

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Lo schema di decreto legislativo è finalizzato all'attuazione della delega contenuta nell'articolo 1, commi 82, 83 e 84 lettere f), g), h), i), l), e m) della legge 23 giugno 2017, n. 103, recante "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario" per la riforma della disciplina processuale penale in materia di giudizi di impugnazione.

L'intervento si avvale dei lavori della Commissione istituita con decreto del Ministro della giustizia 9 dicembre 2015 e presieduta dal dott. Domenico Carcano e si inserisce nel più ampio programma sotteso alla riforma, volto alla semplificazione e velocizzazione dei processi, in modo da garantire l'attuazione del principio della ragionevole durata del processo.

Lo schema mira dunque alla deflazione del carico giudiziario, mediante la semplificazione dei procedimenti di appello e di cassazione.

In tale ottica, i principi di delega orientano alla modifica del procedimento davanti al giudice di pace (lettera f), all'individuazione degli uffici del pubblico ministero legittimati a proporre appello (lettera g), alla riduzione dei casi di appello (lettere h, i, l) e alla limitazione dell'appello incidentale al solo imputato (lettera m).

L'articolo 1 dello schema introduce il comma 4 *bis* all'articolo 568 del codice di procedura penale, stabilendo che il pubblico ministero propone impugnazione diretta a conseguire effetti favorevoli all'imputato solo con ricorso per cassazione, a completamento delle disposizioni che ne circoscrivono la legittimazione all'appello ai casi in cui esprime il ruolo di parte antagonista rispetto all'imputato.

La legge delega ha chiaramente prescritto la riduzione dell'area della legittimazione all'appello sia per il pubblico ministero che per l'imputato, in modo da calibrare equamente il sacrificio in termini di accesso all'impugnazione.

In questa prospettiva ha valorizzato il ruolo di parte del pubblico ministero nel senso di accentuare, almeno sul piano dell'accesso all'impugnazione di merito che non trova copertura costituzionale, il suo essere antagonista processuale dell'imputato.

Può dunque proporre appello contro le sentenze di proscioglimento, perché queste smentiscono la pretesa punitiva portata avanti con l'esercizio dell'azione, ma non può aggredire le sentenze di condanna, appunto perché queste, quale che sia la pena irrogata, riconoscono la fondatezza dell'azione.

Le sentenze di condanna sono invece appellabili dal pubblico ministero soltanto in alcune ipotesi – modifica del titolo del reato, esclusione della circostanza aggravante ad effetto speciale, sostituzione della pena ordinaria –, quando le determinazioni del giudice incidono in maniera significativa sulla prospettazione accusatoria, anche e soprattutto in punto di quantificazione della pena.

Risulta così chiaro il disegno riformatore. L'esigenza di riduzione dell'area dell'appellabilità è stata soddisfatta attraverso la valorizzazione del ruolo di parti, che accomuna pubblico ministero ed imputato, seppure il primo sia parte *sui generis*, perché parte pubblica appartenente all'ordine giudiziario.



La disposizione contenuta nel nuovo comma 4 *bis* dell'articolo 568 c.p.p. serve allora a spiegare che l'accentuazione del ruolo di parte determina conseguenze non soltanto sulla fisionomia della legittimazione all'appello ma anche sull'interesse all'impugnazione che è requisito di ammissibilità della domanda.

In buona sostanza, sarebbe tradita la delega se si potesse ipotizzare che, data la legittimazione del pubblico ministero all'appello delle sentenze di proscioglimento senza alcun limite, gli sia consentito di proporre appello con la richiesta di mutamento, in senso più favorevole all'imputato, della formula di proscioglimento. Sarebbe altresì contrario alla delega concludere che, siccome può appellare contro le sentenze di condanna modificatrici del titolo del reato, il pubblico ministero potrebbe coltivare un appello volto a ripristinare una qualificazione del fatto in termini di favore per l'imputato.

La legittimazione all'appello opera, se così può dirsi, su un piano statico, ma deve combinarsi, per cogliere pienamente il senso della riforma, con l'altro necessario elemento, l'interesse all'impugnazione, che agisce necessariamente all'interno dell'area della legittimazione evitando squilibri di senso.

Sarebbe infatti del tutto irragionevole ipotizzare che il pubblico ministero possa appellare le sentenze di proscioglimento per ottenere la formula più favorevole all'imputato o le sentenze di condanna modificatrici del titolo, al fine di ottenere una sentenza che riqualifichi con fattispecie meno grave il fatto contestato e quindi in favore dell'imputato, e che invece non possa appellare una sentenza di condanna che, senza modificare il titolo di reato, sia comunque ingiusta, radicalmente ingiusta.

Il ruolo di parte pubblica del pubblico ministero non è però compreso.

La legittimazione al ricorso per cassazione non è oggetto di modifiche, non è stata ridotta; ed è allora il ricorso per cassazione lo strumento, peraltro oggetto di espressa garanzia costituzionale, utilizzabile dal pubblico ministero anche in funzione diversa da quella propria di parte processuale esclusivamente antagonista, avversaria dell'imputato.

Il comma 2 dell'articolo 1, invece, modifica l'articolo 570, comma 1, del codice di procedura penale, in tema di impugnazione del pubblico ministero, al fine di precisare che è fatto salvo quanto stabilito dall'articolo 593 *bis*.

L'intervento è coerente con le disposizioni contenute nel nuovo articolo 593 *bis* del codice di procedura penale in materia di appello del pubblico ministero, e risulta necessario per contenere le limitazioni al potere di impugnazione dell'accusa nei precisi termini indicati nella legge di delegazione, che espressamente li circoscrive al solo appello.

L'articolo 2 dello schema riscrive i commi 1 e 2 dell'articolo 593 del codice di procedura penale (*Casi di appello*).

Secondo la nuova formulazione, al primo comma sono specificati i casi nei quali è ammesso l'appello del pubblico ministero contro le sentenze di condanna: se hanno modificato il titolo di reato o escluso la sussistenza di una circostanza ad effetto speciale o stabilito una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato; e quelli nei quali può appellare l'imputato, che si segnalano per l'assenza di limite alcuno, appunto perché si tratta di condanne, e quindi di pronunce strutturalmente sfavorevoli per l'imputato.



Le modifiche al secondo comma, invece, tengono conto delle pronunce della Corte costituzionale (C. Cost. n. 26 del 2007; C. Cost. n. 85 del 2008) che ne hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale sotto vari aspetti, e riformulano la disposizione con la previsione che il pubblico ministero possa appellare contro le sentenze di proscioglimento e che, invece, l'imputato possa proporre appello contro tali pronunce emesse all'esito del dibattimento, salvo che si tratti di assoluzione perché il fatto non sussiste o perché l'imputato non lo ha commesso.

In ordine alla riduzione dei casi di appello, l'intento del legislatore delegante è di circoscrivere il potere d'impugnazione nei limiti in cui le pretese delle parti, legate all'esercizio dell'azione penale per il pubblico ministero e al diritto di difesa per l'imputato, risultino soddisfatte.

E' opportuno precisare che si ritiene che i principi di delega di cui alle lettere h) ed i) dell'articolo 1, comma 84, della legge 23 giugno 2017, n. 103 non debbano trovare applicazione con riferimento ai procedimenti davanti al giudice di pace, per la chiara formulazione dei criteri e principi stessi, la cui operatività risulta circoscritta al processo penale ordinario.

In tal senso depono il fatto che la legittimazione all'appello dell'imputato contro le sentenze del giudice di pace presenta limiti e presupposti diversi rispetto alla disciplina dell'appello avverso alle sentenze del tribunale.

