenga conto della specifica realtà criminale e territoriale, delle risorse tecnologiche, umane e finanziarie disponibili e delle indicazioni condivise nella conferenza distrettuale dei dirigenti degli uffici requirenti e giudicanti;

i) modificare la regola di giudizio di cui all'articolo 425, comma 3, del codice di procedura penale, al fine di escludere il rinvio a giudizio nei casi in cui gli elementi acquisiti risultano insufficienti, contraddittori o comunque non consentono una ragionevole previsione di accoglimento della prospettazione accusatoria in giudizio;

l) prevedere che il giudice, su istanza dell'interessato, fino a che le parti non abbiano formulato le conclusioni nell'udienza preliminare o, se questa manchi, subito dopo il compimento per la prima volta delle formalità di accertamento della costituzione delle parti in giudizio, accerti la data di effettiva acquisizione della notizia di reato, ai fini della valutazione di inutilizzabilità degli atti di indagine compiuti dopo la scadenza del termine di durata massima delle indagini preliminari; prevedere a pena di inammissibilità l'onere, a carico dell'interessato che chiede l'accertamento della

data di effettiva acquisizione della notizia di reato, di indicare specificamente le ragioni di diritto e gli elementi di fatto che sorreggono la richiesta.

L'articolo 3 enuncia i principi e criteri direttivi per le modifiche al CPP in tema di indagini preliminari e di udienza preliminare.

In primo luogo, è previsto dalla **lettera A) dell'articolo 3** – in connessione con la **lettera I)** - la modifica dei due articoli (425 comma 3 CPP e 125 delle disposizioni di attuazione) che attualmente prevedono che il GIP possa non rinviare a giudizio se *“gli elementi acquisiti sono .... non idonei a sostenere l'accusa in giudizio”*. Lo stesso termine è indicato nell'art. 125 disp. att. per la richiesta del PM.

La legge delega, rendendo **più stringente il filtro** dell'udienza preliminare, prevede che il pubblico ministero *chieda l'archiviazione quando gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari risultano insufficienti, contraddittori o comunque non consentano una ragionevole previsione di accoglimento della prospettazione accusatoria in giudizio.*

Dunque, non bastano “ elementi idonei a sostenere l'accusa”, ma ci vuole una **prevedibilità della condanna** in giudizio.

Vi è poi un'altra piccola modifica sulla notifica (non c'è obbligo di notifica se la persona offesa ha rimesso la querela).

#### RILIEVI CRITICI

La giurisprudenza costituzionale, quasi trent'anni fa, ha specificato che l'azione penale obbligatoria ha un limite : *“il processo non deve essere instaurato quando si*



*appalesi oggettivamente superfluo*” (Corte Cost. 15 febbraio 1991 nr. 88). Successivamente, però, la giurisprudenza della Suprema Corte e la prassi del merito hanno determinato un filtro sempre meno consistente da parte del Giudice dell’udienza preliminare, con aumento esponenziale dei giudizi dibattimentali.

La formulazione netta prevista nella riforma potrebbe indubbiamente portare ad una maggiore severità dei GIP. E dunque questa riforma potrebbe effettivamente rafforzare il FILTRO della udienza preliminare, diminuendo i processi da celebrare a dibattimento.

Indubbiamente, pare necessario che il giudice – nel momento in cui deve decidere se disporre il rinvio a giudizio, valuterà con giudizio prognostico, avuto riguardo ad un plafond probatorio non insufficiente (se non talvolta del tutto assente) a cagione della inattività del P.M., poiché altrimenti i diritti delle parti offese (spesso in prima fila nella ricerca della verità di molti delitti, anche di competenza di questa P.N.A.) verrebbero ingiustamente sacrificati.

La lettera C) dell’art. 3 affronta il tema del **termine della durata delle indagini preliminari**.

Anche qui l’intento è chiaramente deflattivo, evidentemente favorendosi le indagini per i reati ritenuti di più grave allarme sociale.

Attualmente il termine per le indagini è di 6 mesi e di un anno per i delitti indicati dall’art. 407, comma 2, lett. a), prorogabile fino a due anni in relazione a tali delitti e fino a 18 mesi per gli altri, con la sola esclusione di quelli indicati dal comma 2 ter dell’art. 406 c.p.p..

Nel progetto di riforma tutto ciò viene modificato.

Per la generalità dei reati il termine sarà di **un anno**, a meno che non si tratti di reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena non superiore nel massimo a tre anni, per i quali il termine massimo delle indagini sarà di **sei mesi**.

Sarà di **un anno e mezzo** il termine per taluno dei delitti indicati dall’art. 407 comma 2.

La proroga si potrà chiedere per **una sola volta** per ulteriori **sei mesi**.

L’art. 3 alla lettera E) prevede poi il **deposito di atti di indagine coattivo**, nel caso in cui il P.M. non abbia depositato gli atti di indagine a tre mesi dalla scadenza del

termine massimo o nei diversi termini di sei mesi nei casi previsti dall'art. 407 comma 2 lett b) e dodici mesi nei casi di cui all'art. 407 comma 2 lett. a) numeri 1), 3 e 4. Se ciò non ha fatto, deve depositare obbligatoriamente gli atti, anche se non ha ancora preso alcuna determinazione.

