

Osservazioni dell'AIGA (Associazione Italia Giovani Avvocati) sul disegno di legge C. 2435 Governo, recante la delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello

In ordine alle *Disposizioni per l'efficienza dei procedimenti penali e in materia di notificazioni (art. 2)*, risulta opportuno suddividere le riflessioni inerenti il deposito di atti e documenti nei procedimenti penali di ogni ordine e grado (**lett. a), b), c), d) ed e)**), da quelle maturate in relazione alle comunicazioni e notificazioni (**lett. f), g), h), i), l), m), n), o) e p)**):

- In merito al deposito telematico, pur accogliendo con favore le nuove possibilità offerte dal progresso tecnologico, si nutrono perplessità sulla possibilità di individuare atti per i quali il deposito telematico diventerebbe obbligatorio e sulle modalità di individuazione;
- In merito alle comunicazioni e notificazioni, in seno al Dipartimento sono emerse più posizioni, tra chi, evidenziando l'opportunità di un'ulteriore riforma delle notificazioni ritiene condivisibili le previsioni del ddl e chi, invece, solleva forti dubbi sia sull'attuabilità in breve tempo di sistemi di notificazione diversi da quello dell'utilizzo della Posta elettronica certificata che all'opportunità di alcune previsioni normative. Sotto quest'ultimo profilo, infatti, si registrerebbe un'ulteriore "responsabilizzazione" del difensore, rispetto a quanto attualmente disciplinato dall'art. 157, comma 8 *bis*, c.p.p., in materia di prima notificazione all'imputato non detenuto. Sembrerebbe, infatti, che verrà meno la facoltà del difensore di dichiarare immediatamente all'Autorità che procede di non accettare la notificazione, e che, pertanto, tutte le comunicazioni all'imputato graveranno sul difensore. Al fine di mitigare tali nuove responsabilità, il ddl dispone di *prevedere che non costituisca inadempimento degli obblighi derivanti dal mandato professionale del difensore l'omessa o ritardata comunicazione all'assistito imputabile al fatto di quest'ultimo*. La responsabilità della conoscenza e conoscibilità degli atti e delle attività del procedimento penale non può ricadere sul difensore, anche se di fiducia. La prassi ha, difatti, dimostrato l'estrema difficoltà, in molteplici casi, da parte del difensore, soprattutto se nominato d'ufficio, a prendere contatti con l'indagato/imputato. Inoltre, la previsione di deroghe alla notificazione degli atti mediante consegna al difensore, nel caso in cui l'imputato 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, non sembra tenere in debita considerazione quanto già previsto dall'art. 420 *quater* c.p.p., cioè la sospensione del processo per assenza dell'imputato. Infine, si sono registrate perplessità anche in ordine alla previsione, nel caso di impugnazione dell'imputato o di opposizione al decreto penale di condanna, che tutte le notificazioni all'imputato siano effettuate mediante consegna di copia al difensore. Come noto, l'imputato, a norma dell'art.

571 c.p.p., oltre a poter proporre impugnazione personalmente o per mezzo di procuratore speciale, può anche rinunciare all'impugnazione (ovvero togliere effetto all'impugnazione proposta dal suo difensore) e può avere anche interesse a nominare un difensore di fiducia (nel caso di difesa d'ufficio), revocare il suo difensore ovvero aggiungerne un altro.

In ordine alle *Indagini preliminari e udienza preliminare (art. 3)*:

- In merito alla modifica della regola di giudizio per la presentazione della richiesta di archiviazione, ai sensi dell'art. 125 disp. att. c.p.p., **(lett. a)**, alcuni tra di noi hanno letto con favore la scelta adoperata perché, così facendo, presumibilmente, saranno ampliate le ipotesi di richiesta di archiviazione da parte del PM; altri, invece, hanno criticato tale nuova formulazione, scorgendo in essa il rischio di un ritorno a principi inquisitori, soprattutto attraverso l'indicazione del criterio della *ragionevole previsione di accoglimento della prospettazione accusatoria in giudizio*.
- In merito all'esclusione dell'obbligo di notificazione dell'avviso della richiesta di archiviazione alla persona offesa che abbia rimesso la querela **(lett. b)**, la previsione risulta ragionevole, ove si considerino la natura della querela e della dichiarazione della persona offesa di voler essere informata circa l'eventuale richiesta di archiviazione da parte del Pubblico Ministero.
- In merito alla modifica dei termini delle indagini preliminari **(lett. c) e d)**, non si registra nessun effetto evidente ai fini dell'efficienza dichiarata del procedimento penale, bensì un prolungamento dei termini consentiti al Pubblico Ministero per lo svolgimento delle indagini preliminari che si pone in forte contrasto con la contrazione dei termini di durata della fase dibattimentale del processo. La fase di discovery prevista alla **lett. e)** non prevede alcun effetto concreto sul procedimento penale, ma solo una sanzione disciplinare a carico del Pubblico Ministero per fatti dovuti a negligenza inescusabile **(lett. f) e g)**. Vi è più, non si comprende se la discovery prevista in questa fase, che anticipa quella dell'avviso della conclusione delle indagini preliminari a favore del solo indagato, consentirebbe ugualmente a quest'ultimo di attivare gli strumenti difensivi di cui all'art. 415 bis c.p.p.
- In merito all'individuazione dei criteri di priorità da parte del Pubblico Ministero, le scelte di politica criminale non possono essere attribuite alle Procure senza la previsione di una responsabilità politica delle stesse e ciò in evidente contrasto con l'attuale previsione di autonomia della magistratura inquirente che rischia di rendere la previsione incostituzionale **(lett. h)**.
- In merito alla previsione di cui alla lettera **i)**, va apprezzata l'intenzione deflattiva che mira a dar ulteriore vigore alla funzione di filtro tipica dell'udienza preliminare.
- In merito alla previsione di cui alla **lett. l)**, l'accorgimento secondo il quale il Giudice dovrà accertare la data di effettiva acquisizione della notizia di reato, dalla quale far discendere eventuali inutilizzabilità degli atti di indagine compiuti successivamente alla scadenza dei termini di durata massima previsti per le indagini preliminari, è ritenuto utile alla tutela

dell'imputato. A tal fine, sarebbe opportuno introdurre la modalità telematica di iscrizione della notizia di reato nei Registri delle Procure al fine di garantire immutabilità e assoluta certezza alle iscrizioni. La disciplina prevista dalla lettera **1)** dovrebbe essere rivisitata alla luce di un vero e proprio diritto per l'indagato nella fase preliminare del procedimento, in particolare attribuendo al g.u.p. o al giudice del dibattimento (a seconda che vi sia o meno l'udienza preliminare) - 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 - il potere di accertare, su richiesta non motivata dell'interessato, la data di reale acquisizione della notizia di reato da parte del pubblico ministero; e ciò pre rendere maggiormente effettiva ed efficace la modifica relativa ai termini delle indagini preliminari prospettata e più celere ogni valutazione di inutilizzabilità degli atti di indagine compiuti dopo l'effettiva scadenza del termine di durata massima delle indagini.

In ordine ai *Procedimenti speciali* (**art. 4**):

- In merito all'applicazione della pena su richiesta delle parti (**lett. a**), l'aumento dei limiti di pena applicabile ad otto anni di reclusione risulta vanificato da una mancata razionalizzazione dell'istituto volta ad introdurre misure premiali ed altri benefici che favoriscano la scelta del rito. Si assiste, invece, ad un immediato ampliamento delle preclusioni al rito fino a ricomprendere alcuni reati la cui esclusione può essere giustificata solo per ragioni di consenso politico.
- In merito al giudizio abbreviato (**lett. b**), il ddl intende modificare i presupposti relativi all'ammissibilità del giudizio abbreviato condizionato ad integrazione probatoria, recuperando un criterio di compatibilità con le finalità di economia processuale proprie del rito, diversamente da quanto indicato in precedenza dall'Avvocatura, circa la necessità di ancorare l'ammissibilità ai concetti di rilevanza, novità, specificità della prova o del tema di prova. Inoltre, con la specifica previsione di produzione di un'economia processuale *in rapporto ai tempi di svolgimento del giudizio dibattimentale* si corre il rischio che l'ammissione al rito speciale venga subordinata all'acquisizione delle sole cd "prove veloci", anche in ragione di quanto previsto dall'art. 12 dello stesso ddl.
- In merito al giudizio immediato (**lett. c**), la modifica mira a disciplinare ciò che in pratica già avviene nella prassi giudiziaria. Andrebbe, in merito al punto 2), limitare la previsione di proposizione subordinata del giudizio abbreviato solo all'ipotesi del rigetto del giudice della richiesta di patteggiamento, così garantendo all'imputato la possibilità di perfezionare la proposta di patteggiamento fino alla celebrazione del giudizio in camera di consiglio;
- In merito al procedimento per decreto penale, (**lett. d**), con la previsione di subordinare l'estinzione del reato al pagamento della pena pecuniaria si corre il rischio di far aumentare

le opposizioni. Si potrebbe prevedere, piuttosto, che il pagamento della pena pecuniaria estingua immediatamente il reato, senza dover attendere i termini stabiliti dall'art. 460, comma 5, c.p.p..