Anche il richiamo, presente nella lettera h), ad istituti che non si attagliano al processo davanti al giudice di pace, come il riferimento alla sentenza di condanna che abbia escluso la sussistenza di una circostanza aggravante ad effetto speciale (la cui contestazione spesso sposta la competenza al tribunale ex articolo 4, comma 3, decreto legislativo n. 274/200) o alla sentenza che abbia stabilito una pena diversa da quella ordinaria del reato (non configurabile per i reati di competenza del giudice di pace), inducono ad escludere l'estensione della novella ai procedimenti penali davanti al giudice di pace.

Il terzo comma, infine, estende l'inappellabilità, già stabilita per le sentenze di condanna alla sola ammenda, anche alle sentenze di proscioglimento o di non luogo a procedere relative a contravvenzioni punite con la sola pena dell'ammenda o con una pena alternativa.

La previsione si rende opportuna non solo per finalità deflative ma anche per restituire coerenza complessiva al sistema.

Al riguardo si osserva come l'attuale comma 3 dell'art. 593 del codice di rito, sancendo l'inappellabilità delle sentenze di condanna per le quali è stata applicata la sola pena dell'ammenda, possa risultare incoerente per la parte in cui sembra implicitamente ammettere l'appello di quelle di proscioglimento.

Con la prevista interpolazione si pone l'imputato in una posizione di parità rispetto a quella del pubblico ministero.

L'intervento si giustifica ed appare del tutto ragionevole, del resto, anche in considerazione della limitata gravità delle fattispecie contravvenzionali punite con sanzione non detentiva e dello scarso allarme sociale che deriva dalle stesse.

Il comma 2 dell'articolo 2 aggiunge, poi, all'articolo 428 del codice di procedura penale il nuovo comma 3 *quater*, con cui si stabilisce l'inappellabilità delle sentenze di non luogo a procedere relative a contravvenzioni punite con la sola pena dell'ammenda o con pena alternativa.



L'intervento, del tutto analogo a quello effettuato in relazione all'articolo 593, comma 3, completa l'attuazione dei principi di delega riguardanti l'inappellabilità delle sentenze di carattere assolutorio (articolo 1, comma 84, lettera l), legge n. 103 del 2017), con specifico riferimento alla sentenza di non luogo a procedere, le cui impugnazioni sono disciplinate in generale dall'articolo 428 del codice di procedura penale.

Con riferimento all'appello del pubblico ministero, l'articolo 3 dello schema inserisce nel codice di procedura penale l'articolo 593 *bis*, in applicazione del criterio direttivo enunciato all'articolo 1, comma 84, lettera g), secondo cui il procuratore generale presso la corte di appello può appellare soltanto nei casi di avocazione e di acquiescenza del pubblico ministero presso il giudice di primo grado.

Tale nuovo articolo indica le sentenze (del giudice delle indagini preliminari, della corte d'assise e del tribunale) che possono essere appellate dal procuratore della Repubblica presso il tribunale (comma 1), e specifica che il procuratore generale presso la corte d'appello può appellare solo in caso di avocazione e di acquiescenza del procuratore della Repubblica (comma 2).

Il comma 3 dell'articolo 3 modifica l'articolo 428, comma 1, lettera a) del codice di procedura penale, prevedendo che anche contro le sentenze di non luogo a procedere il procuratore generale può proporre appello nei limiti indicati dal nuovo articolo 392 *bis*, comma 2, del codice di procedura penale, cioè nei casi di avocazione o qualora il procuratore della Repubblica abbia prestato acquiescenza al provvedimento.

In tal modo si è inteso razionalizzare l'esercizio del potere di impugnazione della pubblica accusa, limitando l'appello del procuratore generale, secondo quanto espressamente previsto dalla legge delega.

Attualmente, infatti, il codice di rito prevede che siano legittimati a proporre appello sia il pubblico ministero che ha presentato le conclusioni (articolo 570, comma 3, c.p.p.), sia il procuratore della Repubblica presso il tribunale (articoli 570, comma 1, e 428, comma 1, lettera a), c.p.p.), sia il procuratore generale presso la corte d'appello (articoli 570, comma 1, e 428, comma 1, lettera a), c.p.p.), quest'ultimo a prescindere dall'eventuale impugnazione o acquiescenza del pubblico ministero presso il giudice che ha emesso il provvedimento.

Con la riforma si legittima il procuratore generale ad appellare esclusivamente in caso di inerzia del pubblico ministero di primo grado. Inerzia verificatasi già nella fase delle indagini preliminari, con conseguente avocazione da parte del procuratore generale, o successivamente, quando il pubblico ministero ometta di impugnare nei termini, così manifestando acquiescenza.

Relativamente a quest'ultima ipotesi di inattività, al fine di far fronte alle esigenze pratiche collegate alla necessità di assicurare al procuratore generale un congruo termine per valutare se impugnare e, in caso positivo, per redigere l'atto di appello, si è optato per l'introduzione di un nuovo articolo nelle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale - 166 *bis* - diretto a promuovere intese ed altre forme di coordinamento fra procure generali e procure della Repubblica dei relativi distretti (articolo 8). Si è così evitato di modificare l'attuale disciplina, con appesantimento della procedura oggi in vigore.

La soluzione assicura una gestione più dinamica dei rapporti fra gli uffici interessati, riconoscendo margini di discrezionalità e flessibilità nelle scelte organizzative, mediante l'uso di moduli protocollari, per altro già previsti in altri ambiti ordinamentali e largamente diffusi nella prassi.

L'articolo 4 dello schema sostituisce la disciplina contenuta nell'articolo 595 del codice di procedura penale in materia di appello incidentale, prevedendo al primo comma che "l'imputato che non ha proposto impugnazione può proporre appello incidentale entro quindici giorni da quello in cui ha ricevuto la notificazione prevista dall'art. 584", e al terzo comma che "entro quindici giorni dalla notificazione dell'impugnazione presentata dalle altre parti, l'imputato può presentare al giudice, mediante deposito in cancelleria, memorie o richieste scritte".

Il comma 84, lettera m), dell'articolo 1 della legge delega attribuisce all'imputato la titolarità dell'appello incidentale, escludendo un analogo diritto per il pubblico ministero.

L'obiettivo consiste nell'individuazione di parametri oggettivi, orientati ad un canone di stretta legalità, in presenza dei quali il pubblico ministero è legittimato all'appello, evitando che impugni solo in conseguenza dell'appello principale dell'imputato.

Con la disposizione di cui al riformulato comma 3 dell'articolo 595 del codice procedura penale si è inteso tenere in considerazione la posizione dell'imputato che non abbia legittimazione all'appello, o comunque non abbia interesse, e che però intenda rappresentare al giudice dell'impugnazione l'esistenza in atti di dati probatori favorevoli ma che, magari, non sono stati presi in esame dal giudice di prime cure, giunto alla pronuncia favorevole valorizzando altro materiale di prova.

Come è stato ben chiarito dalla giurisprudenza di legittimità, il limite al sindacato della Corte di cassazione, costituito dalla testualità del vizio motivazionale determinato dalla mancata valutazione di una prova decisiva per la difesa dell'imputato, non genera effetti irrazionali ed inaccettabili se la Corte può fare riferimento – come *tertium comparationis* per lo scrutinio di fedeltà al processo della motivazione della sentenza di appello che abbia ribaltato in condanna una sentenza di proscioglimento – non solo alla sentenza di primo grado, ma anche alle memorie e agli atti con i quali la difesa, nel contestare l'appello dell'imputato, abbia prospettato al giudice di appello l'esistenza di altre prove, favorevoli e decisive, pretermesse dal giudice di primo grado (C.C. Sez. U., 30 ottobre 2003, n. 45276).

La disposizione sino ad oggi utilizzata dall'imputato non appellante è certo quella dell'articolo 121 c.p.p., che consente alle parti "in ogni stato e grado del procedimento" di presentare al giudice memorie o richieste scritte, senza imporre alcuna cadenza temporale.