Alla **lettera F)** è poi posta una esplicita previsione di illecito disciplinare tipizzato, per il caso in cui il P.M. violi le disposizioni di cui alla lettera E) per negligenza inescusabile.

Alla **lettera G)** è prevista un'altra ipotesi di illecito disciplinare, nel caso in cui, dopo 30 giorni dalla richiesta degli avvocati degli imputati o delle persone offese di deposito degli atti, non sia stata ancora depositata l'archiviazione o la richiesta di archiviazione.

#### RILIEVI CRITICI

**In primo luogo sembra necessario che il deposito coattivo venga previsto a dodici mesi dalla scadenza del termine massimo per tutti i delitti di cui all'art. 407 comma 2 lett. a) e non solo per quelli di cui alla lett. a) numeri 1, 3 e 4.**

Va anche detto che una clausola di salvaguardia deve necessariamente essere inserita per le indagini per le quali è in corso il coordinamento investigativo, laddove nelle riunioni di coordinamento convocate dalla DNA, per la piena circolazione delle informazioni e la condivisione delle stesse, al fine di rendere forte e completo il quadro indiziario, le procure distrettuali si scambiano gli atti. Da tale condizione deriva la necessità che nessuna procura distrettuale sia obbligata a depositare i propri atti, senza che siano pronti anche gli altri Uffici distrettuali. Ne deriverebbe un grave danno alle indagini e il pregiudizio per le stesse.

Al di là di tale esigenza, il pesante intervento relativo al mancato rispetto dei termini massimi di indagine può ritenersi rispondente al diritto della difesa di non subire ulteriori compressioni senza che venga vagliata la fondatezza dell'accusa.

Deve anche dirsi, però, che la quantità e la qualità di lavoro che gravano sulle procure e sulle DDA non consentono, spesso, anche a magistrati validi e veloci di intervenire nei tempi di legge; inoltre, le indagini che riguardano reati permanenti,

come quelli di associazione mafiosa, impongono pluralità e continuità di indagini ben oltre i termini previsti dal legislatore per i procedimenti ordinari.

Vi sono procedimenti con una pluralità di indagati, che impongono valutazioni spesso confliggenti con il principio del deposito obbligatorio, previsto nell'articolo *de quo*, atteso che esso determinerebbe la *discovery* anche nelle indagini sugli altri coindagati (e spesso correi).

Prevedere, poi, un illecito disciplinare legato di fatto al mero passaggio del tempo (in tempi di azione obbligatoria) creerà, come già avvenuto in casi consimili, molti procedimenti disciplinari e molte condanne, in assenza, però, di comportamenti realmente negligenti da parte dei magistrati.

Lo stesso deve dirsi per la lettera G), con l'aggravante che il termine posto (30 giorni dalla richiesta degli avvocati) non tiene conto che la legge non indica in maniera chiara il rapporto tra deposito obbligato degli atti e deposito ex art. 415 bis c.p.p. e neanche vengono equiparati i diritti delle parti del deposito obbligato rispetto a quelli di cui all'art. 415 bis c.p.p.

Si impone dunque una lettura coordinata delle dette norme e dei termini nelle stesse previsti.

Vi sono poi, nell'articolo 3, altri due interventi di cui riferire.

In primo luogo, alla **lettera H)**, si prevede – per garantire l'uniforme esercizio dell'azione penale – che il Procuratore individui criteri di priorità trasparenti e predeterminati.

La **lettera L)** prevede, poi, che le parti possano fare istanza fino alla conclusione dell'udienza preliminare, di accertamento della effettiva data di acquisizione della *notitia criminis*. Nell'istanza devono essere indicate specificamente le ragioni di diritto e gli elementi di fatto che la sorreggono.

#### RILIEVI CRITICI

La modifica di cui alla lettera H) non prevede innovazione di grande momento, essendo già prevista la possibilità per il Procuratore di indicare i c.d. criteri di priorità, la cui formulazione è richiesta dal CSM e, dunque, di fatto obbligatoria.

Tra l'altro, esiste già la conferenza distrettuale dei dirigenti degli uffici giudicanti e requirenti che affronta con una visione unitaria analoghe problematiche.

Quanto alla lettera L) invece, si affronta una *vexata quaestio*, spesso affrontata dalla giurisprudenza di legittimità ed anche da quella disciplinare, senza mai risolvere il problema alla radice, tanto che si tratta di materia spesso trattata nei programmi organizzativi dei capi degli uffici.

Il modo in cui viene affrontata la questione appare farraginoso e poco convincente, e creerà un effetto assolutamente opposto a quello di efficientamento perseguito dalla riforma, creando un ulteriore motivo di rallentamento del processo penale e ulteriore contenzioso.