In ordine al *Giudizio* (**art. 5**):

- In ordine alla lett. a), la recente (e ancora attuale) esperienza legata all'emergenza sanitaria ci ha consentito di verificare l'attuabilità di un protocollo di svolgimento delle udienze penali compatibili con una programmazione *ad horas* dei processi trattati in udienza, che ha consentito la celebrazione del rito in forma più ordinata e "liturgica". Però atto di questa esperienza, il legislatore dovrebbe imporre al giudice di predisporre un calendario con previsione *ad horas* dello svolgimento dei processi da trattare nel corso delle udienze, imponendo un termine finale delle stesse che non vada oltre le ore 5 del pomeriggio, ad esclusione della camera di consiglio;
- La previsione di introdurre nuovamente la relazione illustrativa delle parti sulla richiesta di prove (**lett. b)**) ci fa ripiombare in tempi in cui il Pubblico Ministero, approfittando dei maggiori poteri che la legge gli conferisce durante la fase delle indagini, anticipava la propria requisitoria, così illustrando al giudice gli esiti della propria attività d'indagine e riducendo il compito del difensore alla funzione di chi intende prospettare fatti ulteriori o alternativi a quanto emerso, già, in fase di indagini. Così disponendo, si svuotano di significato le regole del giusto processo.
- La previsione di cui alla **lett. c)** potrebbe comportare rischi di genuinità del contraddittorio.
- La previsione di cui alla lett. d), introduce un'inaccettabile anticipazione della produzione delle consulenze tecniche e della perizia. A ciò si potrebbe ovviare in modo semplice stabilendo in luogo di un termine di deposito, un termine congruo entro cui le consulenze tecniche e la perizie siano messe a disposizione delle altre parti del processo. In tal senso, si ritiene di poter salvaguardare, in modo effettivo, la terzietà del giudice e la genuinità del suo giudizio.
- Alla **lett. e)** si prevede una pericolosa estensione della regola di cui all'art. 190 *bis*, comma 1, c.p.p., ai casi di mutamento della persona fisica dei componenti del Collegio. Si tratta, ancora una volta, di un'evidente limitazione del diritto di difendersi provando al cospetto di un magistrato che si presume, per ciò solo, idoneo ad avere quella base cognitiva necessaria per poter emettere una sentenza di proscioglimento o di condanna, anche nei casi in cui sia il magistrato individuato come estensore del provvedimento. Ancora una volta, le ragioni di inefficienza del sistema giudiziario si fanno ricadere sulle garanzie difensive dell'accusato.
- La previsione della **lett. f)** appare troppo ampia ed andrebbe meglio specificata.

In ordine al *Procedimento davanti al Tribunale in composizione monocratica* (**art. 6**):

- La previsione introduce sostanzialmente un'udienza preliminare anche nei casi di citazione diretta a giudizio di cui all'art. 550 c.p.p., ancora una volta contraendo le garanzie difensive. Risultano anticipati a questa udienza i termini, a pena di decadenza, per la richiesta del giudizio abbreviato o dell'applicazione della pena su richiesta delle parti o per la domanda di oblazione (non si menziona la messa alla prova), senza stabilire alcunché sulla regolare costituzione delle parti (innanzitutto, la regolare presenza dell'imputato), né su eventuali questioni preliminari. La nuova previsione non lascia alcuna facoltà di scelta di giudizio immediato, così come prevista dall'art. 419, comma 5, c.p.p.. Sembrerebbe, inoltre, che il mancato richiamo della disciplina di cui all'art. 434 c.p.p. renda irrevocabile la sentenza di non luogo a procedere emessa in questa ipotesi, con ciò risultando irragionevole la differenza di disciplina tra la sentenza di non luogo a procedere emessa in seguito ad udienza preliminare, in cui è previsto lo svolgimento di attività istruttoria.

