

dossier

12 gennaio 2021

RIFORMA DEL PROCESSO PENALE

Indagine conoscitiva: le posizioni espresse dagli auditi

A.C. 2435

 Senato
della Repubblica

 Camera
dei deputati

dossier
X V I I I L E G I S L A T U R A



SERVIZIO STUDI

UFFICIO RICERCHE SU QUESTIONI ISTITUZIONALI GIUSTIZIA E CULTURA

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  @SR_Studi

Dossier n. 267/1



SERVIZIO STUDI

DIPARTIMENTO GIUSTIZIA

TEL. 06 6760-9148 - ST_GIUSTIZIA@CAMERA.IT -  @CD_GIUSTIZIA

PROGETTI DI LEGGE N. 310/1

La redazione del presente dossier è stata curata dal Servizio Studi della Camera dei deputati

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

File: gi0122a

A.C. 2435

Indagine conoscitiva: le posizioni espresse dagli auditi

AVVERTENZA:

Nella **prima colonna** è riportato il contenuto dell'A.C. 2435.

Nella **seconda colonna** sono riportate le posizioni espresse dai seguenti **magistrati**:

- Federico Cafiero De Raho, Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo (Resoconto stenografico della seduta del 30 settembre 2020 e documentazione allegata)
- Pietro Curzio, Primo presidente della Corte di cassazione (Resoconto stenografico della seduta del 28 ottobre 2020)
- Margherita Cassano, Presidente aggiunto della Corte di cassazione (Resoconto stenografico della seduta del 28 ottobre 2020)
- Giovanni Salvi, Procuratore generale della Corte di cassazione (Resoconto stenografico della seduta del 28 ottobre 2020 e documentazione depositata)
- Edmondo Bruti Liberati, già Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano (Resoconto stenografico della seduta del 10 novembre 2020 e documentazione depositata)
- Nicola Russo, consigliere della Corte d'Appello di Napoli (Resoconto stenografico della seduta del 10 novembre 2020 e documentazione depositata)
- Massimo Zaniboni, Presidente del Tribunale di Sassari (Resoconto stenografico della seduta dell'11 novembre 2020 e documentazione depositata)
- Giuseppe Lombardo, Procuratore aggiunto della Procura della Repubblica presso il tribunale di Reggio Calabria (Resoconto stenografico della seduta dell'11 novembre 2020)
- Piergiorgio Morosini, GIP presso il Tribunale di Palermo (Resoconto stenografico della seduta dell'11 novembre 2020 e documentazione depositata)
- Giovanni Canzio, Primo presidente emerito della Corte di Cassazione (Resoconto stenografico della seduta del 12 novembre 2020 e documentazione depositata)
- Ludovico Vaccaro, Procuratore capo della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Foggia (Resoconto stenografico della seduta del 12 novembre 2020)
- Carlo Nordio, già Procuratore aggiunto della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Venezia (Resoconto stenografico della seduta del 12 novembre 2020)
- Luigi Levita, magistrato coordinatore dell'Ufficio GIP-GUP del Tribunale di Nocera Inferiore (Resoconto stenografico della seduta del 12 novembre 2020 e documentazione depositata)
- Alberto Liguori, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Terni (Resoconto stenografico della seduta del 17 novembre 2020 e documentazione depositata)
- Francesco Bretone, Sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bari (Resoconto stenografico della seduta del 17 novembre 2020 e documentazione depositata)
- Alfredo Mantovano, Consigliere di Cassazione e vicepresidente del Centro studi Rosario Livatino (Resoconto stenografico della seduta del 17 novembre 2020 e documentazione depositata)
- Domenico Airoma, Procuratore aggiunto della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli Nord (Resoconto stenografico della seduta del 17 novembre 2020 e documentazione depositata)

Nella **terza colonna** sono riportate le posizioni espresse dai seguenti **docenti universitari ed esperti**:

- Giorgio Spangher, Professore di procedura penale presso l'Università di Roma "La Sapienza" (Resoconto stenografico della seduta del 27 ottobre 2020 e documentazione depositata)
- Stefano Preziosi, Professore di diritto penale presso l'Università Lum "Jean Monnet" di Bari (Resoconto stenografico della seduta del 27 ottobre 2020 e documentazione depositata)
- Massimiliano Masucci, Professore di diritto penale internazionale presso l'Università degli studi "Roma Tre" (Resoconto stenografico della seduta del 27 ottobre 2020 e documentazione depositata)
- Francesco Caprioli, Professore di diritto processuale penale presso l'Università degli studi di Torino (Resoconti stenografici delle sedute del 4 novembre 2020 e del 12 novembre 2020 e documentazione depositata)
- Agostino De Caro, Professore di diritto processuale penale presso l'Università degli studi del Molise (Resoconti stenografici delle sedute del 4 novembre 2020 e del 10 novembre 2020 e documentazione depositata)
- Mauro Ronco, Professore di diritto penale presso l'Università degli studi di Padova (Resoconti stenografici delle sedute del 4 novembre 2020 e del 10 novembre 2020 e documentazione depositata)
- Alfonso Celotto, Professore di diritto costituzionale presso l'Università degli studi "Roma Tre" (Resoconto stenografico della seduta del 5 novembre 2020)
- Serena Quattrocchio, Professoressa di diritto processuale penale presso l'Università del Piemonte orientale (Resoconto stenografico della seduta del 5 novembre 2020)
- Tullio Padovani, Professore di diritto penale presso la Scuola superiore S. Anna di Pisa – Accademico dei Lincei (Resoconto stenografico della seduta del 5 novembre 2020)
- Mitja Gialuz, Professore di diritto processuale penale presso l'Università degli studi di Genova (Resoconto stenografico della seduta dell'11 novembre 2020 e documentazione depositata)
- Guglielmo Scarlato, esperto (Resoconto stenografico della seduta del 17 novembre e documentazione depositata)
- Enrico Marzaduri, Professore di procedura penale presso l'Università degli studi di Pisa (Resoconto stenografico della seduta del 17 novembre 2020)

Nella **quarta colonna** sono riportate le posizioni espresse dalle seguenti **associazioni di categoria**:

- ANM, Associazione nazionale magistrati (Resoconto stenografico della seduta del 30 settembre 2020)
- CNF, Consiglio nazionale forense (Resoconto stenografico della seduta del 7 ottobre 2020 e documentazione allegata)
- UCPI, Unione delle Camere penali italiane (Resoconto stenografico della seduta del 7 ottobre 2020 e documentazione allegata)
- OCF, Organismo congressuale forense (Resoconto stenografico della seduta del 7 ottobre 2020 e documentazione allegata)
- AIGA, Associazione italiana giovani avvocati (Resoconto stenografico della seduta del 15 ottobre 2020 e documentazione depositata)
- ANF, Associazione nazionale forense (Resoconto stenografico della seduta del 15 ottobre 2020 e documentazione depositata)

Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello

Capo I

DELEGA AL GOVERNO 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

Articolo 1

Oggetto e procedimento

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 dal 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 trasmissione. 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, uno o più decreti legislativi recanti le norme di attuazione delle disposizioni adottate ai sensi del comma 1 e di coordinamento tra le stesse e le altre leggi dello Stato, anche modificando la formulazione e la collocazione delle norme del codice penale, del codice di procedura penale e delle 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 per essa stabiliti, può adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi.

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:

Giovanni Salvi (Procuratore generale presso la Corte di cassazione) suggerisce, nella fase delle indagini preliminari, di prevedere la possibilità, già contemplata dall'art. 83, comma 12-quater, del D.L. n. 18/2020, di avvalersi di collegamenti da remoto, per compiere atti che richiedono la partecipazione della persona sottoposta alle indagini, della persona offesa, del difensore, di consulenti, di esperti o di altre persone, nei casi in cui la presenza fisica di costoro comporti un rallentamento dei tempi delle indagini, ovvero un aggravio eccessivo per l'interessato.

Ludovico Vaccaro (Procuratore capo della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Foggia) ritiene che il progetto di riforma dovrebbe prevedere l'informatizzazione dell'intero processo penale con la digitalizzazione di tutta la documentazione degli atti di indagine e degli atti del processo. Resta ferma, invece, a suo giudizio l'esigenza che la discussione e la decisione in camera di consiglio si svolgano in presenza.