La nuova disposizione del comma 3 dell'articolo 595 c.p.p. non si pone però in deroga a quella generale dell'articolo 121, ed impone un termine di proposizione – *entro quindici giorni dalla notificazione dell'impugnazione presentata dalle altre parti* – senza prevedere alcuna sanzione di inammissibilità o di decadenza.

Peraltro, non preclude all'imputato, trascorso il termine appena indicato, di proporre memorie o richieste proprio in forza della previsione generale dell'articolo 121 c.p.p.

Ciò nonostante, essa non è inutile o superflua, perché richiama l'imputato alla necessità di un ordine espositivo, anche temporale, che consenta al giudice di appello di conoscere per tempo le repliche all'atto di impugnazione, in modo da poter meglio e più rapidamente decidere.

L'intera riforma contenuta nella legge n. 103 del 2017, anche quando detta disposizioni immediatamente precettive in materia di impugnazioni, rivela l'obiettivo di una razionalizzazione delle attività delle parti e del giudice, confidando che, anche per questa via, possa soddisfarsi l'esigenza di una migliore efficacia ed efficienza dei controlli impugnatori.



In questa direzione si coglie la *ratio* sia della disposizione che ha modificato l'articolo 546 c.p.p., dettando un ordine logico nella motivazione in fatto delle sentenze, sia di quelle che, incidendo sull'articolo 581 c.p.p. hanno elevato in capo alle parti gli oneri di specificità degli atti di impugnazione.

La riforma responsabilizza tutti gli attori processuali, richiamandoli a maggiore ordine e precisione, come soluzione alternativa ad altra, non praticata, di una drastica riduzione dei controlli.

Non è allora estranea alle direttive di delega la disposizione che, in uno con il riconoscimento del diritto all'appello incidentale solo in capo all'imputato, richiami quest'ultimo, quando non sia appellante, alla esigenza di una proposizione per tempo di memorie o richieste di replica all'appello avversario, fermo restando che tale facoltà può comunque esercitarla anche in prossimità della decisione.

La nuova disciplina in tema di appello incidentale ha poi comportato la necessità di abrogare l'articolo 166 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, che dispone la comunicazione al procuratore generale dell'appello dell'imputato agli effetti dell'articolo 595 del codice di procedura penale, quando non sia stata proposta impugnazione da parte del procuratore generale.

L'eliminazione della possibilità di appello incidentale del pubblico ministero ha reso obsoleta tale disciplina, che deve, quindi, essere soppressa (articolo 6).

Gli articoli 5 e 9 dello schema sono finalizzati a dare attuazione alla riforma della disciplina delle impugnazioni con riferimento ai procedimenti aventi ad oggetto reati di competenza del giudice di pace.

Riguardo al principio enunciato dall'articolo 1, comma 84, lett. f), che prevede la ricorribilità per cassazione soltanto per violazione di legge delle sentenze emesse in grado di appello nei procedimenti per i reati di competenza del giudice di pace, si interviene sia sulla disciplina relativa al procedimento davanti al giudice di pace, di cui al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, sia sul codice di procedura penale.

L'articolo 5 aggiunge il comma *2-bis* all'articolo 606 del codice di procedura penale, con cui si prevede che contro le sentenze pronunciate di appello e contro le sentenze inappellabili pronunciate per reati di competenza del giudice di pace il ricorso per cassazione è limitato ai motivi di violazione di legge.

Tale previsione è necessaria per assicurare il completo recepimento dei principi di delega, in particolare nei casi in cui i reati, pur rientrando nella competenza del giudice di pace, siano attribuiti, per ragioni di connessione *ex* articolo 6 del decreto legislativo n. 274/2000, alla cognizione del Tribunale.

Al riguardo si osserva, infatti, che il legislatore delegante, nel limitare la ricorribilità per cassazione delle sentenze emesse in grado d'appello ai soli motivi di legittimità, fa riferimento ai procedimenti per reati di competenza del giudice di pace, e non alle sentenze emesse da quest'ultimo giudice.

L'articolo 7 dello schema introduce, nelle disposizioni di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, l'articolo 165 *bis*, con cui al comma 1 si stabilisce l'obbligo per il giudice *a quo* di trasmettere al giudice dell'impugnazione, unitamente al

provvedimento impugnato, all'impugnazione e agli atti del procedimento a cui fa riferimento l'articolo 590 del codice di procedura penale, una serie di dati utili per una più agevole e sollecita organizzazione e definizione del giudizio.

In particolare, si tratta dei seguenti dati: nominativi dei difensori, con indicazione della data di nomina; dichiarazioni o elezioni o determinazioni di domicilio, con indicazione delle relative date; termini di prescrizione riferiti a ciascun reato, con indicazione degli atti interruttivi e delle specifiche cause di sospensione del relativo corso, ovvero eventuali dichiarazioni di rinuncia alla prescrizione; termini di scadenza delle misure cautelari in atto, con indicazione della data di inizio e di eventuali periodi di sospensione o proroga.

Il comma 2 prevede invece che, in caso di ricorso per cassazione, a cura della cancelleria del giudice che ha emesso il provvedimento impugnato sia trasmessa alla Corte copia degli atti del processo indicati dal ricorrente nei motivi di gravame ai sensi dell'articolo 606, comma 1, lett. e), del codice di procedura penale, ovvero attestazione della loro mancanza agli atti del procedimento.

La norma completa il quadro degli interventi volti a migliorare le procedure in materia di impugnazioni nel senso di una razionalizzazione e di un maggior ordine anche nelle attività meramente preparatorie.

Si è già detto quale sia la direttrice di fondo della riforma, che dà coerenza sistematica sia alle norme immediatamente precettive che ai criteri di delega per l'articolazione della disciplina di completamento.

In quest'ambito si colloca agevolmente la disposizione in esame, che ha lo scopo di assicurare una migliore sinergia tra gli uffici giudicanti, con l'obiettivo di garantire maggiore efficienza e di pervenire ad una più tempestiva conclusione dei giudizi di controllo, in ossequio al principio della ragionevole durata del processo.

Invero, risulta conforme alle esigenze di speditezza e di riduzione dei tempi di definizione del processo, sottese alla riforma, l'attribuzione al giudice *a quo* del compito di indicare i nominativi dei difensori e le dichiarazioni o elezioni di domicilio.

Egli, infatti, essendo già a conoscenza degli atti e dei dati processuali, può svolgere tale incombenza con rapidità sicuramente maggiore rispetto a quella con cui, attualmente, il giudice dell'impugnazione acquisisce i dati necessari per la fissazione dell'udienza, per le notifiche alle parti e ai loro difensori e per gli ulteriori adempimenti preliminari al processo.

Quanto ai termini di prescrizione e di scadenza di eventuali misure cautelari in corso di esecuzione, la preventiva indicazione da parte del giudice che ha emesso il provvedimento impugnato risponde all'esigenza di porre il giudice dell'impugnazione nella immediata conoscenza dell'urgenza del procedimento, sì da consentirgli la fissazione dell'udienza con la necessaria tempestività.

Allo stesso modo la previsione contenuta nel comma 2 del nuovo articolo 166 *bis* delle disposizioni di attuazione, riguardante l'allegazione della documentazione necessaria ai fini della decisione, realizza le finalità di razionalizzazione avute di mira dal legislatore delegante.

L'articolo 9 dello schema completa gli interventi volti a regolamentare le impugnazioni relativamente ai procedimenti per reati di competenza del giudice di pace.

Al riguardo si osserva preliminarmente che non si è ritenuto di interpolare la disciplina riguardante i procedimenti innanzi al giudice di pace con riferimento al criterio di cui alla lettera g), sui poteri

di impugnazione del procuratore generale, ritenendosi che le modifiche di carattere generale al codice di rito debbano trovare applicazione anche in ordine a tali procedimenti, senza ulteriori interventi *ad hoc*.