#### ART. 4

##### (*Procedimenti speciali*)

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

a) applicazione della pena su richiesta:

1) aumentare a otto anni di reclusione, sola o congiunta a pena pecuniaria, il limite di pena applicabile su richiesta dalle parti a norma dell'articolo 444, comma 1, del codice di procedura penale;

2) ampliare il novero delle preclusioni di cui all'articolo 444, comma 1-*bis* del codice di procedura penale, al fine di escludere l'ammissibilità del rito, quando l'accordo ha ad oggetto l'applicazione di una pena superiore a cinque anni di reclusione, nei procedimenti per i delitti di cui ai seguenti articoli

del codice penale: 422; 558-*bis*; 572; 575; 578, secondo comma; 579, terzo comma; 580, secondo comma; 582 e 583-*quinquies*, nelle ipotesi in cui ricorre taluna delle aggravanti di cui agli articoli 576, primo comma, numeri 2, 5 e 5.1, e 577, primo comma, numero 1, e secondo comma; 609-*quinquies*; 612-*bis*; 612-*ter*;

b) giudizio abbreviato:

1) modificare le condizioni per l'accoglimento della richiesta di giudizio abbreviato subordinata a una integrazione probatoria, ai sensi dell'articolo 438, comma 5, del codice di procedura penale, prevedendo l'ammissione del giudizio abbreviato 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;

c) giudizio immediato:

1) prevedere che, a seguito di notifica del decreto di giudizio immediato, nel caso di rigetto da parte del giudice delle indagini preliminari della richiesta di giudizio abbreviato subordinata a una integrazione probatoria, l'imputato possa proporre la richiesta di giudizio abbreviato di cui all'articolo

438, comma 1, del codice di procedura penale oppure la richiesta di applicazione della pena ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale;

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

d) procedimento per decreto:

1) prevedere che la richiesta di decreto penale di condanna possa essere formulata dal pubblico ministero entro il termine di un anno dall'iscrizione ai sensi dell'articolo 335 del codice di procedura penale.

2) prevedere che, nei casi previsti dall'articolo 460, comma 5, del codice di procedura penale, ai fini dell'estinzione del reato sia necessario il pagamento della pena pecuniaria;

3) assegnare un termine di dieci giorni a decorrere dalla notificazione del decreto penale di condanna entro il quale il condannato possa, rinunciando a proporre opposizione, pagare la pena pecuniaria in misura ridotta di un quinto.

L'art. 4 prevede poi i c.d. riti alternativi.

Alle lettere A numeri 1 e 2, sono poste due norme per la riforma del c.d. **patteggiamento**:

- In primo luogo un ulteriore allargamento della platea dei delitti per cui è possibile procedere con questo rito alternativo, passandosi dall'attuale limite di cinque anni ad **otto anni**. Non si tratta certo di una modifica di poco conto, perché – pur essendo previsto che solo alcuni reati potranno essere oggetto di patteggiamento - diventeranno "*patteggiabili*" tutta una serie di reati assai gravi, qualora la pena edittale, tenuto conto delle circostanze e diminuita fino ad un terzo la pena, sarà ritenuta dal giudicante contenibile nella pena della reclusione per anni otto.
- Ciò pur se si è prevista l'estensione delle preclusioni c.d. oggettive, che comprende ora anche il delitto di strage di cui all'art. 422 c.p. (quando, chiaramente, non sia causata morte).

Nell'intento del legislatore è chiaro che questo allargamento del patteggiamento non dovrà riguardare i reati già esclusi dall'art. 444 comma 1 bis c.p.p., tra cui i delitti di cui agli artt. 51 commi 3 bis e 3 quater.

E' chiaro, comunque, che rientreranno nella riforma anche reati che, non aggravati per il metodo mafioso, sono comunque presupposto o derivazione di reati di mafia. Tra questi la corruzione, o casi minori di estorsione (si pensi al c.d. "cavallo di ritorno").

Per quanto poi attiene al **giudizio abbreviato (lettera B)** si prevede una specificazione circa l'**ammissione ad abbreviato condizionato**. Si è disposto, invero, che **il criterio della economicità** andrà valutato, nei casi di integrazione probatoria, rapportando il prevedibile impegno richiesto ai tempi di un dibattimento.

In relazione al **giudizio immediato**, si è introdotta la possibilità – in caso di rigetto dell'istanza – di avanzare richieste di ulteriori riti alternativi.

In ultimo, quanto al **decreto penale di condanna**, si sono dilatati i tempi di possibile proposizione dalla iscrizione del reato.

Questa materia è quella meritevole del più attento intervento finalizzato a deflazionare il processo penale. Il c.d. patteggiamento ad otto anni allarga di molto il novero dei reati per cui si potrà procedere ad applicazione di pena su richiesta delle parti.