Alfredo Mantovano (Consigliere di Cassazione) pur condividendo l'intento della riforma, esprime diverse riserve, di ordine operativo e contenutistico. In particolare, dal punto di vista operativo, suggerisce di affiancare al disegno di legge una relazione dettagliata e obiettiva sul funzionamento attuale della DGSIA e su come si intendano superare i problemi che il sistema finora ha manifestato. Sottolinea come parlare di notifiche e di depositi di atti e documenti col mezzo telematico faccia sperare in cambiamenti significativi, a condizione di essere in grado di realizzarli. In prospettiva, un sistema funzionante di notifiche e di deposito degli atti garantisce certamente un contenimento di spesa, purché al momento del suo avvio vi sia l'investimento più adeguato, del quale però nel ddl in esame non vi è traccia.

Edmondo Bruti Liberati (già Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano) ritiene opportuna la previsione del deposito di atti e documenti in via telematica, in vista di una disciplina a regime che vada oltre l'emergenza Covid 19. Sottolinea la necessità di cogliere l'occasione per incisive innovazioni nella assunzione di atti a distanza, utilizzando i prossimi mesi per gli adeguamenti tecnici indispensabili. Ritiene che vi siano atti per i quali l'assunzione a distanza evita aggravii per gli interessati, riduce i tempi senza alcuna lesione delle garanzie di difesa e del principio del contraddittorio.

a) prevedere che, nei procedimenti penali in ogni stato e grado, il deposito di atti e documenti possa essere effettuato anche con **modalità telematiche**;

b) prevedere che il Ministro della giustizia, 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, previa verifica e accertata la funzionalità dei servizi di comunicazione, individui gli uffici giudiziari e la tipologia degli atti per i quali il deposito telematico è obbligatorio;

c) prevedere che, nei casi 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 in ogni stato e grado, il deposito telematico di atti e documenti possa avvenire anche mediante soluzioni tecnologiche che assicurino la generazione di un messaggio di avvenuto perfezionamento del deposito, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici;

e) prevedere che, nel caso di utilizzazione del deposito telematico nei procedimenti penali in ogni stato e grado, il deposito si consideri avvenuto nel momento in cui è generato il messaggio di conferma del completamento della trasmissione;

f) prevedere che, nei procedimenti penali in ogni stato e grado, le comunicazioni siano effettuate con modalità telematiche, anche mediante 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 in ogni stato e grado, le notificazioni a persona diversa dall'imputato siano eseguite con modalità telematiche, anche mediante soluzioni tecnologiche diverse dalla posta elettronica certificata;

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

i) prevedere, per la notificazione e la comunicazione telematica a persona diversa dall'imputato eseguita mediante soluzione tecnologica diversa dalla posta elettronica certificata, che le stesse si considerino avvenute nel momento in cui è 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 con modalità telematiche, anche mediante 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 dell'effettiva conoscenza dell'atto da parte dell'imputato, nel caso in cui questi sia assistito da un difensore d'ufficio e la prima notificazione 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 notificazioni saranno effettuate mediante consegna al difensore, anche con modalità telematiche, e che l'imputato abbia l'onere

Federico Cafiero De Raho (*Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo*) valuta positivamente questo aspetto della riforma che dovrebbe agevolare non solo le cancellerie (che vedrebbero estese le possibilità di notifica telematica) ma anche i difensori. Ritiene che altrettanto auspicabile sarebbe l'attuazione di un vero e proprio processo penale telematico.

Alfredo Mantovano (*Consigliere di Cassazione*) ritiene che il principio della lett. a) sia affermato in modo generico: la delega a "prevedere che, nei procedimenti penali in ogni stato e grado, il deposito di atti e documenti possa essere effettuato anche con modalità telematiche", conferirebbe infatti al legislatore delegato una eccessiva discrezionalità. Ritiene che sia necessario precisare gli stati e i gradi del giudizio per i quali il deposito telematico deve essere preferito rispetto ad altri. A suo giudizio il primo urgente livello di trasmissione di atti per via telematica è quello delle misure cautelari, reali e personali, e dei relativi ricorsi. Ritiene che sia il caso di uscire dal generico e di dettagliare priorità e precedenze, nella direzione dell'abbattimento del peso cartaceo, per lo meno nella fase di avvio dei vari procedimenti, in particolare di quelli di riesame o di impugnazione.

Ludovico Vaccaro (*Procuratore capo della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Foggia*) propone che il deposito telematico non sia una facoltà, ma divenga la regola, con le eccezioni previste nel caso di impossibilità o di malfunzionamento di servizi. Propone inoltre di estendere l'elezione di domicilio telematico, informatico, prevista per il querelante, almeno come possibilità a ogni parte del processo, a tutte le persone offese al di là che siano querelanti o indagati.

Carlo Nordio (*già Procuratore aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Venezia*) valuta positivamente la parte della riforma che riguarda le notifiche telematiche, ispirata al principio di responsabilizzazione o di responsabilità dell'imputato o dell'indagato, che deve essere diligente una volta che è stato informato dell'esistenza di un'indagine a suo carico.

Federico Cafiero De Raho (*Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo*) rileva che evidentemente il nuovo sistema dovrà assicurare la effettiva conoscenza da parte dell'imputato, nel rispetto dei suoi diritti, che trovano fonte nella Costituzione e nella CEDU. 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. Probabilmente sarà necessario anche proiettarsi in impegni sociali, che sostengano le categorie più disagiate.

Margherita Cassano (*Presidente aggiunto della Corte di cassazione*), pur condividendo lo spirito della riforma, evidenzia le possibili ricadute negative delle notificazioni al difensore d'ufficio di persona ir reperibile e,

Mauro Ronco condivide l'obiettivo di questi principi, ovvero l'individuazione delle linee di un futuro processo penale telematico, ma ritiene che essi lascino nel vago le modalità concrete con cui potrà pervenirsi al nuovo regime, rinviando a una legislazione futura tutta da costruire.

Mauro Ronco ritiene che queste previsioni presentino aspetti di criticità: in via di principio, perché assegnano al difensore un compito che spetta all'organo processuale che dà impulso al processo, togliendo al difensore la facoltà di non accettare l'elezione di domicilio; in via di fatto, perché non v'è alcuna garanzia che l'imputato mantenga un domicilio stabile. Il difensore viene gravato di un impegno di ricerca dell'imputato, senza avere a disposizione i poteri e i mezzi della Polizia Giudiziaria. Ritiene che queste disposizioni, inoltre, introducano il rischio che il processo *in absentia* sia condotto con la violazione del diritto dell'imputato all'effettiva conoscenza dell'imputazione, non essendo precisate le "opportune deroghe" a garanzia dell'effettiva conoscenza dell'atto da parte dell'imputato, nel caso in cui questi sia assistito da un difensore d'ufficio.

Associazione Nazionale Magistrati si dichiara molto favorevole a questo intervento.

Unione delle Camere penali italiane ritiene che si tratti di un tentativo di disegnare, fuori da ogni concertazione, un improbabile processo penale telematico. Giudica le previsioni estremamente vaghe, con rimandi a successivi decreti del Ministro della Giustizia per l'individuazione di specifici atti e modalità da inserire in tale nuovo regime e sottolinea in generale che nessuna previsione è volta a garantire condizioni di parità dei soggetti del processo.

Associazione italiana giovani avvocati nutre perplessità sulla possibilità di individuare atti per i quali il deposito telematico diventerebbe obbligatorio e sulle modalità di individuazione di tali atti.

Consiglio nazionale forense è contrario all'imposizione di un domicilio per legge dopo la prima notificazione, in violazione del diritto del difensore a rifiutare la elezione del domicilio della persona sottoposta a indagini (attuale art. 162, comma 4-bis, c.p.p.). Sottolinea l'esigenza di non modificare questa previsione che impedisce il fenomeno della c.d. falsa reperibilità dell'imputato, che consentirebbe di procedere in assenza dello stesso. Segnala che la normativa si giustifica ancor meno con riguardo alla difesa d'ufficio.