Va in proposito rilevato che, sebbene per i reati di competenza del giudice di pace le funzioni di giudice di secondo grado siano attribuite al tribunale in composizione monocratica, è opinione incontrastata che anche il procuratore generale sia legittimato ad appellare le sentenze del giudice di pace.

Le Sezioni unite della Corte di Cassazione (Sez. un., n. 22531 del 2005) hanno, infatti, espressamente riconosciuto la legittimazione a proporre appello contro le sentenze del giudice di pace, nei casi previsti dall'art. 36, comma primo, decreto legislativo n. 274/2000, non solo al procuratore della Repubblica presso il tribunale nel cui circondario ha sede il giudice di pace, ma anche al procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello del relativo distretto.

La Corte ha altresì chiarito che il procedimento attribuito alla competenza del giudice di pace non è speciale, trattandosi di un ordinario processo di cognizione, volto all'accertamento dei fatti e della punibilità dell'accusato, nonché alla determinazione dell'eventuale trattamento sanzionatorio, ed essendo improntato a finalità del tutto simili a quelle perseguite con i procedimenti che si svolgono dinanzi ai giudici competenti per reati di maggiore impatto sociale.

«E proprio in considerazione di questa sua natura il legislatore ha ritenuto allo stesso applicabili "le norme contenute nel codice di procedura penale", fatta eccezione per alcune procedure particolari, non compatibili, tassativamente elencate nell'art. 2 del decreto legislativo n. 274/2000, tra le quali non è compresa quella relativa al riconoscimento e all'esercizio del diritto d'impugnazione. In questa specifica materia deve farsi esclusivo riferimento alle norme dettate dal titolo primo del libro nono del codice di rito e, tra queste in primo luogo, all'art. 570, che disciplina le "impugnazioni del Pubblico Ministero" con l'uso di una formula onnicomprensiva, riferibile sia al Procuratore della Repubblica che al Procuratore Generale ed attribuendo al secondo il potere di proporre impugnazione contro i provvedimenti emessi dai giudici del distretto, anche quando il Pubblico Ministero del circondario abbia già compiuto in merito la sua valutazione positiva o negativa.» - Sez. un., n. 22531 del 2005 -.

Sul presupposto, dunque, che l'intera normativa codicistica sulle impugnazioni, salve espresse eccezioni, trova applicazione anche nel procedimento davanti al giudice di pace, si è ritenuto che ciò valga con riguardo alla nuova disciplina sulla legittimazione all'appello del procuratore generale, senza necessità, sotto questo profilo, di specifici interventi sul decreto legislativo n. 274/2000.

L'articolo 9 dello schema introduce un nuovo articolo, 39-bis, nel decreto legislativo n. 274/2000, disponendo che contro le sentenze pronunciate in grado d'appello il ricorso per cassazione può essere proposto soltanto per i motivi di cui all'articolo 606, comma 1, lettere a), b) e c), del codice di procedura penale.

Coerentemente con il chiaro tenore letterale dell'articolo 1, comma 84, lettera f), legge n. 103/2017, le limitazioni al ricorso per cassazione contro le sentenze pronunciate nell'ambito dei procedimenti per reati di competenza del giudice di pace riguardano esclusivamente le sentenze emesse in appello e non anche quelle inappellabili.

La ragione del ristretto ambito operativo di tale principio di delega risiede nella necessità di impedire che le decisioni dei magistrati onorari possano essere sottratte a qualsiasi vaglio in punto

di motivazione, come si verificherebbe laddove si escludesse la ricorribilità per cassazione delle sentenze inappellabili del giudice di pace per motivi diversi da quelli di cui all'articolo 605, comma 1, lettere a), b) e c) del codice di procedura penale.

Infine l'articolo 10 contiene la clausola di invarianza finanziaria, con cui si dispone che dall'attuazione del decreto non debbono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.



RELAZIONE TECNICA

Il presente schema di decreto legislativo è stato predisposto in attuazione della delega contenuta nella legge 23 giugno 2017, n. 103, recante "*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*", occupandosi nello specifico della materia inerente la riforma dei giudizi di impugnazione sia in appello che in cassazione: nello specifico, vengono ridisegnati i casi in cui è possibile esperire i suddetti strumenti processuali sia per quanto riguarda la pubblica accusa sia per quanto riguarda l'imputato.

In premessa, preme evidenziare gli effetti di sostanziale neutralità per il bilancio dello Stato recati dal provvedimento stesso, trattandosi precipuamente di modifiche normative volte a dare luogo ad interventi di carattere meramente procedimentale.

Lo scopo dell'intervento normativo, al fine di migliorare l'efficienza del processo penale con intento deflattivo e di riduzione dei carichi della giurisdizione, è diretto a semplificare i giudizi di appello e di cassazione, limitandone l'esperibilità e in modo da attuare i principi contenuti all'articolo 1, commi 82, 83 e 84 lettere f), g), h), i), l) e m) della sopracitata legge delega.

Soprattutto riguardo alla riduzione dei casi di appello, l'intento del legislatore delegante è di circoscrivere il potere d'impugnazione nei limiti in cui le pretese delle parti - legate all'esercizio dell'azione penale per il pubblico ministero e al diritto di difesa per l'imputato - risultino soddisfatte.

Pertanto, sono oggetto della presente novella legislativa: la disciplina dei procedimenti d'impugnazione per reati di competenza del giudice di pace (lettera f), l'individuazione degli uffici del pubblico ministero legittimati a proporre appello (lettera g), la riduzione dei casi di appello (lettere h, i, l) e la limitazione dell'appello incidentale al solo imputato (lettera m).

Lo schema di decreto legislativo è composto da dieci articoli che, succintamente vengono di seguito esaminati.

L'articolo 1 del presente provvedimento introduce il nuovo comma 4 bis all'articolo 568 del codice di procedura penale, disposizione con la quale si stabilisce che il pubblico ministero propone impugnazione diretta a conseguire effetti favorevoli all'imputato solo tramite ricorso per cassazione, eliminando in tal modo il secondo grado di giurisdizione nel merito e, di fatto, accelerando la definizione della causa che spesso potrà concludersi già col primo grado di giudizio.

La disposizione appena citata, si armonizza con quella contenuta nel successivo *articolo 2* del decreto legislativo *de quo* che specifica i casi in cui è consentito al pubblico ministero esercitare il potere d'appello qualora vi sia stata una sentenza di condanna. L'appello sarà consentito alla pubblica accusa: 1) contro le sentenze di condanna che hanno modificato il titolo di reato o escluso una circostanza a effetto speciale ovvero stabilito una pena diversa rispetto a quella edittale e

ordinaria prevista per il reato (art. 593 c.p.p., comma 1); 2) contro le sentenze di proscioglimento (art. 593 c.p.p., comma 2).

Invece, l'appello sarà precluso nel caso di sentenze di condanna alla sola ammenda e nei casi di sentenze di proscioglimento e di non luogo a procedere relative a reati contravvenzionali sanzionati con l'ammenda o con una pena alternativa (art. 593 c.p.p., comma 3).

Anche il potere d'appello dell'imputato subisce delle sostanziali limitazioni: in particolare, al secondo comma dell'articolo 593 c.p.p. è previsto che lo stesso non può esperire l'appello contro le sentenze di assoluzione emesse "perché il fatto non sussiste" o "perché l'imputato non lo ha commesso". Con la prevista interpolazione si pone l'imputato in una posizione di parità rispetto a quella del pubblico ministero.

E' da ritenere che i principi di delega di cui alle lettere h) ed i) dell'articolo 1, comma 84, della legge 23 giugno 2017, n. 103 - per la chiara formulazione dei criteri e principi stessi, la cui operatività risulta circoscritta al processo penale ordinario - non trovino applicazione con riferimento ai procedimenti davanti al giudice di pace.