**ART. 5**  
*(Giudizio)*

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

- a) prevedere che, quando non è possibile esaurire il dibattimento in una sola udienza, dopo la lettura dell'ordinanza con cui provvede all'ammissione delle prove il giudice comunichi alle parti il calendario delle udienze per l'istruzione dibattimentale e per lo svolgimento della discussione;
- b) prevedere, dopo la dichiarazione di apertura del dibattimento, la relazione illustrativa delle parti sulla richiesta di prove;
- c) prevedere che la rinuncia di una parte all'assunzione delle prove ammesse a sua richiesta non sia condizionata al consenso delle altre parti;
- d) prevedere il deposito delle consulenze tecniche e della perizia entro un termine congruo precedente l'udienza fissata per l'esame del consulente o del perito, ferma restando la disciplina delle letture e dell'indicazione degli atti utilizzabili ai fini della decisione;
- e) prevedere che la regola di cui all'art. 190-*bis*, comma 1, del codice di procedura penale sia estesa, nei procedimenti di competenza del tribunale, anche ai casi nei quali, a seguito del mutamento della persona fisica di uno dei componenti del collegio, è richiesto l'esame di un testimone o di una delle persone indicate nell'articolo 210 e queste hanno già reso dichiarazioni nel dibattimento svolto innanzi al collegio diversamente composto, nel contraddittorio con la persona nei cui confronti le dichiarazioni medesime saranno utilizzate;
- f) prevedere che nella formazione dei ruoli di udienza e nella trattazione dei processi, ai sensi dell'articolo 132-*bis* delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, sia assicurata la priorità assoluta anche ai processi relativi ai delitti colposi di comune pericolo.

L'art. 5 prevede principi e criteri deflattivi per il **giudizio dibattimentale**.

In particolare è previsto che:

- 1) Dopo la ammissione delle prove il giudice fissi il calendario delle udienze che saranno dedicate alla istruzione dibattimentale ed alla discussione finale;

- 2) La reintroduzione della relazione illustrativa delle parti sulle richieste istruttorie;
- 3) La rinuncia di una delle parti alle prove non dovrà più essere accettata dalle controparti per essere efficace;
- 4) I periti ed i consulenti andranno esaminati, dopo avere depositato i loro elaborati entro un termine congruo precedente all'udienza;
- 5) In caso di rinnovazione del dibattimento, così come previsto dall'articolo 190 bis c.p.p., sarà possibile solo se riguarda fatti o circostanze diversi da quelli oggetto delle precedenti dichiarazioni.

#### **RILIEVI**

Si tratta di interventi tutti assolutamente condivisibili, che indubbiamente produrranno effetti deflattivi.

**Alla lett. e)<sup>1</sup> viene posto un principio di grande importanza, quello della lettura degli atti in un procedimento diverso, quando cambia il giudice. Credo che l'esigenza posta a fondamento della lettura degli atti nel caso di mutamento di uno dei giudici, nei procedimenti di competenza del tribunale, valga anche per i procedimenti innanzi alla Corte di assise. Andrà probabilmente posta, qui. un'integrazione.**

#### **ART. 6**

*(Procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica)*

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

a) nei procedimenti a citazione diretta di cui all'articolo 550 del codice di procedura penale, prevedere un'udienza innanzi al tribunale in composizione monocratica nella quale il giudice, diverso

da quello davanti al quale, eventualmente, dovrà celebrarsi il giudizio, sulla base degli atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero, pronuncia sentenza di non luogo a procedere se sussiste una causa che estingue il reato o per la quale l'azione penale non doveva essere iniziata o non deve essere

<sup>1</sup> c) prevedere che la regola di cui all'art. 190-bis, comma 1, del codice di procedura penale sia estesa, nei procedimenti di competenza del tribunale, anche ai casi nei quali, a seguito del mutamento della persona fisica di uno dei componenti del collegio, è richiesto l'esame di un testimone o di una delle persone indicate nell'articolo 210 e queste hanno già reso dichiarazioni nel dibattimento svolto innanzi al collegio diversamente composto, nel contraddittorio con la persona nei cui confronti le dichiarazioni medesime saranno utilizzate;

proseguita, se il fatto non è previsto dalla legge come reato, se risulta che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto non costituisce reato o che si tratta di persona non punibile per qualsiasi causa o se gli elementi acquisiti risultano insufficienti, contraddittori o comunque non consentono, quand'anche confermati in giudizio, l'accoglimento della prospettazione accusatoria; prevedere nella stessa udienza il termine, a pena di decadenza, per la richiesta del giudizio abbreviato o di applicazione della pena su richiesta o per la domanda di oblazione;

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

c) estendere alla sentenza di non luogo a procedere di cui alla lettera a) le disposizioni dettate dagli articoli 426, 427 e 428 del codice di procedura penale.

L'articolo 6 riguarda le norme di riforma previste per il **Tribunale in composizione monocratica**.

La disposizione più rilevante è quella che prevede la celebrazione di una udienza-filtro paragonabile in qualche modo a quella innanzi al GIP, celebrata innanzi ad altro magistrato monocratico dello stesso Tribunale, che potrà rilevare se vi sono cause per pronunciare immediatamente una sentenza di non luogo a procedere perché esiste causa:

- di estinzione del reato;
- per cui l'azione non doveva essere iniziata o proseguita;
- perché il reato non è più previsto dalla legge come reato;
- perché risulta che il fatto non sussiste
- ovvero l'imputato non l'ha commesso
- o che il fatto non costituisce reato
- o che si tratta di persona non punibile
- ovvero quando gli elementi acquisiti non consentono l'accoglimento della prospettazione accusatoria in giudizio.