Unione delle Camere penali italiane ritiene assolutamente generica l'individuazione della modalità con la quale si intende garantire alla persona sottoposta a processo penale, priva di difesa fiduciaria, l'effettiva conoscenza non solo del procedimento ma anche del definitivo atto di accusa a suo carico.

di indicare al difensore un recapito idoneo ove effettuare le comunicazioni e di comunicargli ogni mutamento dello stesso;

conseguentemente, sul processo *in absentia*. Rileva infatti come l'esperienza pratica della Cassazione evidenzia che una fetta consistente di processi si celebrano nei confronti di persone che in definitiva non ne hanno avuta alcuna conoscenza effettiva e che correttamente dopo fanno ricorso al rimedio della rescissione del giudicato (art. 629-bis c.p.p.), teso a rimuovere una sentenza di condanna cui non abbia potuto far seguito la possibilità di impugnazione dell'imputato per il semplice fatto che non aveva avuto alcuna conoscenza effettiva. Rileva come evidentemente tutto ciò incida direttamente sull'efficienza di un processo penale, impegnato in larga misura nella celebrazione dei processi destinati poi a sfociare in pronunce inutili o comunque in pronunce adottate all'esito di un processo non pienamente garantito.

Giovanni Salvi (Procuratore generale presso la Corte di cassazione) valuta positivamente questo principio di delega, che ritiene uno snodo fondamentale per l'efficienza del procedimento penale e un corollario del processo accusatorio, coerente con il quadro nazionale e sovra-nazionale, quale precisato dalla giurisprudenza costituzionale (sent. n. 136 del 2008) e CEDU (18 febbraio 2006, Hermi c. Italia; 28 febbraio 2008, Demebukov c. Bulgaria), senza che possa ritenersi lesivo di diritti fondamentali. Sottolinea che una volta che la persona sottoposta alle indagini è effettivamente resa edotta dell'esistenza del procedimento a suo carico, delle alternative che gli si prospettano, del ruolo della difesa anche d'ufficio, è responsabilità della parte non disinteressarsi del procedimento. Suggerisce peraltro, proprio per garantire una piena consapevolezza dell'imputato circa le conseguenze dell'inadempimento agli oneri processuali volti a garantire un canale comunicativo effettivo, di includere, oltre agli avvisi già previsti alla lettera m), anche quello concernente il fatto che la volontaria sottrazione alla conoscenza del processo e il conseguente rifiuto a parteciparvi comporta che si procederà in assenza.

Nicola Russo (Consigliere della Corte d'Appello di Napoli), con riguardo alla deroga introdotta dalla lettera l), osserva che, innanzitutto, non si comprende come mai si ipotizzi la possibilità di prima notificazione non avvenuta direttamente a mani dell'imputato o di uno dei soggetti elencati quando nella relazione illustrativa si stabilisce che questa deve necessariamente avvenire sempre nelle forme di cui agli artt. 156 e 157 c.p.p. Ove non si fosse realizzato l'effetto di conoscenza del procedimento con le modalità descritte, la notifica dovrà essere sempre ripetuta. In secondo luogo, esprime perplessità in merito alla previsione di un regime differenziato per il caso della difesa di ufficio, attese l'equiparazione codicistica tra difesa di fiducia e di ufficio, la professionalità richiesta per l'assunzione dell'incarico e la circostanza che molto frequentemente la corresponsione dell'onorario al difensore di ufficio finisce per gravare sull'Erario.

Edmondo Bruti Liberati (già Procuratore della Repubblica di Milano) ritiene la disciplina proposta coerente con il sistema del processo accusatorio, in quanto non consente che la parte messa a conoscenza del processo possa sottrarsi

Francesco Caprioli esprime perplessità sul fatto che le notifiche successive alla prima si possano fare anche al difensore d'ufficio, e non solo più a quello di fiducia, senza deroghe di alcun tipo; ciò soprattutto alla luce della sentenza delle Sezioni Unite dello scorso agosto che ha affermato che l'elezione di domicilio presso un difensore d'ufficio non è neppure prova dell'effettiva conoscenza del procedimento, proprio perché si sa che la nomina d'ufficio non è sempre seguita dall'instaurazione di un effettivo rapporto di assistenza difensiva. Ritiene che il senso complessivo della riforma delle notificazioni sia quello di scaricare gran parte della responsabilità della conoscenza del processo (non del procedimento) sull'imputato stesso, ancora più che sui difensori, e dubita che la CEDU possa accettare questa impostazione. Valuta positivamente la proposta avanzata da Giovanni Salvi di inserire quantomeno un avvertimento all'imputato delle gravissime conseguenze del mancato colpevole inadempimento dell'onere di indicare il recapito al difensore.

Mitja Gialuz esprime riserve in merito all'equiparazione tra difesa fiduciaria e officiosa, sul piano della sua reale praticabilità, nonché della compatibilità con il diritto fondamentale dell'accusato di partecipare coscientemente al proprio processo, non tenendo in debito conto la giurisprudenza della Corte Edu in tema di processo *in absentia*; ritiene dunque che, riducendosi drasticamente i casi di notifica diretta al prevenuto, si vada a sacrificare, in nome di esigenze efficientistiche, uno dei presidi cardine, tesi ad assicurare che un soggetto possa decidere in modo consapevole e volontario se partecipare o meno al proprio processo.

Organismo congressuale forense contesta questa previsione rilevando come non si possa scaricare sull'avvocato l'onere della ricerca dell'imputato.

Associazione italiana giovani avvocati sottolinea come la prassi dimostri l'estrema difficoltà, in molteplici casi, da parte del difensore, soprattutto se nominato d'ufficio, a prendere contatti con l'indagato/imputato.

A.C. 2435	Magistrati	Professori universitari ed esperti	Associazioni di categoria
	<p>e ritardarlo; inoltre, responsabilizzando la parte, rende più concreta la effettiva conoscenza del procedimento. Ritiene che la volontaria sottrazione debba comportare il processo in assenza, l'alternativa essendo quella dell'obbligo di presenza almeno all'apertura del dibattimento, come previsto in molti ordinamenti.</p> <p>Massimo Zaniboni (Presidente del Tribunale di Sassari) ritiene opportuno specificare in cosa consistano le 'deroghe' alle forme di notificazione al difensore laddove questi sia d'ufficio e non sia stata effettuata la prima notificazione con consegna personale (o equiparata), dovendosi già in sede di delega effettuare il bilanciamento tra il principio di conoscenza con quello di efficacia della notificazione.</p>		
<p>n) 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;</p>		<p>Mauro Ronco ritiene che questa esimente, apparentemente a favore del difensore, costituisca in realtà il fondamento per l'accertamento obbligatorio di una sua eventuale responsabilità disciplinare, mentre è evidente che egli non ha alcuna responsabilità professionale quando l'omessa o ritardata comunicazione sia imputabile al fatto dell'imputato.</p>	<p>Consiglio nazionale forense ritiene questo principio di delega paradossale; l'avvocato viene trasformato in un postino, esposto ad azioni di natura risarcitoria e costretto a sostenere un giudizio per dimostrare la causa di esclusione della responsabilità, ovvero che l'omessa comunicazione all'assistito è dovuta a fatto imputabile all'imputato.</p> <p>Unione delle Camere penali italiane ritiene questa previsione un non senso, giacché se l'omissione deriva dal fatto dell'assistito, alcun rimprovero potrebbe essere mosso al difensore.</p>
<p>o) disciplinare i rapporti tra la notificazione mediante consegna al difensore e gli altri criteri stabiliti dal codice di procedura penale per le notificazioni degli atti all'imputato, in particolare con riferimento ai rapporti tra 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 tra dette notificazioni e quelle previste dall'articolo 156 del codice di procedura penale;</p>	<p>Massimo Zaniboni (Presidente del Tribunale di Sassari) ritiene opportuno 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 c.p.p, non essendovi traccia di regolamentazione di tali casistiche, tanto che la disposizione appare una sorta di delega in bianco al legislatore delegato.</p>		
<p>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 con modalità telematiche, anche mediante soluzioni tecnologiche diverse dalla posta elettronica certificata che diano garanzia dell'avvenuta ricezione.</p>			

Art 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 norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, prevedendo che il pubblico ministero chieda l'archiviazione quando gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari risultano insufficienti o contraddittori o comunque non consentono una **ragionevole previsione di accoglimento della prospettazione accusatoria nel giudizio**;

Margherita Cassano (Presidente aggiunto della Corte di cassazione), ritiene che questa modifica non abbia una valenza risolutiva, ma sia una mera rielaborazione terminologica.