L'articolo 3 dello schema inserisce nel codice di procedura penale l'articolo 593 bis, che dopo aver demandato - nei casi consentiti e previsti nello stesso c.p.p.- al procuratore della Repubblica presso il tribunale la competenza a proporre appello avverso le sentenze del G.I.P., della corte d'assise e del tribunale circondariale, precisa che il procuratore generale presso la Corte di appello può appellare soltanto nei casi di avocazione e di acquiescenza del pubblico ministero presso il giudice di primo grado (articolo 1, comma 84, lettera g, della legge delega).

L'articolo 4 del provvedimento in esame circoscrive al solo imputato la possibilità di esperire l'appello incidentale, dettando le scadenze procedurali e riformulando il comma 3 dell'articolo 595 del codice procedura penale con il quale si è inteso tenere nella giusta considerazione la posizione dell'imputato anche nei casi in cui egli sia privo di interesse o di legittimazione ad appellare in via principale. Lo stesso imputato, inoltre, può depositare presso la cancelleria del giudice, memorie o richieste scritte nel termine di quindici giorni dalla notificazione dell'impugnazione.

L'articolo 5 dello schema è finalizzato a dare attuazione alla riforma della disciplina delle impugnazioni con riferimento ai procedimenti aventi ad oggetto reati di competenza del giudice di pace. In particolare, la disposizione stabilisce che il ricorso per cassazione - in caso di reati di competenza del giudice di pace - è limitato alle previsioni delle lettere a), b) e c) dell'articolo 606 c.p.p.

L'articolo 6 del presente provvedimento detta, invece, la nuova disciplina dell'appello incidentale, con la quale vi è stata la necessità di abrogare l'articolo 166 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, che disponeva la comunicazione al procuratore generale



dell'appello dell'imputato agli effetti dell'articolo 595 del codice di procedura penale, in caso di mancata proposizione dell'impugnazione da parte del medesimo.

L'articolo 7 dello schema introduce, nelle disposizioni di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, l'articolo 165 bis, con cui al comma 1 si stabiliscono una serie di adempimenti post-dibattimentali che devono essere espletati da parte della cancelleria del giudice a quo: tali compiti consistono principalmente nella trasmissione al giudice dell'impugnazione - unitamente al provvedimento impugnato, all'atto di impugnazione e agli atti del procedimento ex articolo 590 del codice di procedura penale - di una serie di dati utili per una più agevole e sollecita incardinazione, organizzazione e definizione dei giudizi di impugnazione.

L'articolo 8 del provvedimento prevede l'introduzione di un nuovo articolo nelle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale - il 166 bis - diretto a promuovere intese ed altre forme di coordinamento fra procure generali e procure della Repubblica dei relativi distretti.

Tale cooperazione degli uffici della pubblica accusa è volta a fronteggiare la necessità di assicurare al procuratore generale un congruo termine per valutare l'opportunità di impugnare una sentenza e, in caso positivo, per redigere l'atto di appello, nel caso di inerzia o inattività del pubblico ministero del giudizio di primo grado o del procuratore della Repubblica del tribunale circondariale.

Per quanto riguarda la disposizione contenuta *all'articolo 9*, si ritiene che la stessa ribadisca, invece, il principio che, sebbene per i reati di competenza del giudice di pace le funzioni di giudice di secondo grado siano attribuite al tribunale in composizione monocratica, anche il procuratore generale sia legittimato ad appellare le sentenze del medesimo giudice di pace.

Tale disciplina è d'altronde in linea con la previsione dell'articolo 9 dello schema che, introducendo un nuovo articolo, 39-bis, nel decreto legislativo n. 274/2000, dispone che contro le sentenze pronunciate in grado d'appello il ricorso per cassazione può essere proposto soltanto per i motivi di cui all'articolo 606, comma 1, lettere a), b) e c), del codice di procedura penale.

Le citate limitazioni al ricorso per cassazione contro le sentenze pronunciate nell'ambito dei procedimenti per reati di competenza del giudice di pace riguardano esclusivamente le sentenze emesse in appello e non anche quelle inappellabili, secondo il principio dettato nella delega legislativa (articolo 1, comma 84, lettera f), legge n. 103/2017). Inoltre, in linea a quanto disposto dall'articolo 2, comma 1 lett. a) secondo periodo, il pubblico ministero può appellare le sentenze di condanna emesse dal giudice di pace che applichino una pena diversa da quella pecuniaria, solo quando le stesse abbiano modificato il titolo di reato o abbiano escluso una circostanza aggravante ad effetto speciale o stabilito una pena diversa da quella edittale ordinaria.



L'articolo 10, infine, contiene la clausola di invarianza finanziaria, secondo la quale dall'introduzione del presente decreto legislativo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Si confermano gli effetti di neutralità finanziaria per il bilancio dello Stato recati dal provvedimento in esame, trattandosi di modifiche normative volte a dare luogo ad interventi di carattere meramente procedimentale.

Il risultato delle presentazioni è stato approvato dalla Commissione per gli affari del Tesoro, presieduta dal Ministro delle Finanze, il 27/09/2017 e dalla Conferenza.



POSITIVO

NEGATIVO

Il Ragioniere Generale dello Stato

- 5 OTT. 2017





Ministero della Giustizia

UFFICIO LEGISLATIVO

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE DISPOSIZIONI DI MODIFICA DELLA DISCIPLINA IN MATERIA DI GIUDIZI DI IMPUGNAZIONE

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo

Lo schema di decreto legislativo dà attuazione alla delega contenuta nella legge 23 giugno 2017, n. 103, recante "*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*", con cui il Governo è investito della modifica della disciplina in materia di giudizi di impugnazione.

Il presente schema di decreto delegato, che riprende in parte, compatibilmente con i criteri di delega, le proposte formulate dalla commissione ministeriale di studio costituita con decreto del Ministro della giustizia 9 dicembre 2015 presieduta dal dott. Domenico Carcano, attua le disposizioni contemplate nell'articolo 1, commi 82, 83 e 84 lettere f), g), h), i), l), e m) della legge n. 103/2017, il quale conferisce all'esecutivo il compito adottare interventi volti a razionalizzare le attività giudiziarie connesse alle impugnazioni, nonché a deflazionare i carichi da cui sono gravati gli uffici giudiziari, mediante la semplificazione dei relativi procedimenti, sia in appello che in cassazione, e ad ovviare alle conseguenti criticità oggi esistenti, che si ripercuotono inevitabilmente sull'efficienza dell'intero sistema giustizia.

In tale ottica, i principi di delega hanno ad oggetto la modifica alla disciplina del procedimento davanti al giudice di pace, l'individuazione degli uffici del pubblico ministero legittimati a proporre appello, la riduzione dei casi di appello e la limitazione dell'appello incidentale al solo imputato.

In sintesi, la riforma in esame razionalizza l'esercizio del potere di impugnazione della pubblica accusa, legittimando il procuratore generale ad appellare esclusivamente in caso di inerzia del pubblico ministero di primo grado, cioè in ipotesi di avocazione o di acquiescenza del pubblico ministero.

Con la stessa finalità deflattiva, lo schema di decreto circoscrive il potere d'impugnazione delle parti nei limiti in cui le rispettive pretese risultino soddisfatte, con conseguente restrizione dei casi di appello sia del pubblico ministero sia dell'imputato, ed estende l'inappellabilità, già stabilita per le sentenze di condanna alla sola ammenda, anche alle sentenze di proscioglimento o di non luogo a procedere relative a contravvenzioni punite con la sola pena dell'ammenda o con una pena alternativa.

Inoltre modifica la disciplina dell'appello incidentale, attribuendo unicamente all'imputato la possibilità di proporlo.