A questa fase vanno anticipate anche le scelte relative ai riti alternativi.

#### **RILIEVI**

Viene di fatto **introdotto un giudice filtro molto simile al GIP** anche per i procedimenti poi giudicati monocraticamente. Non appare chiaro se ciò potrà portare ad una vera deflazione perché ad una eventuale diminuzione dei processi a dibattimento corrisponderà l'aumento certo (*rectius* il raddoppio) di lavoro dovuto all'esame, da parte di un secondo giudice, degli stessi atti, che poi dovrà esaminare il giudice monocratico.



ART. 7  
(Appello)

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

- a) prevedere che il difensore possa impugnare la sentenza solo se munito di specifico mandato a impugnare, rilasciato successivamente alla pronuncia della sentenza;
- b) prevedere la modifica delle modalità di presentazione dell'impugnazione e di spedizione dell'atto di impugnazione con l'abrogazione dell'articolo 582, comma 2, e dell'articolo 583 del codice di procedura penale e la previsione della possibilità di deposito dell'atto di impugnazione con modalità telematiche;
- c) prevedere l'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento relative a reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa, salvo che per i delitti di cui agli articoli 590, secondo e terzo comma, 590-*sexies* e 604-*bis*, primo comma, del codice penale;
- d) prevedere l'inappellabilità della sentenza di condanna a pena sostituita con il lavoro di pubblica utilità;
- e) prevedere l'inappellabilità della sentenza di non luogo a procedere nei casi di cui alla lettera c);
- f) prevedere la competenza della corte di appello in composizione monocratica nei procedimenti a citazione diretta di cui all'articolo 550 del codice di procedura penale;
- g) prevedere la forma del rito camerale non partecipato nei procedimenti di impugnazione innanzi alla corte d'appello in composizione monocratica, qualora ne facciano richiesta l'imputato o il suo difensore e non vi sia la necessità di rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale;
- h) prevedere la forma del rito camerale non partecipato, qualora ne facciano richiesta l'imputato o il suo difensore e sempre che non sia necessaria la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale, nei casi in cui si procede con udienza in camera di consiglio ai sensi dell'articolo 599 del codice di procedura penale.

L'art. 7 prevede le riforme previste per il giudizio d'appello, che è indubbiamente, allo stato attuale, uno degli snodi che più saranno gravati, a regime, dalla riforma alla prescrizione.

Le norme prevedono:

- l'impugnabilità della sentenza solo da parte del difensore munito di specifico mandato ad appellare rilasciato DOPO la sentenza di primo grado;
- si prescrive che l'appello può essere depositato solo presso il giudice che ha emesso il provvedimento;
- si prevedono una serie di inappellabilità ulteriori (fatti salvi reati di particolare allarme sociale);
- **si prevede poi che i giudizi del tribunale in composizione monocratica saranno giudicati in Appello dalla Corte anch'essa in composizione monocratica.**
- Si prevede una implementazione del rito camerale (per non gravare sul ruolo delle udienze dibattimentali pubbliche).

**E' una rivoluzione la istituzione del giudice monocratico presso la corte di appello. Credo che essa gioverà enormemente alla velocizzazione del secondo grado.**

#### ART. 8

##### *(Condizioni di procedibilità)*

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, i decreti legislativi recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di condizioni di procedibilità, per le parti di seguito

indicate, sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) prevedere la procedibilità a querela della persona offesa per il reato di lesioni personali stradali gravi previsto dall'articolo 590-bis, primo comma, del codice penale;
- b) prevedere l'obbligo, quanto ai reati perseguibili a querela, che con l'atto di querela sia dichiarato o eletto domicilio per le notificazioni; prevedere la possibilità dell'indicazione, a tal fine, dell'indirizzo di posta elettronica certificata;
- c) prevedere quale remissione tacita della querela la ingiustificata mancata comparizione del querelante all'udienza dibattimentale alla quale sia stato citato in qualità di testimone.

#### ART. 9

##### *(Ragguaglio fra pene pecuniarie e pene detentive).*

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, i decreti legislativi recanti modifiche al codice penale in materia di ragguaglio fra pene pecuniarie e pene detentive sono adottati rideterminando l'ammontare di pena pecuniaria per un giorno di pena detentiva in un importo non superiore a 180 euro.