Giovanni Salvi (Procuratore generale della Corte di cassazione) apprezza questa previsione che costringe il PM a un esercizio dell'azione non soltanto in maniera più consapevole, ma anche secondo criteri più rispondenti alle indicazioni che già esistono e che si ricavano non soltanto dall'obbligo della contestazione di un fatto che costituisce reato in tutti i suoi elementi oggettivi e costitutivi, ma anche da tutte le norme che prevedono la correlazione della sentenza al fatto.

Edmondo Bruti Liberati (già Procuratore della Repubblica di Milano) ritiene che l'ampliamento dei parametri per la richiesta del PM e la riformulazione della regola per il rinvio a giudizio opportunamente rendano più stringente il filtro operato dal GIP.

Massimo Zaniboni (Presidente del Tribunale di Sassari) giudica molto favorevolmente questa modifica.

Piergiorgio Morosini (GIP presso il tribunale di Palermo) ritiene che la nuova norma mantenga una vaghezza che, nel consentire ampi margini esegetici, potrebbe trovare le resistenze di un approccio mentale consolidatosi nell'esperienza giurisdizionale nell'arco di trent'anni.

Alfredo Mantovano (Consigliere di Cassazione) ritiene che la modifica proposta abbia un passaggio non felice: se il P.M. accerta che gli elementi raccolti nelle indagini sono "insufficienti o contraddittori", ha a disposizione gli strumenti per completare quanto sembra "non sufficiente" e per sciogliere le "contraddizioni", o in un senso o nell'altro. Sottolinea il rischio che si incrementino le opposizioni alle archiviazioni delle persone offese dal reato, e quindi che il carico di lavoro cresca invece che diminuire.

Domenico Airoma (Procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Napoli Nord) suggerisce di prevedere un ampliamento delle ipotesi di archiviazione, con specifico riferimento a tutti quei casi per i quali sia verosimile ritenere che non si possa addivenire ad una sentenza di condanna in primo grado entro il termine di prescrizione, conservando in capo alle persone offese il diritto di interloquire con il GIP.

Stefano Preziosi critica la formulazione di questo principio. Propone, invece, di aumentare le ipotesi di nullità dell'atto con il quale viene esercitata l'azione penale, stabilendo che il PM nella richiesta di rinvio a giudizio (e nel decreto di citazione diretta a giudizio) debba tassativamente indicare le fonti di prova con riferimento agli specifici elementi costitutivi della fattispecie di reato contestata. Propone a tal fine di intervenire sull'art. 417 c.p.p., del quale offre una diversa formulazione¹. Propone, inoltre, di prevedere un rito camerale e cartolare per le opposizioni alla richiesta di archiviazione, che attualmente si riducono a una formalità, pur occupando tempo e spazio dei giudici.

Francesco Caprioli è molto critico sul recupero del criterio della prognosi di condanna; critica inoltre la formula utilizzata, ritenendo più opportuno ispirarsi a formule più sobrie e più esplicite, quale quella già prevista dall'art 125 delle disposizioni di attuazione c.p.p. ("Il pubblico ministero presenta al giudice la richiesta di archiviazione quando ritiene l'infondatezza della notizia di reato perché gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari non sono idonei a sostenere accusa in giudizio") oppure la seguente: "elementi sufficienti a determinare all'esito del dibattimento la condanna dell'imputato".

Mauro Ronco ritiene che questo principio di delega assegni una ancor maggiore discrezionalità al P.M., senza affrontare il nodo della completezza delle indagini, ed abbia l'effetto collaterale di incrementare le opposizioni della persona offesa alla richiesta di archiviazione, con ulteriore rallentamento del procedimento.

Mitja Gialuz suggerisce di eliminare la parte della lettera a) che contiene ancora un criterio prognostico, il quale a suo giudizio non consente una ragionevole previsione dell'accoglimento della prospettazione accusatoria nel giudizio: ritiene che per introdurre un filtro più stringente bisognerebbe adottare solo un criterio diagnostico: il pubblico ministero, sulla base di indagini complete, decide se esistono gli elementi probatori per condannare e a quel punto esercita l'azione penale, altrimenti chiede l'archiviazione.

Enrico Marzaduri esprime perplessità rispetto a questa modifica, che lascia troppi spazi di incertezza non solo dal punto di vista della lettura del significato della formula ma anche sul piano sistematico, perché in maniera surrettizia si verrebbe ad assecondare la crescita del peso delle indagini preliminari su un sistema che almeno dal punto di vista delle linee programmatiche dovrebbe lasciare un significato al contraddittorio per la formazione della prova, così come indicato nell'articolo 111, quarto comma della Costituzione.

Unione delle Camere penali italiane ritiene che, per come è formulato, il principio di delega non intenda misurarsi con il tema della completezza delle indagini; il criterio della ragionevolezza, affidato alla richiesta della parte, si rivela una formula di stile destinata a legittimare la soggettivizzazione dei parametri di decisione. Peraltro, ritiene che la descritta disciplina porterà ad un significativo aumento dei casi di opposizione alla richiesta di archiviazione, affidando alla parte privata l'indicazione dei ritenuti necessari approfondimenti istruttori.

Associazione nazionale forense condivide questa previsione ma propone di aggiungere anche un inciso che imponga al PM di fare una prognosi sul fatto che la sua indagine è completa o non è completa. Rileva come spesso, nella prassi, soprattutto dei reati bagatellari, arrivi a dibattimento un fascicolo dove c'è soltanto la querela e poco più. Forse nei casi di accertamento, per esempio di tipo documentale, non completo in fase di indagine e che non può essere completato in prospettiva neanche con un approfondimento dibattimentale, si potrebbe arrestare il procedimento già in quella fase.

¹ Il Prof. Stefano Preziosi propone di intervenire sull'art. 417 c.p.p. eliminando dalla rubrica la parola "formali"; sostituendo la lettera b) con la seguente: " b) l'enunciazione, in forma chiara e precisa, della condotta e di ogni elemento del fatto indicandone per ciascuno e specificamente a quale elemento della fattispecie di reato contestata corrisponda, nonché delle circostanze aggravanti e di quelle che possono comportare l'applicazione di misure di sicurezza"; sostituendo la lettera c) con la seguente: "c) l'indicazione delle specifiche fonti di prova acquisite, che si intendono indicare per sostenere l'accusa in giudizio, con riferimento ai singoli elementi costitutivi del reato contestato come individuati nella precedente lettera b).