Infine, la riforma interessa la disciplina delle impugnazioni nei procedimenti aventi ad oggetto reati di competenza del giudice di pace, prevedendo la ricorribilità per Cassazione soltanto per violazione di legge delle sentenze emesse in grado di appello.

L'intervento normativo risulta, quindi, nel complesso pienamente conforme ai programmi di Governo.

2) Analisi del quadro normativo nazionale

Con il presente schema di decreto si interviene sulla disciplina in tema di giudizi di impugnazione contenuta nel codice di procedura penale e nel decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, mediante interpolazioni alla regolamentazione esistente, al fine di dare la massima attuazione ai principi di delega di cui alla legge n. 103/2017.

L'intervento ha interessato, inoltre, le norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, mediante la previsione di nuove disposizioni (articoli 165 *bis* e 166 *bis*) finalizzate ad organizzare al meglio le attività degli uffici, in un'ottica di semplificazione, attraverso il coordinamento fra gli uffici giudiziari interessati in vista di una più dinamica e proficua gestione dei rapporti fra gli stessi.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti

Il presente schema di decreto legislativo interviene puntualmente sul codice di procedura penale e sul decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, modificando le norme in essi contenute ed aggiungendovi nuove disposizioni.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali

L'intervento normativo è conforme alla disciplina costituzionale.

5) Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle Regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali

Lo schema di decreto legislativo non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze costituzionali delle Regioni, incidendo su materia (processuale penale) riservata alla competenza dello Stato.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione

Le disposizioni contenute nell'intervento normativo in esame sono compatibili e rispettano i principi di cui all'articolo 118 della Costituzione, in quanto non prevedono né determinano, sia pure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa

Lo schema di decreto legislativo ha ad oggetto materie assistite da riserva assoluta di legge, non suscettibili di delegificazione.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter

Non risultano progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento.

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto

Le disposizioni contenute nel provvedimento non contrastano con i principi fissati in materia dalla giurisprudenza, anche costituzionale, né risultano giudizi di costituzionalità pendenti sul medesimo oggetto.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento europeo

Lo schema di decreto legislativo non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con l'ordinamento europeo.

11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto

Non risultano aperte da parte della Commissione europea procedure di infrazione sul medesimo o analogo oggetto.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali

L'intervento è pienamente compatibile con gli obblighi internazionali.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto

Non risultano procedimenti pendenti avanti la Corte di Giustizia dell'Unione europea aventi il medesimo o analogo oggetto.

14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto

Non risultano pendenti giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea

Considerata l'eterogeneità dei sistemi giuridici penali europei non si hanno indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto all'interno degli Stati membri dell'Unione europea.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

- 1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso**

Il provvedimento non contiene nuove definizioni normative.

- 2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi**

I riferimenti normativi che figurano nel presente schema sono corretti.

- 3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti**

Lo schema di decreto legislativo prevede novelle legislative.

- 4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo**

Lo schema di decreto legislativo prevede l'abrogazione dell'articolo 166 delle disposizioni di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, in materia di comunicazione al procuratore generale dell'appello dell'imputato agli effetti dell'articolo 595 del codice di procedura penale, quando non sia stata proposta impugnazione da parte del procuratore generale. L'abrogazione si è resa necessaria alla luce della nuova disciplina in tema di appello incidentale, che ha reso obsoleta tale norma.

- 5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente**

Lo schema di atto normativo non contiene disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

- 6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo**

Non sono presenti deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

- 7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione**

Non sono previsti atti successivi attuativi di natura normativa.

- 8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi**

Sono stati utilizzati i dati e i riferimenti statistici in possesso del Ministero della giustizia.



Ministero della Giustizia

UFFICIO LEGISLATIVO

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE DISPOSIZIONI DI MODIFICA DELLA DISCIPLINA IN MATERIA DI GIUDIZI DI IMPUGNAZIONE

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

SEZIONE I - IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI

- A) La rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate.**

Lo schema di decreto legislativo si propone di dare attuazione alla delega normativa contenuta nella legge 23 giugno 2017, n. 103, recante “*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all’ordinamento penitenziario*”, il cui articolo 1, commi 82, 83 e 84 lettere f), g), h), i), l), e m) investe il Governo della riforma della disciplina processuale in materia di giudizi di impugnazione.

Il presente provvedimento, che riprende, compatibilmente con i criteri di delega, le proposte formulate dalla commissione ministeriale di studio costituita con D.M. 9 dicembre 2015 e presieduta dal dott. Domenico Carcano, si inserisce nel più ampio programma sotteso alla riforma del codice di procedura penale, volto principalmente alla semplificazione e velocizzazione dei processi, in modo da garantire l’attuazione del principio della ragionevole durata del processo, anche in vista della realizzazione delle esigenze economiche e sociali di deflazionare il sistema penale processuale.

Nello specifico ambito delle impugnazioni, l’intervento mira ad alleggerire i carichi da cui sono gravati gli uffici giudiziari penali, sia in appello che in cassazione, nonché a razionalizzare le attività degli stessi mediante la semplificazione dei relativi procedimenti, anche allo scopo di recuperare efficienza al sistema giustizia.

Al fine di comprendere l’entità dei flussi registrati annualmente in Corte d’appello e in Corte di cassazione, si riportano di seguito i dati rilevati negli ultimi cinque anni dalla Direzione Generale di statistica del Ministero della Giustizia e dalla Corte di cassazione:

Anno	Sopravvenuti in Corte d'appello	Sopravvenuti in Corte di cassazione
2012	104.850	52.342
2013	115.724	53.618
2014	99.808	55.822
2015	96.801	53.539
2016	120.536	52.384

In tale ottica deflattiva e di semplificazione, i principi di delega hanno ad oggetto la modifica della disciplina delle impugnazioni delle sentenze emesse nei procedimenti per reati di competenza del giudice di pace, l'individuazione degli uffici del pubblico ministero legittimati a proporre appello, la riduzione dei casi di appello e la limitazione dell'appello incidentale al solo imputato.

Con particolare riferimento alla riforma delle impugnazioni dei provvedimenti aventi ad oggetto reati di competenza del giudice di pace, si prevede la ricorribilità per cassazione soltanto per violazione di legge delle sentenze emesse in grado di appello. L'obiettivo sotteso alla citata previsione è sia di diminuire il numero di impugnazioni attualmente rilevato per tale tipologia di reati, sia di ottimizzare il relativo sistema.

I dati che si riportano, elaborati dall'Ufficio di statistica della Corte di cassazione, riguardano i procedimenti penali provenienti dal giudice di pace individuati per tipologia e messi a confronto con il totale dei procedimenti iscritti annualmente in Corte.