#### ART. 10

##### *(Disciplina sanzionatoria delle contravvenzioni).*

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, i decreti legislativi recanti modifiche alla disciplina sanzionatoria delle contravvenzioni sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) prevedere una causa di estinzione delle contravvenzioni destinata a operare nella fase delle indagini preliminari, per effetto del tempestivo adempimento di apposite prescrizioni impartite dall'organo accertatore e del pagamento di una somma di denaro determinata in una frazione del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa; prevedere la possibilità della prestazione di lavoro di pubblica utilità in alternativa alla sanzione pecuniaria; prevedere la possibilità di attenuazione della pena nel caso di adempimento tardivo;
- b) individuare le contravvenzioni per le quali consentire l'accesso alla nuova causa di estinzione fra quelle suscettibili di elusione del danno o del pericolo mediante condotte ripristinatorie o risarcitorie, salvo che concorrano con delitti;
- c) mantenere fermo l'obbligo di riferire la notizia di reato ai sensi dell'articolo 347 del codice di procedura penale;
- d) prevedere la sospensione del procedimento penale dal momento della iscrizione della notizia di reato nel registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale fino al momento in cui il pubblico ministero riceve comunicazione dell'adempimento o dell'inadempimento delle prescrizioni e del pagamento della somma di denaro e la fissazione di un termine massimo per la comunicazione stessa.

Questi tre articoli (8, 9 e 10) contengono disposizioni che non sembrano avere alcuna interferenza con le materie di interesse di questa PNA.

#### ART. 11

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

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, i decreti legislativi recanti modifiche al codice di procedura penale in materia di controllo giurisdizionale della legittimità della perquisizione sono

adottati prevedendo uno strumento di impugnazione del decreto di perquisizione o di convalida della perquisizione, anche quando ad essa non consegua un provvedimento di sequestro.

L'art.11 interviene su disposizioni (quelle relative alle perquisizioni) in cui spesso è stata denunciata una violazione dei diritti degli imputati.

La disposizione intende adeguare la disciplina processuale del controllo giurisdizionale della legittimità della perquisizione ai principi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, resa esecutiva in Italia con legge 848/55.

Il punto più delicato è l'impugnazione del decreto di convalida o della stessa perquisizione in caso di esito negativo, cioè quando non consegua un provvedimento di sequestro. Si assume che l'art. 257 c.p.p. consente il riesame della misura solo quando ne consegua un sequestro.

Il tema è di interesse, perché in punto di fatto occorre osservare che la perquisizione – ad esempio quella al fine di trovare armi od esplosivo – potrebbe essere utilizzata anche ad altro fine, ad esempio anche alla ricerca di latitanti in tema di antimafia o antiterrorismo, o per installare mezzi di intercettazione delle comunicazioni tra presenti.

Se ciò fosse vero, i controlli previsti costringerebbero, dunque, le DDA a “scoprire le carte” anticipatamente, pur in assenza di alcun esito, ed anche in indagini di grande delicatezza.

Si potrebbe prevedere, in sostituzione, un controllo posticipato, ad esempio alla fine delle indagini preliminari (in sede di 415 bis c.p.p.), che tutelasse al contempo le esigenze della difesa, ma anche quelle, ugualmente stringenti in questi campi, di difesa sociale.

#### ART. 12

##### (Termini di durata del processo)

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

a) prevedere che i magistrati, nell'esercizio delle rispettive funzioni, adottino misure organizzative volte ad assicurare la definizione dei processi penali, ad eccezione dei processi relativi ai reati previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), numeri 1), 3) e 4), e comma 2, lettera b), del codice di procedura penale, nel rispetto dei seguenti termini:

1) quelli previsti dalla legge 24 marzo 2001, n. 89 nei procedimenti per i più gravi reati contro la pubblica amministrazione e l'economia;

2) un anno per il primo grado, due anni per il secondo grado, un anno per il giudizio di legittimità, nei procedimenti per i reati di cui all'articolo 33-ter del codice di procedura penale;

3) due anni per il primo grado, due anni per il secondo grado, un anno per il giudizio di legittimità nei procedimenti per i reati di cui all'articolo 33-bis del codice di procedura penale;

b) prevedere che i termini di cui alla lettera a) possano essere determinati in misura diversa dal Consiglio superiore della magistratura in relazione a ciascun ufficio, con cadenza biennale, sentito il Ministro della giustizia, tenuto conto delle pendenze, delle sopravvenienze, della natura dei

procedimenti e della loro complessità, delle risorse disponibili e degli ulteriori dati risultanti dai programmi di gestione redatti dai capi degli uffici giudiziari;

c) prevedere che il dirigente dell'ufficio sia tenuto a vigilare sul rispetto delle previsioni di cui alla lettera a) e a segnalare all'organo titolare dell'azione disciplinare la mancata adozione delle misure organizzative quando imputabile a negligenza inescusabile.

#### ART. 13

*(Disposizioni per la trattazione dei giudizi di impugnazione delle sentenze di condanna)*

I. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, i decreti legislativi recanti modifiche al codice di procedura penale in materia di trattazione dei giudizi di impugnazione delle sentenze di condanna sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere che le parti o i loro difensori possano presentare istanza di immediata definizione del processo decorsi i termini di durata dei giudizi in grado di appello e in cassazione determinati ai sensi dell'articolo 12;

b) prevedere che il processo sia definito entro sei mesi dal deposito dell'istanza di immediata definizione;

c) prevedere che i termini di cui alle lettere a) e b) siano sospesi nei casi di cui all'articolo 159, primo

comma, del codice penale e, nel giudizio d'appello, anche per il tempo occorrente per la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale;

d) prevedere che il dirigente dell'ufficio giudiziario sia tenuto ad adottare le misure organizzative idonee a consentire la definizione nel rispetto del termine di cui alla lettera b);

e) prevedere che la violazione dell'obbligo di cui alla lettera d), nonché il mancato rispetto del termine di cui alla lettera b), integrino un illecito disciplinare, se il fatto è dovuto a negligenza inescusabile;

f) prevedere che le disposizioni adottate in attuazione del criterio di cui alla lettera e) entrino in vigore

in data non anteriore al 1 gennaio 2024, al fine di consentire la preventiva valutazione d'impatto delle modifiche introdotte con i decreti adottati in attuazione della delega di cui all'articolo 1 e con le disposizioni di cui al Capo III, nonché l'adozione dei conseguenti atti di competenza del Consiglio superiore della magistratura e delle necessarie misure organizzative da parte dei dirigenti degli uffici.

L'art.12 tende a pervenire ad una disciplina della **durata dei processi**, nei vari gradi di giudizio, al fine di pervenire ad un rispetto della c.d. Legge Pinto. Si fa eccezione per i processi per alcuni delitti di cui all'articolo 407 comma 2 c.p.p..

Va qui evidenziato che si fa eccezione per i soli delitti di cui all'art. 407 comma 2 lett. a) numero 1), 3) e 4), e comma 2, lettera b) del codice di procedura penale.

**I delitti di sequestro di persona a scopo di estorsione di cui al numero 2, di delitti riguardanti il traffico di sostanze stupefacenti e le associazioni finalizzate ad esso di cui al numero 6, i delitti di associazione per delinquere nei casi in cui è obbligatorio l'arresto in flagranza di reato.**

I termini potranno essere modificati dal CSM in maniera diversa per ciascun ufficio. L'intento del legislatore è quello di favorire provvedimenti organizzativi virtuosi.

E' prevista anche – dal successivo art. 13 - una **istanza di definizione del processo**, una volta scaduti i detti termini, che non conduce però ad un obbligo di definizione per il giudice.

Nessuna conseguenza sanzionatoria è, comunque, prevista.

Si parla anche di una possibile **segnalazione al titolare del potere disciplinare** ma si prevede comunque che le disposizioni da adottare non abbiano efficacia prima che venga “testata” l’efficacia delle misure adottate dai capi degli uffici, ed esattamente non prima dell’1 gennaio 2024.

Capo II  
Modifiche al codice penale

ART. 14

*(Disposizioni in materia di sospensione della prescrizione)*

1. All'articolo 159 del codice penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al secondo comma, dopo le parole «dalla pronuncia della sentenza» sono inserite le seguenti: «di condanna»;

b) dopo il secondo comma sono inseriti i seguenti:

«La prescrizione riprende il suo corso e i periodi di sospensione di cui al secondo comma sono computati ai fini del tempo necessario al maturare della prescrizione, quando la sentenza di appello proscioglie l'imputato o annulla la sentenza di condanna nella parte relativa all'accertamento della responsabilità o ne dichiara la nullità ai sensi dell'articolo 604, commi 1, 4 e 5-bis del codice di procedura penale.

Quando viene proposta impugnazione avverso la sentenza di proscioglimento e almeno uno dei reati per cui si procede si prescrive entro l'anno successivo al termine previsto dall'articolo 544 del codice di procedura penale per il deposito della motivazione, il corso della prescrizione è altresì sospeso:

1) per un periodo massimo di un anno e sei mesi dalla scadenza del termine previsto dall'articolo 544 del codice di procedura penale per il deposito della motivazione della sentenza di primo grado, anche se emessa in sede di rinvio, sino alla pronuncia del dispositivo della sentenza che definisce il giudizio di appello;

2) per un periodo massimo di sei mesi dalla scadenza del termine previsto dall'articolo 544 del codice di procedura penale per il deposito della motivazione della sentenza di secondo grado, anche se emessa in sede di rinvio, sino alla pronuncia del dispositivo della sentenza definitiva.

I periodi di sospensione di cui al quarto comma sono computati ai fini della determinazione del tempo necessario al maturare della prescrizione quando la sentenza che definisce il giudizio in grado d'appello, anche se emessa in sede di rinvio, conferma il proscioglimento.

Se durante i termini di sospensione di cui al quarto comma si verifica un'ulteriore causa di sospensione di cui al primo comma, i termini sono prolungati per il periodo corrispondente.»

Infine, all'art. 14, si arriva alle modifiche della legge nr.3/2019 (c.d. **blocca prescrizione**).

La materia della prescrizione del reato è certamente una di quelle che più di frequente è stata oggetto di interventi, riforme e rimaneggiamenti nel corso degli ultimi anni.

In ultimo, il 3 febbraio 2020 il Parlamento ha approvato la **legge n. 3 del 2019** con la quale si è disposta, a partire dal 1° gennaio 2020, la **sospensione del decorso della prescrizione dopo la sentenza di primo grado**.

Sono attualmente all'esame della Commissione Giustizia alcune proposte di legge volte ad abrogare la riforma della sospensione della prescrizione introdotta dalla legge 3/2019.