A.C. 2435	Magistrati	Professori universitari ed esperti	Associazioni di categoria
<p>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;</p>	<p>Giuseppe Lombardo (<i>Procuratore aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Calabria</i>), valuta positivamente questa previsione.</p>		<p>Associazione italiana giovani avvocati ritiene la previsione ragionevole.</p>
<p>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, nelle seguenti misure:</p> <p>1) 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 pena detentiva non superiore nel massimo a tre anni, sola o congiunta alla pena pecuniaria;</p> <p>2) un anno e sei mesi dalla data indicata al numero 1), quando si procede per taluno dei delitti indicati nell'articolo 407, comma 2, del codice di procedura penale;</p> <p>3) un anno dalla data indicata al numero 1), in tutti gli altri casi;</p>	<p>Giovanni Salvi (<i>Procuratore generale presso la Corte di cassazione</i>) rileva che la prescrizione è dichiarata in larga parte nella fase delle indagini a causa della impossibilità per il tribunale in composizione monocratica di ricevere i procedimenti a citazione diretta. La richiesta dell'udienza, che il pubblico ministero rivolge al tribunale, non è ancora esercizio dell'azione; poiché i tribunali non sono spesso in grado di indicare la data, se non ad anni di distanza, il reato si prescrive prima ancora che sia stata esercitata l'azione e benché il PM abbia esaurito per tempo il suo compito. Lo snodo non è, dunque, il PM ma il tribunale in composizione monocratica. Conseguentemente ritiene che le misure volte ad accelerare la fase delle indagini potrebbero non avere alcun effetto o addirittura un effetto negativo, rendendo ingestibile definitivamente la fase del giudizio. Per questo valuta gli interventi proposti dall'art. 3, comma 1, lett. b, c, d, addirittura controproducenti.</p> <p>Edmondo Bruti Liberati (<i>già Procuratore della Repubblica di Milano</i>) ritiene che sia illusorio pensare che agendo sui termini di durata si possa accelerare la fase delle indagini, la cui durata è spesso legata a fattori non governabili dal PM. Ritiene che la gran parte delle prescrizioni formalmente attribuite alla fase delle indagini preliminari si verifichino nei procedimenti a citazione diretta quando il PM ha esaurito le indagini, ma il tribunale in composizione monocratica non è in grado di fissare la data dell'udienza e che il vero problema sia quello della incapacità strutturale del tribunale in composizione monocratica di "dare sfogo" a quanto il PM ha prodotto. Suggerisce di agire con una incisiva depenalizzazione; evitando dispersione di risorse che si potrebbero concentrare su quei reati minori, che hanno una rilevanza sociale significativa (per esempio truffe agli anziani).</p> <p>Giuseppe Lombardo (<i>Procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Reggio Calabria</i>) segnala la necessità di un intervento normativo che distingua i reati permanenti da tutti gli altri, individuando una disciplina specifica per la durata delle indagini ad essi riferite.</p> <p>Ludovico Vaccaro (<i>Procuratore capo della Repubblica presso il Tribunale di Foggia</i>) ritiene la previsione di termini per le indagini calibrata anche in relazione alla gravità astrattamente condivisibile, tuttavia sottolinea che la possibilità di una sola proroga diventa troppo stringente per i reati per i quali è previsto il termine di sei mesi. In particolare, segnala il problema con riguardo ai reati, di cui all'art 407, comma 2, lettera a), numero 2, come l'estorsione, o altri, che finirebbero per avere uno <i>spatium deliberandi</i>, cioè un tempo di definizione, dopo la chiusura delle indagini preliminari, di soli tre mesi. Propone di estendere la regola prevista per l'articolo 407, comma 2, lettera b) - sei mesi - a tutti i reati di cui all'articolo 407, salvo quelli per i quali sono previsti i</p>	<p>Giorgio Spangher ritiene che i tempi per la fase delle indagini in realtà non si abbrevino essendo previsti molti tempi morti: es. 20 giorni per le intercettazioni telefoniche, 20 giorni per gli adempimenti a difesa, tempo per l'esercizio dell'azione penale che la difesa potrà sollecitare, ecc...</p>	<p>Associazione nazionale magistrati è contraria alla previsione di una scadenza delle indagini preliminari anticipata rispetto ai segmenti attuali.</p> <p>Consiglio nazionale forense è favorevole a questa scansione temporale.</p> <p>Associazione italiana giovani avvocati ritiene che da queste previsioni non derivi nessun effetto evidente ai fini dell'efficienza dichiarata del procedimento penale, bensì un prolungamento dei termini consentiti al PM per lo svolgimento delle indagini preliminari che si pone in forte contrasto con la contrazione dei termini di durata della fase dibattimentale del processo.</p> <p>Associazione nazionale forense ritiene che questa riforma non cambi molto.</p>

A.C. 2435	Magistrati	Professori universitari ed esperti	Associazioni di categoria
	dodici mesi, cioè l'articolo 407, comma 2, lettera a), numeri 1), 3) e 4).		
<p>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;</p>	<p>Giuseppe Lombardo (Procuratore aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Calabria), ritiene che questa previsione debba innestarsi su una rilettura più ampia di tutto l'istituto della proroga, in modo tale da non privare il giudice per le indagini preliminari della sua fondamentale funzione di controllo.</p>	<p>Mauro Ronco ritiene la norma apprezzabile perché consente una sola proroga. Tuttavia ritiene che la modifica non incida sulla pratica disapplicazione di questo tipo di normativa e che soltanto un rigido principio di inutilizzabilità genetica e assoluta degli atti compiuti dopo la scadenza possa consentire di ricondurre al rispetto effettivo dei termini di durata delle indagini.</p>	
<p>e) prevedere che il pubblico ministero, se, entro tre mesi dalla scadenza del termine di durata massima delle indagini preliminari o entro i diversi termini di sei e di dodici mesi dalla stessa scadenza nei casi, rispettivamente, di cui all'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, notificchi senza ritardo alla persona sottoposta alle indagini e alla persona offesa dal reato, la quale nella notizia di reato o successivamente alla sua presentazione abbia dichiarato di volerne essere informata, l'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 nonché 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;</p>	<p>Federico Caffero De Raho (Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo) ritiene necessario intervenire su questo principio affinché 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. Inoltre, ritiene che debba essere necessariamente inserita una clausola di salvaguardia 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. Aggiunge, peraltro, 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 <i>discovery</i> anche nelle indagini sugli altri coindagati (e spesso correi).</p> <p>Giovanni Canzio (Primo presidente emerito della Corte di Cassazione) rileva che in relazione ai termini di durata e <i>discovery</i> degli atti difetta la finestra di giurisdizione, cioè il controllo del giudice.</p> <p>Alberto Liguori (Procuratore della Repubblica di Terni) non condivide la scelta di scaricare sul PM l'intera responsabilità, sia prevedendo la <i>discovery</i> anticipata, sia confidando nella minaccia deterrente della sua responsabilità disciplinare. Sottolinea, al riguardo, il rischio che il PM reagisca a quella che sarà vista solo come una riforma ritorsiva, chiedendo l'archiviazione al Gip prima della scadenza dei termini delle indagini, riservandosi di riaprirle allorquando la P.G. completerà le investigazioni, presentando una nuova comunicazione di notizia di reato contenente appunto elementi nuovi emersi dalle nuove indagini. In merito, suggerisce, per velocizzare la fase delle indagini preliminari, di potenziare il corpo della Guardia di finanza, perché rappresenta il personale di Polizia attrezzato per</p>	<p>Mauro Ronco ritiene la <i>discovery</i> anticipata, in caso di ritardo nella conclusione delle indagini, illogica, in quanto priva di immediate conseguenze pratiche, e pregiudizievole per il processo nel caso di indagini complesse. Ritiene che si tratti di una disposizione estemporanea, che complica, invece di semplificare, il procedimento.</p> <p>Mitja Gialuz ritiene in linea di principio la modifica in esame apprezzabile, tuttavia evidenzia alcune perplessità, legate, anzitutto, all'eccessiva lunghezza dei termini fissati per il deposito coatto, considerando che tale <i>discovery</i> obbligatoria scatterebbe, quale <i>extrema ratio</i>, dopo che siano già trascorsi i termini massimi di durata delle indagini e, pertanto, quando l'accusa non può più compiere validamente ulteriori atti investigativi</p>	<p>Associazione nazionale magistrati è contraria alla previsione di una <i>discovery</i> obbligatoria alla fine di una scadenza (delle indagini preliminari) non più prorogabile. Ritiene che in relazione a indagini complesse – quali ad esempio quelle per terrorismo, o di criminalità economica – comunicare agli indagati tutto quello che è stato scoperto nei due anni di indagini possa vanificare il lavoro svolto. Propone di introdurre correttivi.</p> <p>Associazione italiana giovani avvocati non comprende se la <i>discovery</i> 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..</p>

combattere il crimine del terzo millennio, votato alle violazioni fiscali e ai reati societari.

Domenico Airoma (Procuratore aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Napoli Nord) suggerisce di rivedere l'utilità, anche sotto il profilo del rispetto delle garanzie, dell'istituto dall'avviso di conclusione delle indagini preliminari, ritenendo che spesso, soprattutto per i reati di minore allarme sociale, l'avviso di conclusione rappresenta solo un burocratico passaggio che affatica le segreterie ed allunga inutilmente i tempi, senza giovamento per i diritti difensivi. Nell'ottica di addivenire quanto prima ad un controllo giurisdizionale sull'azione del PM, suggerisce di eliminare, per i reati a citazione diretta, l'avviso ex art. 415 bis c.p.p.; e ciò, quanto meno: i) tutte le volte in cui nella fase delle indagini preliminari sia stato già effettuato il deposito degli atti (ad esempio, conseguente all'adozione di un decreto di sequestro) e il PM non abbia compiuto ulteriore attività di indagine; ii) per tutti i reati puniti con la sola pena pecuniaria ovvero con pena detentiva alternativa a pena pecuniaria.

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

Federico Caffero De Raho (Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo) rileva che prevedere 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.