Anno 2016

Tipologia	Giudice di pace		Cassazione	
	n	%	n	%
RICORSO ORDINARIO	588	71,4%	29.302	55,9%
RICORSO CONTRO SENTENZE DI NON LUOGO A PROCEDERE	90	10,9%	573	1,1%
ARCHIVIAZIONE	87	10,6%	1.100	2,1%
ALTRI RICORSI	59	7,2%	21.409	40,9%
Totale	824	100%	52.384	100%

Anno 2015

Tipologia	Giudice di pace		Cassazione	
	n	%	n	%
RICORSO ORDINARIO	655	75,0%	26.000	48,6%
RICORSO CONTRO SENTENZE DI NON LUOGO A PROCEDERE	71	8,1%	690	1,3%
ARCHIVIAZIONE	77	8,8%	1.053	2,0%
ALTRI RICORSI	70	8,0%	25.796	48,2%
Totale	873	100%	53.539	100%

Anno 2014

Tipologia	Giudice di pace		Cassazione	
	n	%	n	%
RICORSO ORDINARIO	565	73,2%	27.894	50,0%
RICORSO CONTRO SENTENZE DI NON LUOGO A PROCEDERE	77	10,0%	559	1,0%
ARCHIVIAZIONE	75	9,7%	959	1,7%
ALTRI RICORSI	55	7,1%	26.410	47,3%
Totale	772	100%	55.822	100%

Anno 2013

Tipologia	Giudice di pace		Cassazione	
	n	%	n	%
RICORSO ORDINARIO	682	72,1%	26.009	48,5%
RICORSO CONTRO SENTENZE DI NON LUOGO A PROCEDERE	103	10,9%	557	1,0%
ARCHIVIAZIONE	75	7,9%	924	1,7%
ALTRI RICORSI	86	9,1%	26.128	48,7%
Totale	946	100%	53.618	100%

Anno 2012

Tipologia	Giudice di pace		Cassazione	
	n	%	n	%
RICORSO ORDINARIO	543	56,4%	23.851	45,6%
RICORSO CONTRO SENTENZE DI NON LUOGO A PROCEDERE	168	17,4%	640	1,2%
ARCHIVIAZIONE	76	7,9%	928	1,8%
ALTRI RICORSI	176	18,3%	26.923	51,4%
Totale	963	100%	52.342	100%

Anno 2011

Tipologia	Giudice di pace		Cassazione	
	n	%	n	%
RICORSO ORDINARIO	543	56,4%	22.247	44%
RICORSO CONTRO SENTENZE DI NON LUOGO A PROCEDERE	168	17,4%	722	1%
ARCHIVIAZIONE	76	7,9%	833	2%
ALTRI RICORSI	176	18,3%	27.120	53%
Totale	963	100%	50.922	100%

La riforma nel settore in esame è volta, inoltre, a razionalizzare l'esercizio del potere di impugnazione della pubblica accusa, legittimando il procuratore generale ad appellare esclusivamente in caso di inerzia del pubblico ministero presso il giudice di primo grado, cioè in ipotesi di acquiescenza di quest'ultimo o di avocazione.

Attualmente, infatti, il codice di procedura penale prevede che siano legittimati a proporre appello sia il pubblico ministero che ha presentato le conclusioni, sia il procuratore della Repubblica presso il tribunale, sia il procuratore generale presso la corte d'appello; quest'ultimo a prescindere dall'eventuale impugnazione o acquiescenza del pubblico ministero presso il giudice che ha emesso il provvedimento.

Il risultato che si intende realizzare con il presente intervento è di evitare eventuali duplicazioni degli appelli del pubblico ministero, così riducendo il numero di impugnazioni da parte del procuratore generale e migliorando l'efficienza degli uffici interessati.

Lo schema di decreto, inoltre, circoscrive il potere d'impugnazione delle parti nei limiti in cui le rispettive pretese risultino soddisfatte, con conseguente diminuzione dei casi di appello sia del pubblico ministero sia dell'imputato.

Inoltre si estende l'inappellabilità, già stabilita per le sentenze di condanna alla sola ammenda, anche alle sentenze di proscioglimento o di non luogo a procedere relative a contravvenzioni punite con la sola pena dell'ammenda o con una pena alternativa. Ciò al fine di ridurre gli appelli e, soprattutto, di restituire coerenza al sistema, ponendo l'imputato in una posizione di parità rispetto a quella del pubblico ministero.

Infine viene modificata la disciplina dell'appello incidentale, attribuendo unicamente all'imputato la possibilità di proporlo.

Come sopra anticipato, la strategia di razionalizzazione dei procedimenti in appello e in cassazione, che si vuole realizzare con il presente intervento normativo, intende ovviare alle attuali criticità connesse agli enormi carichi di lavoro che gravano sugli uffici giudicanti e requirenti, compresi quelli di secondo grado e di legittimità, che si ripercuotono inevitabilmente sull'efficienza dell'intero sistema giustizia. Attraverso la descritta operazione, la quale comporta una riduzione delle impugnazioni che non necessariamente si traduce in una diminuzione dei relativi processi, non si persegue solo l'obiettivo di veder diminuire la mole di procedimenti in fase di impugnazione, ma soprattutto di recuperare coerenza ed efficacia alle procedure e all'attività degli uffici giudiziari, anche al fine di velocizzare i tempi di definizione dei processi.

Di seguito si riportano i dati elaborati negli ultimi cinque anni dalla Direzione Generale di statistica del Ministero della Giustizia, riguardanti il numero di procedimenti sopravvenuti annualmente in Corte d'appello, il numero di impugnazioni in Appello da parte del procuratore della Repubblica presso il tribunale e del procuratore generale, anche in percentuale rispetto al totale dei procedimenti sopravvenuti.

Anno	Impugnazioni avverso sentenze		Sopravenuti in Corte di Appello	% impugnazioni PM su sopravvenuti in corte	% impugnazioni PG su sopravvenuti in corte
	PM c/o Tribunale	PG			
2012	2.106	3.879	104.850	2,0%	3,7%
2013	2.382	4.173	115.724	2,1%	3,6%
2014	1.724	3.569	99.808	1,7%	3,6%
2015	1.860	3.371	96.801	1,9%	3,5%
2016	1.678	3.494	120.536	1,4%	2,9%

B) L'indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo.

L'obiettivo a breve termine del presente intervento normativo è quello di esercitare la delega normativa, recependo le indicazioni contenute nella delega stessa, al fine di riformare il sistema delle impugnazioni penali, in un'ottica di deflazione e razionalizzazione dell'intero sistema processuale penale.

L'intervento normativo consentirà, nel medio e lungo periodo, di alleggerire il carico giudiziario penale e di riorganizzare l'attività degli uffici interessati, in modo da conseguire una maggiore efficienza dell'azione giurisdizionale e, infine, di velocizzare i tempi complessivi del processo penale.

In particolare si potrà ottenere l'effetto di diminuire il numero di ricorsi per cassazione e di limitare i procedimenti in appello, anche ampliando i casi di inappellabilità e limitando la legittimazione ad impugnare del pubblico ministero e dell'imputato.

Inoltre si razionalizzerà l'esercizio del potere di impugnazione della pubblica accusa, circoscrivendo l'appello del procuratore generale ai soli casi di acquiescenza da parte del procuratore presso il tribunale e di avocazione.

Infine potrà essere realizzata una gestione più dinamica dei rapporti tra uffici giudiziari di volta in volta interessati alle impugnazioni, garantendo maggiore sinergia tra gli uffici chiamati a decidere i differenti gradi di uno stesso giudizio e tra i diversi uffici del pubblico ministero.

C) La descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR.

L'indicatore che consente la verifica del grado di raggiungimento dei sopra descritti obiettivi è rappresentato dai dati statistici relativi al numero di impugnazioni e, quindi, di procedimenti penali in grado di appello e in cassazione.

Ulteriore indicatore è costituito dal tempo necessario per la definizione dei processi penali.

D) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

Risultano destinatari delle presenti disposizioni, tra i soggetti pubblici, gli uffici giudiziari, in particolare gli appartenenti alla magistratura, requirente, giudicante e di legittimità, ed il personale amministrativo.

Tra i soggetti privati, sono interessati tutti coloro che si trovino a vario titolo coinvolti in un procedimento penale.

SEZIONE 2 - PROCEDURE DI CONSULTAZIONE PRECEDENTI L'INTERVENTO

Come si è sopra anticipato, il decreto recepisce i lavori della Commissione ministeriale di studio presieduta dal dott. Domenico Carcano, istituita con decreto del Ministro della giustizia del 9 dicembre 2015, e composta da professori universitari, magistrati e avvocati. Tutte le opinioni e le osservazioni emerse nel corso delle sedute della Commissione sono confluite nella relazione finale di cui, compatibilmente con i principi di delega enunciati dal legislatore, si è tenuto conto nell'elaborare lo schema di decreto legislativo.