Nel nostro ordinamento per calcolare il tempo necessario a prescrivere un reato si fa riferimento alla pena massima prevista per il reato stesso, con due limiti: nel caso di delitto, il tempo non può mai essere inferiore ai 6 anni; nel caso di contravvenzione, non può mai essere inferiore a 4 anni (v. **legge n. 251 del 2005**- legge *ex Cirielli*).

Molti sono, allo stato, i reati per i quali scatta la prescrizione, anche in caso di riconoscimento della colpevolezza in vari gradi di giudizio. Ciò a cagione della durata del processo penale.

Tale situazione ha spinto il legislatore ad intervenire, già dalla scorsa legislatura.

La *c.d. riforma Orlando* interveniva, invero, anch'essa sulla **sospensione del corso della prescrizione**, dettata dall'**art. 159** del codice penale prevedendo **ulteriori ipotesi di sospensione** del corso della prescrizione:

- per richiesta di rogatoria all'estero; il termine massimo di sospensione è pari a 6 mesi dal provvedimento che dispone la rogatoria;
- dal termine per il deposito della motivazione della **sentenza di condanna in primo grado**, anche se emessa in sede di rinvio, fino alla pronuncia del dispositivo della sentenza che definisce il grado successivo, per un tempo non superiore a **un anno e sei mesi**;
- dal termine per il deposito della motivazione della **sentenza di condanna di secondo grado**, anche se emessa in sede di rinvio, fino alla pronuncia del dispositivo della sentenza definitiva, e comunque per un tempo non superiore a **un anno e sei mesi**.

In relazione alle due ultime ipotesi, era previsto che i periodi di sospensione del corso della prescrizione venissero ricomputati ai fini del calcolo del termine di prescrizione in caso di proscioglimento dell'imputato nel grado successivo, ovvero di annullamento della sentenza di condanna nella parte relativa all'accertamento della sua responsabilità, ovvero di dichiarazione di nullità della decisione (in alcune specifiche ipotesi previste dall'art. 604 c.p.p.) con conseguente restituzione degli atti al giudice.

Con ogni evidenza, tali disposizioni non sono state ritenute sufficienti dal legislatore della legislatura in corso, che ha approvato la detta riforma (legge 3/2019).

La legge n. 3 del 2019 contiene una riforma della prescrizione che interessa gli **artt. 158, 159 e 160 del codice penale**, non modificando l'assetto complessivo della disciplina dell'istituto, che rimane quello introdotto nel 2005, ma avuto riguardo solo al profilo del **decorso del termine di prescrizione del reato**, oggetto di modifiche sia per quanto attiene il *dies a quo* che il *dies ad quem*, oltre che la detta sospensione obbligatoria dopo la sentenza di primo grado.

Sono varie le proposte attualmente all'esame della Commissione Giustizia

La Commissione Giustizia della Camera, in particolare, ha esaminato in sede referente la proposta di legge, C.2059, di iniziativa dell'on. Costa, volta ad **abrogare la riforma della prescrizione** introdotta dalla legge n. 3 del 2019.

La Commissione Giustizia, nella seduta del 15 gennaio 2020, ha approvato l'emendamento soppressivo dell'articolo unico della proposta di legge ed ha quindi conferito alla Presidente il mandato a riferire in Assemblea in senso contrario. L'Assemblea della Camera ha deliberato, in data 28 gennaio, il rinvio in Commissione della proposta di legge.

In occasione del nuovo esame in Commissione della proposta C. 2059 è stata abbinata la proposta C. 2306 (Conte e altri) che, diversamente dalla precedente, non si limita ad abrogare la riforma del 2019 ma detta una nuova disciplina della prescrizione del reato ed una innovativa disciplina della c.d. "prescrizione del processo penale".

Su questa situazione si innesta il presente disegno di legge, che prevede:

- una modifica della legge 3/2019, che **limita ai soli imputati riconosciuti colpevoli** la sospensione prima generalizzata della prescrizione dopo la pronunzia della sentenza di primo grado;
- per gli imputati assolti in primo grado il decorso della prescrizione continua, prevedendo però una serie di accorgimenti per evitare anche in questo caso la prescrizione. Si introduce, invero, una ipotesi limitata di sospensione a seguito di impugnazione della sentenza di proscioglimento, per un anno e sei mesi in relazione al giudizio d'Appello e per sei mesi per il giudizio in Cassazione, e ciò solo nel caso in cui il termine di prescrizione scada entro un anno dal deposito della sentenza di proscioglimento di primo grado.
- Nel caso in cui il condannato in primo grado, venga assolto in appello è previsto poi un meccanismo perequativo della prescrizione che sarebbe decorsa in caso di assoluzione anche in primo grado.

Il meccanismo appare farraginoso, come del resto tali erano i meccanismi previsti dalle precedenti riforme.

Gli ultimi articoli della legge prevedono, poi, misure straordinarie per la definizione dell'arretrato e l'utilizzazione di giudici ausiliari ed assunzioni straordinarie.

**Il Procuratore Nazionale**

**Federico Cafiero de Raho**