Giovanni Salvi (Procuratore generale presso la Corte di cassazione) sottolinea, anche quale titolare dell'azione disciplinare, che la disciplina non è lo strumento per far funzionare il processo. Nella grande maggioranza dei casi, la responsabilità non è individuale ma dipende dall'organizzazione e i casi che effettivamente meriterebbero sanzione vengono spesso sommersi dalle ordinarie condizioni di lavoro. Peraltro, rileva come esistano già e vengano applicate le sanzioni per il pubblico ministero negligente così come per i ritardi o le negligenze dei giudicanti (come evidenzia la documentazione che consegna alla Commissione).

Giovanni Canzio (Primo presidente emerito della Corte di cassazione) ritiene la violazione di tipo disciplinare inadeguata come unica reazione dell'ordinamento alla violazione delle prescrizioni.

Edmondo Bruti Liberati (già Procuratore della Repubblica di Milano) ritiene illusoria, e anzi foriera di possibili distorsioni, l'idea che la minaccia disciplinare possa far funzionare il procedimento, quando i ritardi per lo più derivano da fattori strutturali e da carenze organizzative indipendenti dalla volontà del singolo PM.

Piergiorgio Morosini (GIP presso il tribunale di Palermo) avanza alcune riserve su questa previsione sottolineando che nella quasi totalità dei casi, le inerzie dipendono dai carichi di lavoro e da deficit strutturali, che non attengono a responsabilità del singolo magistrato.

Mauro Ronco ritiene la previsione di ulteriori illeciti disciplinari vessatoria e inefficace: vessatoria perché espone il PM a contestazioni di carattere disciplinare pretestuose; inefficace perché la dimostrazione dell'inescusabilità della negligenza appare soltanto teorica, ben potendo la scusa trovarsi pressoché sempre nella complessità del procedimento o nelle difficoltà incontrate negli accertamenti compiuti.

Mitja Gialuz ritiene discutibile l'utilizzo di forme di responsabilità disciplinare per presidiare termini processuali; inoltre ritiene difficilmente applicabile la previsione relativa alla "negligenza inescusabile", in quanto è raro che il comportamento dell'accusa possa raggiungere tale soglia di manifesta inefficienza.

Associazione nazionale magistrati è contraria a questo principio di delega, che mette il PM nel timore non soltanto della sanzione, ma anche dell'incolpazione, rischiando di creare una giurisdizione difensiva (il PM potrà essere indotto a scegliere non la soluzione processuale più giusta, ma quella proceduralmente più garantista per sé).

Consiglio nazionale forense critica la previsione di una responsabilità disciplinare nelle ipotesi di negligenza inescusabile, quale unico rimedio alla violazione dei termini di durata massima delle indagini preliminari da parte del PM. Propone l'introduzione di un meccanismo sanzionatorio di tipo processuale: inutilizzabilità degli atti di indagine compiuti oltre il termine stabilito.

Associazione nazionale forense condivide in astratto il meccanismo della *discovery*, ma richiede una sanzione processuale. Suggerisce di stabilire chiaramente che alla mancata soddisfazione dell'istanza di deposito degli atti d'indagine derivi la stessa conseguenza che deriva in caso di omessa comunicazione o notifica dell'avviso di conclusione delle indagini, quindi le nullità assolute di tipo speciale, o una qualsivoglia altra sanzione processuale che incida però nel procedimento penale, non in altri ambiti; anche perché il procedimento penale non può essere una questione amministrativa tra il magistrato e lo Stato.

Carlo Nordio (già procuratore aggiunto di Venezia) ritiene che i procedimenti nelle indagini preliminari siano lenti, tuttavia ritiene che la lentezza del processo e la prescrizione che molto spesso matura in questa fase sia dovuta alla sproporzione tra i mezzi (risorse umane, risorse finanziarie, risorse di collaboratori eccetera) e i fini (attuare l'obbligatorietà dell'azione penale). Ritiene che l'unica soluzione sia o aumentare le risorse o diminuire i fini. Suggestisce, al riguardo la strada di una significativa depenalizzazione.

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 l'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 costituisca **illecito disciplinare** quando il fatto è dovuto a negligenza inescusabile;

Federico Cafiero De Raho (Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo) osserva 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. Ritiene dunque che si imponga una lettura coordinata delle dette norme e dei termini nelle stesse previsti.

Margherita Cassano (Presidente aggiunto della Corte di cassazione) ritiene che la previsione di una responsabilità disciplinare per il PM rischi di produrre un effetto paradossale di ulteriore ingolfamento della giustizia a dibattimento, cioè rischi di incentivare una mentalità assolutamente burocratica nel pubblico ministero che si vede spinto a compiere gli atti di indagine, a raccogliere elementi a favore anche della persona indagata, a fare indagini complete, per il timore di andare incontro a responsabilità disciplinari. Ritiene che paradossalmente ciò possa portare a un fenomeno di esercizio di azione penale rispetto a processi sostanzialmente inutili.

Giuseppe Lombardo (Procuratore aggiunto di Reggio Calabria) ritiene che il rispetto del termine di 30 giorni sia difficilmente attuabile. Ritiene inoltre che la configurazione dell'omesso deposito come illecito disciplinare, sia pure limitatamente ai fatti dovuti a negligenza inescusabile, tolga serenità nel giudizio in relazione a vicende particolarmente complesse e articolate.

Ludovico Vaccaro (Procuratore capo di Foggia) ritiene che l'esercizio dell'azione penale nei 30 giorni dalla richiesta sia praticamente impossibile, a meno che non si ritenga di non dovere fare più l'avviso di conclusione delle indagini. La *discovery* obbligatoria e i trenta giorni per l'esercizio dell'azione penale, o comunque la richiesta dell'archiviazione, rischiano a suo giudizio di affrettare le indagini e scaricare sul dibattimento le necessità di ulteriori approfondimenti istruttori, e ciò avrebbe anche un effetto contrario sui riti alternativi.

Alberto Liguori (Procuratore della Repubblica di Terni) non condivide la scelta della configurazione dell'omesso deposito come illecito disciplinare, ricordando che si può ricorrere alle norme esistenti: in particolare all'articolo 412, comma 3-bis, c.p.p. in materia di avocazione delle indagini. Laddove il pubblico ministero non assolva all'obbligo di giungere ad una

Guglielmo Scarlato ritiene che il carico di lavoro e la complessità investigativa spesso siano tali da rendere il rispetto dei tempi ritualmente previsti un'aspirazione coronata da insuccessi. Ritiene che la previsione di illeciti disciplinari finisca per diventare lettera morta, alla luce di una situazione che, nella sua dimensione complessa, determinerà inevitabilmente una diffusa e forse doverosa indulgenza.

Associazione nazionale magistrati ritiene che con questa norma si rischia che il PM o il giudice, pur di dare una risposta in tempo – per non incorrere in responsabilità disciplinare – dia una risposta non soddisfacente per quanto riguarda lo scrupolo e l'approfondimento dei fatti. Ritiene che questa previsione non tenga conto della diversa complessità dei procedimenti penali.

Unione delle Camere penali italiane critica la previsione di sole conseguenze disciplinari per la violazione dei termini di durata delle indagini e auspica sanzioni processuali.

determinazione nei previsti novanta giorni, scatterà in questo caso un nuovo illecito disciplinare.

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 nell'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;

Margherita Cassano (Presidente aggiunto della Corte di cassazione) sottolinea come i magistrati abbiano una legittimazione soltanto tecnico-professionale e conseguentemente non possano sostituirsi al legislatore nella scelta dei beni giuridici meritevoli di tutela e delle linee della politica giudiziaria, pena la violazione della Costituzione.

Giovanni Salvi (Procuratore generale presso la Corte di cassazione) ritiene corretto il circuito di selezione dei criteri, che ha il suo esito nel progetto organizzato sottoposto al vaglio del CSM, e lo valuta non affetto da dubbi di costituzionalità. Rileva, peraltro, che tale modalità non è accettabile se si trasforma stabilmente, non dunque in via di emergenza, in strumento di postergazione e in definitiva di non trattazione di intere categorie di reato, che sono poi quelle che più attengono alla vita quotidiana del cittadino e che concorrono a formare la percezione della legalità e della sicurezza. Afferma che i criteri di priorità meritano di essere portati a regime, e disciplinati dalla norma primaria, solo se essi saranno effettivamente accompagnati da interventi atti a superare lo stallo, che in realtà si concentra non nell'ufficio del pubblico ministero ma nel tribunale monocratico.