Nel corso dell'istruttoria non si è ritenuto opportuno consultare soggetti esterni all'amministrazione pubblica, stante la natura prettamente tecnica dell'intervento. In proposito si osserva che la composizione della Commissione ministeriale ha sostanzialmente garantito l'apporto qualificato di esponenti delle categorie professionali maggiormente coinvolte. Inoltre, la compiuta descrizione del perimetro dell'intervento, ad opera della legge delega, ha ridotto entro ambiti squisitamente tecnico-giuridici ogni conseguente riflessione in ordine alla collocazione sistematica degli istituti e alla disciplina dei relativi presupposti.

Si osserva, comunque, che l'adozione dei testi dei decreti legislativi presuppone sempre, infine, un confronto tra tutte le amministrazioni interessate, ciascuna delle quali è portatrice delle istanze proprie del settore di competenza.

SEZIONE 3 - LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO ("OPZIONE ZERO")

L'opzione di non intervento è stata valutata, ma disattesa in quanto l'intervento regolatorio è necessario per dare attuazione alla delega normativa contenuta nella legge n. 103 del 2017.

A tale preliminare considerazione si aggiunga che l'opzione di non intervento non avrebbe consentito di rivisitare il sistema delle impugnazioni penali per superare le criticità evidenziate alla Sezione 1.

SEZIONE 4 - OPZIONI ALTERNATIVE ALL'INTERVENTO REGOLATORIO

L'ambito delle opzioni alternative risulta fortemente ridotto, se non addirittura inesistente, in ragione della natura circoscritta della delega contenuta nella legge di delegazione medesima, con riferimento agli stringenti principi e criteri direttivi previsti.

A fronte della ben delimitata perimetrazione della delega, si è perseguito l'obiettivo di attribuire il più ampio ambito applicativo possibile ai criteri e principi in essa contenuti, estendendo l'attuazione di quelli di carattere generale anche, per quanto possibile, ai procedimenti riguardanti i reati di competenza del giudice di pace.

Il complessivo intervento è stato completato aggiungendo nuovi articoli alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale (articoli 165 *bis* e 166 *bis*), finalizzati ad organizzare al meglio le attività degli uffici, in un'ottica di semplificazione.

Si tratta di disposizioni che mirano al coordinamento fra gli uffici giudiziari interessati, allo scopo di assicurare una più dinamica e proficua gestione dei rapporti fra gli stessi, anche riconoscendo margini di discrezionalità nelle scelte organizzative, sempre nell'ottica di razionalizzazione perseguita dal legislatore delegante.

SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA E VALUTAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI E DELL'IMPATTO SULLE PMI

A) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti e le relative fonti di informazione.

L'intervento oggetto della proposta non presenta svantaggi, poiché, come si è sopra evidenziato, risponde all'esigenza di:

- ottenere, in un'ottica di deflazione, la riduzione del numero di ricorsi per cassazione e dei procedimenti in appello, anche attraverso l'aumento dei casi di inappellabilità, la limitazione della legittimazione ad impugnare del pubblico ministero e dell'imputato, la razionalizzazione dell'esercizio del potere di impugnazione dell'accusa prevedendo l'appello del procuratore generale nei soli casi di avocazione o di acquiescenza da parte del procuratore della Repubblica;
- realizzare, in vista del recupero di efficienza del sistema giustizia, la semplificazione delle procedure ed una gestione più dinamica dei rapporti tra uffici giudiziari di volta in volta interessati alle impugnazioni;
- assicurare, in definitiva, tempi più brevi per la definizione dei processi penali.

Gli effetti non potranno che essere positivi, non solo per l'organizzazione e le attività degli uffici giudiziari, ma, altresì, per garantire una più efficace amministrazione della giustizia.

Nel medio e lungo termine il provvedimento normativo consentirà una riduzione dei carichi di lavoro degli uffici giudiziari, una migliore gestione degli stessi e, di conseguenza, una velocizzazione dei tempi della giustizia, in modo da garantire l'attuazione del principio della ragionevole durata del processo.

Dai dati disponibili presso la Direzione Generale di Statistica di questo Ministero, sopra richiamati, relativi ai procedimenti pendenti negli ultimi anni in grado di appello e in Cassazione, è emerso l'elevato numero di affari che impegna gli uffici giudiziari interessati. Affari la cui trattazione si prevede che possa essere velocizzata ed il cui numero è destinato a diminuire, grazie all'intervento di riforma.

La quantificazione, allo stato, dei possibili effetti processuali del presente intervento normativo appare impossibile, perché il sistema giustizia reagirà alle indicate innovazioni in modo non rilevabile attraverso un giudizio prognostico. Si può solo prevedere che si avrà comunque un complessivo vantaggio nel medio e lungo periodo, grazie alla possibilità di ridurre le impugnazioni (in misura allo stato non determinabile) e di velocizzare e semplificare le relative procedure.

L'intervento, come risulta evidente, presenta analoghi vantaggi per tutti gli utenti della giustizia, nonché per le piccole e medie imprese e per i cittadini tutti.

B) Individuazione e stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese.

Alla luce delle considerazioni svolte al precedente punto A), gli effetti sulle micro, piccole e medie imprese non possono, allo stato, essere stimate. Si ribadisce, tuttavia, che l'intervento non può che presentare analoghi vantaggi per le piccole e medie imprese, così come per tutti i cittadini.

C) Indicazione e stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese

Non sono previsti oneri informativi e relativi costi amministrativi a carico di cittadini e imprese.

D) Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione.

L'attuazione immediata delle nuove norme avviene tramite le strutture interne e l'organizzazione già in atto del Ministero della giustizia, senza ulteriori oneri per la finanza pubblica.

SEZIONE 6 - INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA' DEL PAESE

Il decreto legislativo, attenendo alla materia processuale penale, non presenta profili di diretta incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del paese, ma al contrario, garantendo una maggiore efficienza della giustizia, aumenta la fiducia nel sistema giudiziario con conseguenti effetti positivi sulla competitività dell'Italia anche a livello internazionale.

SEZIONE 7 - MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio.

Sono soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento normativo in esame i magistrati requirenti e giudicanti.

B) Le azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.

Non sono previste azioni specifiche per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento, perché diretto a soggetti specializzati (magistrati, avvocati). Il testo verrà diffuso in rete mediante il sito *web* del Ministero della giustizia.

C) Strumenti e modalità per il controllo ed il monitoraggio dell'intervento regolatorio.

Il controllo ed il monitoraggio dell'intervento regolatorio verrà attuato dal Ministero della giustizia attraverso le risorse strumentali e umane a disposizione, senza l'introduzione di nuovi oneri per la finanza pubblica. I dati ricavati serviranno, altresì, a valutare l'efficienza e bontà dell'intervento. Il monitoraggio potrà essere attuato verificando:

- il numero delle impugnazioni;
- il tempo di definizione dei procedimenti penali.

D) Meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio.

Non sono previsti specifici meccanismi per la revisione dell'intervento regolatorio.

E) Gli aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR.

A cura del Ministero della giustizia verrà effettuata, con cadenza biennale, la prescritta V.I.R., nella quale saranno presi in esame i seguenti aspetti:

- verifica dell'efficacia dell'intervento mediante analisi dei flussi e dei provvedimenti di cui alla Sezione I, lettera C);
- verifica dei tempi complessivi di definizione dei processi penali.

SEZIONE 8 - RISPETTO DEI LIVELLI MINIMI DI REGOLAZIONE EUROPEA

L'intervento normativo non è chiamato ad adeguarsi a un livello minimo di regolazione europea, riguardando materia non compresa nelle competenze dell'Unione europea, non provvedendosi, infatti, al recepimento di una direttiva.