In ordine all'*Appello* (**art. 7**):

- In merito alla previsione di uno specifico mandato ad impugnare, rilasciato successivamente alla pronuncia della sentenza (**lett. a**)), si registra una evidente - ed anche provocatoria - tendenza alla distruzione del principio del *favor impugnationis*, con il rischio concreto che a pagarne il dazio sia l'imputato più debole.
- L'estensione dei casi di inappellabilità delle sentenze di condanna (**lett. b, c, d ed e**)), ribadisce il tentativo di ridurre le garanzie difensive dell'accusato, sacrificate all'altare dell'efficientismo del sistema.
- La previsione della competenza della Corte d'Appello in composizione monocratica (**lett. f**)), la cui lettura va completata con le previsioni contenute negli **art. 15** del ddl, è sintomatica della volontà di cancellare il diritto dell'imputato ad un secondo giudizio di merito. La previsione di applicazione di giudici onorari per la definizione dei giudizi di appello, considerate le esperienze registrate fino ad oggi, andrebbe a gravare, con molta probabilità, sul carico di lavoro della Corte Suprema di Cassazione.
- Le previsioni di cui alle lett. **g** ed **h**) introducono la cartolarizzazione del giudizio di appello nei casi previsti, subordinandola alla richiesta dell'imputato o del suo difensore. Così come formulate appaiono irragionevoli e destinate a rarissime applicazioni. Si potrebbe prevedere un premio a favore dell'imputato che avanza una simile richiesta che favorisce solo chi amministra la giustizia. Non si comprende la scelta di escludere dalla previsione del rito camerale non partecipato, invece, l'ipotesi di cui all'art. 599 bis c.p.p., in caso di accordo già raggiunto tra le parti.

In ordine alle condizioni di procedibilità (**art. 8**), le previsioni contenute risultano apprezzabili e pongono rimedio a problemi emersi nella prassi giudiziaria.

In ordine al *ragguaglio fra pene pecuniarie e pene detentive* (**art. 9**), non ci sono osservazioni.

In ordine alla *disciplina sanzionatoria delle contravvenzioni* (**art. 10**), va apprezzata la finalità deflattiva della disciplina.

In ordine alle disposizioni in materia di controllo giurisdizionale della legittimità della perquisizione (**art. 11**), va apprezzata la finalità del nuovo istituto.

In ordine ai *Termini di durata del processo e Disposizioni per la trattazione dei giudizi di impugnazione delle sentenze di condanna* (**art. 12 e 13**):

- La mancata previsione della cd *prescrizione processuale*, quindi di una sanzione capace di garantire l'accusato dall'irragionevole durata del processo, anche in ragione dell'attuale regime di prescrizione dei reati, riduce tale previsione ad una mera esortazione, addirittura derogabile dal Consiglio Superiore della Magistratura. La stessa individuazione dei termini risulta irragionevole. La disciplina di cui all'art. 13 è frutto della rivisitazione della disciplina della prescrizione di cui al successivo art. 14 del ddl.

In ordine modifiche sul regime della *Prescrizione* (**art. 14**):

- La rivisitazione della disciplina sulla prescrizione, cd lodo Conte *bis*, non elimina il problema della sostanziale abrogazione della misura di estinzione del reato con la sentenza di primo grado. Il meccanismo che differenzia il trattamento del condannato da quello dell'assolto, già visto con la riforma Orlando, inoltre, viola principi costituzionali della presunzione di innocenza e di uguaglianza. I complessi meccanismi di decorrenza dei termini necessari alla prescrizione dei reati individuati dalla norma, peraltro, rendono l'accusato presunto colpevole.

Da ultimo, non può non evidenziarsi che l'auspicata - ed auspicabile - migliore efficienza del processo penale non può che raggiungersi attraverso una seria e concreta depenalizzazione, capace di fornire idonei strumenti di un nuovo assetto procedurale in grado di incidere sulla durata dei processi, ferme restando le garanzie difensive, attraverso il rilancio dei riti alternativi, assistito da misure premiali coordinate con le scelte dei riti, e sul rafforzamento concreto della funzione di filtro dell'udienza preliminare.

Roma, 14 ottobre 2020

A cura del Dipartimento AIGA di Diritto e procedura penale

Avv. Giuseppe Irrera (Coordinatore), Avv. Alessandro Ferrise, Avv. Marco Gabriele, Avv. Valentina Privitera, Avv. Federica Quarta, Avv. Marco Sciascio, Avv. Francesco Zaccaria.