Giovanni Canzio (Primo presidente emerito della Corte di Cassazione) rileva che il principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale pretende che la selezione a regime, pur flessibile nel tempo, sia affidata alla norma primaria del Parlamento e non frammentata in una sorta di "geometria variabile" propria di un federalismo giudiziario.

Edmondo Bruti Liberati (già Procuratore della Repubblica di Milano) ritiene che l'assunzione di responsabilità per l'indicazione di priorità a livello nazionale non possa che essere del Governo e del Parlamento. Osserva che la politica criminale non viene definita da eventuali documenti sulle priorità, che non potrebbero mai tradursi nell'invito a non perseguire intere categorie di reati, ma si concreta piuttosto nell'adeguamento della normativa penale processuale e sostanziale, nelle scelte organizzative sull'impiego delle risorse materiali e tecnologiche e nella distribuzione del personale di magistratura e delle forze di polizia. Al riguardo sottolinea che, circoscritta in questo quadro, la proposta di cui alla lettera h) sembra ragionevole. Ritiene tuttavia necessario e urgente allineare la procedura di approvazione dei "Criteri di organizzazione" delle Procure a quella delle "Tabelle degli uffici giudicanti". Il Dlgs. n.106/2006 ha realisticamente precisato il potere/dovere del Procuratore nella responsabilità della organizzazione di un ufficio, che nel rispetto della dignità professionale di tutti i magistrati sostituiti, richiede una uniformità di indirizzo; ma l'assetto complessivo è risultato sbilanciato sulle accentuazioni dei poteri del Capo escludendo l'intervento del Consiglio Giudiziario e del Csm. Nonostante la prassi virtuosa della maggioranza dei Procuratori abbia già attuato di fatto un raccordo con le proposte organizzative dei Tribunali ed abbia sottoposto i progetti ai Consigli Giudiziari, ritiene necessario

Stefano Preziosi ritiene inaccettabile affidare alla Procure il compito di individuare i criteri di priorità. Sottolinea che i criteri di priorità sottintendono la politica giudiziaria, e che questa deve essere affidata al legislatore.

Massimiliano Masucci è critico rispetto a questa previsione ritenendo che delegare alla magistratura la selezione delle priorità significhi onerarla di valutazioni di politica penale che dovrebbero essere riservate alla legge. Suggerisce al legislatore di intervenire con un'opera di depenalizzazione oppure di potenziare gli strumenti di decriminalizzazione in concreto, sul modello dell'art. 131-bis c.p. (tenuità del fatto).

Mauro Ronco ritiene questa previsione, che demanda agli uffici del PM l'individuazione dei criteri di priorità nella trattazione degli affari, contraria alla Costituzione perché spetta al Parlamento e non alle Procure della Repubblica la fissazione di criteri di priorità.

Alfonso Celotto ritiene che questa previsione possa porsi con contrasto con l'art. 112 Cost. e creare differenze irragionevoli rispetto al principio di legalità e di obbligatorietà dell'azione penale. Ritiene più corretto riaprire il dibattito per modificare l'articolo 112, o introdurre la separazione delle carriere, perché così facendo la deflazione sarebbe conforme a Costituzione.

Tullio Padovani rileva come in questa materia parlare di priorità sia sostanzialmente un'ipocrisia, visto che il sistema non è in condizione di trattare tutto il carico dei procedimenti penali e dunque la trattazione cosiddetta "prioritaria" pone una scelta tra il procedere e il prescrivere. Conseguentemente, ritiene che questa disposizione introduca una disciplina surrettizia della prescrizione in fase di indagine preliminare, peraltro attraverso criteri che non sono congruenti con lo scopo che dichiarano di perseguire, inammissibili e assurdi (fa l'esempio del criterio delle risorse tecnologiche disponibili, che sostanzialmente comporterebbe la concentrazione dei reati informatici in quei luoghi dove le risorse tecnologiche a disposizione della procura non permettano le indagini), addirittura prefissati in astratto, senza considerare il singolo fatto criminale (fa l'esempio dell'appropriazione indebita, generalmente posta in fondo alla scala delle priorità, che però per le caratteristiche della condotta potrebbe configurare in concreto un reato molto grave, che la Procura avrebbe comunque deciso in astratto di non perseguire, almeno prioritariamente). Ritiene che se si vuole parlare di criteri occorra riferirsi alla raccomandazione del Consiglio d'Europa del 1987 che sollecitava selezioni nella scelta dei procedimenti da portare a compimento in funzione della gravità concreta e dell'offensività del fatto, dell'interesse obiettivo della persona offesa e della comunità, della qualità personale dell'autore del reato - il plurirecidivo, per esempio, sarà bene tenerlo più d'occhio - del pregiudizio derivante dal ritardo per la formazione della prova per l'accertamento dei fatti. Sostiene, infatti, come i criteri debbano essere tutti collegati a riscontri

Associazione nazionale magistrati valuta positivamente questa previsione.

Consiglio nazionale forense critica questa previsione ritenendo che l'individuazione dei criteri di priorità non possa essere rimessa ai singoli uffici - pena la rinuncia all'uniformità nazionale - bensì debba essere affidata al legislatore. Laddove non si accedesse a questa soluzione, propone comunque il coinvolgimento dell'avvocatura (gli uffici di procura dovranno confrontarsi con il locale consiglio dell'ordine degli avvocati). Rileva inoltre che il mancato rispetto dei criteri di priorità non è sanzionato.

Unione delle Camere penali italiane ritiene questa previsione incostituzionale, auspicando che sia il Parlamento a individuare criteri di priorità. Afferma infatti che l'unico temperamento al principio di obbligatorietà dell'azione penale che il nostro ordinamento può recepire non può che essere quello che riserva al potere legislativo il compito di regolare il sistema penale con regole fondate su trasparenti criteri di politica giudiziaria.

Associazione italiana giovani avvocati ritiene che le scelte di politica criminale non possano 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.

Associazione nazionale forense ritiene che i criteri di priorità debbano avere una fonte legale.

ora un intervento del legislatore. Propone al riguardo di generalizzare lo strumento del Bilancio di Responsabilità Sociale. Peraltro ritiene che nessuna organizzazione delle priorità possa essere considerata risolutiva se non si interviene con una incisiva depenalizzazione.

Massimo Zaniboni (Presidente del Tribunale di Sassari) valuta positivamente questa modifica.

Piergiorgio Morosini (GIP presso il tribunale di Palermo) ritiene che l'individuazione dei criteri di priorità non debba trasformarsi in un alibi per la definitiva non trattazione di categorie di fatti di reato e come tale va inteso come "soluzione ponte" in un contesto emergenziale, quindi auspicabilmente destinata ad essere sostituita da misure strutturali di ben altra portata (es. significative iniziative di depenalizzazione).

Carlo Nordio (già procuratore aggiunto della Procura della Repubblica di Venezia) è in disaccordo rispetto alla previsione di una discrezionalità "federalista" da parte dei singoli uffici giudiziari. A suo giudizio occorre lasciare al Parlamento una sorta di indirizzo nazionale, globale, omogeneo rispetto alle priorità da trattare secondo un criterio di responsabilità politica. Per l'ordine di trattazione – o prelazione – delle indagini, la soluzione migliore sarebbe quella di investire il Parlamento, che si assumerebbe la responsabilità politica della preferenza dei reati da perseguire.

Alfredo Mantovano (Consigliere di Cassazione) ritiene che la modifica proposta renda concreto il pericolo di un "federalismo giudiziario", al cui interno ogni distretto, se non ogni circondario, definisca criteri di priorità. Che già oggi ciò accada in più d'un territorio non vuol dire che vada esteso ovunque, consegnando all'autorità giudiziaria delle singole Corti di appello scelte discrezionali che, in quanto tali, competono alle istituzioni politiche, in particolare al Parlamento, e determinano responsabilità egualmente politiche, estranee a quelle delle istituzioni giudiziarie. Ritiene che da un intervento del Parlamento su questo versante ci si attenda un impulso verso la cessazione della difformità di criteri di precedenza dei procedimenti penali, un continuativo monitoraggio dell'applicazione della previsione di cui all'art. 132 bis disp. att. c.p.p., e qualche indicazione sulla sorte dei procedimenti qualificati come non prioritari. Peraltro sottolinea l'incoerenza rispetto a quanto previsto dall'art. 5 co. 1 lett f) che fa richiamo esplicito alla cogenza dell'articolo 132-bis al fine di aggiungere i delitti colposi di comune pericolo fra quelli che meritano priorità assoluta nella formazione dei ruoli di udienza, mentre l'art. 3 lett. h) pare voler superare la norma medesima.

Domenico Airoma (Procuratore aggiunto della Procura della Repubblica presso il tribunale di Napoli Nord) ritiene che debba necessariamente prevedersi un passaggio parlamentare, che ratifichi ed integri, ove necessario, le determinazioni assunte nel circuito giurisdizionale sui criteri di priorità, ritenendo tale passaggio indispensabile se si vuole che la giustizia venga amministrata in nome e non in vece del popolo.

in concreto sui fatti accaduti, non stabiliti a priori in astratto. Conclude affermando l'esigenza di affrontare il vero nodo, che è il problema della obbligatorietà dell'azione penale.

Mitja Gialuz ritiene che il disegno di legge vada nella giusta direzione laddove affronta il tema dei criteri di priorità, tuttavia sottolinea che la scelta di tale criteri è una scelta di politica criminale che dovrebbe essere adottata dal Parlamento, con un provvedimento non legislativo in cui si individua una cornice generale che poi viene concretizzata dai singoli procuratori sulla base di quelle indicazioni contenute nel disegno di legge. Laddove questo non fosse praticabile, ritiene preferibile introdurre - per evitare ipotesi di federalismo giudiziario - una definizione della cornice da parte del Consiglio superiore della magistratura.

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 o contraddittori o comunque non consentono una **ragionevole previsione di accoglimento della prospettazione accusatoria nel giudizio**;

Federico Cafiero De Raho (*Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo*) rileva che la riforma potrebbe indubbiamente portare ad una maggiore severità dei GIP ed al rafforzamento del filtro dell'udienza preliminare, diminuendo i processi da celebrare a dibattimento. Ritiene però necessario che il giudice - nel momento in cui deve decidere se disporre il rinvio a giudizio - valuti con giudizio prognostico avuto riguardo ad un plafond probatorio non insufficiente (se non talvolta del tutto assente) a cagione della inattività del PM, poiché altrimenti i diritti delle parti offese verrebbero ingiustamente sacrificati.

Margherita Cassano (*Presidente aggiunto della Corte di cassazione*) ritiene che questa modifica non abbia una valenza risolutiva ma sia una mera rielaborazione terminologica.

Giovanni Salvi (*Procuratore generale della Corte di cassazione*) apprezza questa previsione che spinge il giudice dell'udienza preliminare ad esercitare con più coraggio il suo ruolo.

Giovanni Canzio (*Primo presidente emerito della Corte di cassazione*) apprezza la previsione che innalza significativamente la soglia della prognosi di successo dell'azione penale fino alla ragionevole probabilità di condanna dell'imputato (come per la gravità indiziaria ai fini della misura cautelare). Ritiene tuttavia necessario che per l'applicazione di questo criterio di tipo probabilistico i giudici e i magistrati affinino il loro sapere epistemologico e logico.

Piergiorgio Morosini (*GIP presso il tribunale di Palermo*) esprime dubbi sulla reale efficacia della riformulazione della regola di giudizio, in chiave di abbattimento dei tempi processuali e di recupero delle risorse. Ritiene infatti che più si restringe il filtro, aumentando le chance di sentenza di non doversi procedere, tanto più si sarà indotti a considerare la fase avanti al Gup come un primo parziale grado di giudizio suppletivo ed anticipato rispetto ai gradi di cognizione piena. Di qui il rischio non solo che l'eventuale decreto di rinvio a giudizio venga a esercitare un peso psicologico eccessivo sulla valutazione del giudice dibattimentale, ma soprattutto di un possibile ulteriore allungamento della durata media della udienza preliminare.

Stefano Preziosi critica questa formulazione (e l'analoga formulazione prevista per la richiesta di archiviazione da parte del PM) ritenendo che se l'intenzione del legislatore è quella di evitare giudizi che sicuramente si concluderanno con un'assoluzione, non c'è bisogno di intervenire perché già la Cassazione ha dettato dei principi²; se invece si vuole dire che il GUP deve pronunciare una sentenza di non luogo a procedere solo quando non vi sia il sicuro esito condannatorio, allora si viola il principio di presunzione di non colpevolezza.

Francesco Caprioli critica l'applicazione del criterio della ragionevole prognosi di condanna, che ritiene la negazione del principio che vede nel dibattimento la modalità più idonea per far luce sui fatti. Ritiene che l'eccesso di rinvii a giudizio inutili non sia un buon motivo per fare una scelta apertamente contraria alla logica del processo accusatorio. Rileva come per il GUP il rinvio a giudizio sia la soluzione di gran lunga più comoda, perché il decreto che dispone il giudizio non contiene alcuna motivazione, mentre la sentenza di non luogo a procedere deve essere motivata. Da questo punto di vista, ritiene che anche irrigidire i presupposti per il passaggio a dibattimento potrebbe servire a poco. In subordine rileva che se permane l'intento di riesumare la logica della prognosi di condanna, è comunque più opportuno ispirarsi a formule più sobrie e più esplicite, quale quella già prevista dall'art 256 delle disposizioni di attuazione c.p.p.³ oppure la seguente: "elementi sufficienti a determinare all'esito del dibattimento la condanna dell'imputato". Ritiene comunque preferibile fare riferimento, anziché alla sostenibilità dell'accusa in giudizio, alla sostenibilità dell'accusa in dibattimento. Infine, osserva, che il previsto irrigidimento della regola di giudizio avrebbe delle ricadute sul terreno del rapporto tra giudizio cautelare e giudizio principale, se non altro nel senso che non potrebbe essere riconfermata quella giurisprudenza che ritiene oggi non assorbita la valutazione di sussistenza dei gravi indizi di colpevolezza dal rinvio a giudizio.

Mauro Ronco critica questa previsione in quanto ritiene che non spetti al giudice fare previsioni sull'esito favorevole all'accusa del giudizio, bensì esaminare con acribia se gli elementi raccolti siano insufficienti o contraddittori per celebrare il giudizio, tenendo conto non soltanto dell'indagine del PM, ma anche delle indagini difensive.

Alfonso Celotto esprime perplessità su questa regola di giudizio chiedendosi se questo filtro non determini una inversione dell'onere della prova, perché prevedere l'ingresso nel dibattimento con questa valutazione preliminare forse vuol dire non rispettare né la parità delle armi di cui all'art. 111, né la presunzione di non colpevolezza dell'art. 27, secondo comma, della Costituzione.

Mitja Gialuz ritiene che questa regola di giudizio rischierebbe di trasformare l'udienza preliminare, da udienza

Associazione nazionale magistrati valuta positivamente questa valorizzazione del ruolo del GUP ma evidenzia che questa previsione, unitamente a quella che valorizza i riti alternativi in fase di udienza preliminare, aumenta i carichi di lavoro dei GUP e rende necessaria una revisione della distribuzione dei GIP-GUP rispetto ai giudici del dibattimento.

Associazione italiana giovani avvocati apprezza l'intenzione deflattiva che mira a dar ulteriore vigore alla funzione di filtro tipica dell'udienza preliminare.

Associazione nazionale forense condivide questa previsione ma aggiunge che fino a quando il codice di rito non impone al GUP di motivare tanto la sentenza di non luogo a procedere quanto il decreto che dispone il giudizio, è evidente che per lui sarà più facile mandare a giudizio - essendo quello un provvedimento non motivato - che fare una sentenza di non luogo a procedere - che richiede invece una motivazione. Ritiene che se si vuole rendere effettivo il filtro dell'udienza disciplinare, occorre imporre un obbligo motivazionale al GUP sia nei casi in cui rinvia a giudizio sia nei casi in cui emette una sentenza di non luogo a procedere.

² Il Prof. Stefano Preziosi richiama la giurisprudenza della Corte di cassazione (ex plurimis, Cass., sez. IV, 23.11.2017, n. 851) che ha affermato che "Ove in seno all'udienza preliminare emergano prove che in dibattimento potrebbero ragionevolmente condurre all'assoluzione dell'imputato, il proscioglimento deve essere pronunciato solo se e in quanto questa situazione di innocenza sia ritenuta non superabile in dibattimento dall'acquisizione di nuove prove o dalla diversa e possibile rivalutazione degli elementi di prova già acquisiti".

³ Art. 256 disp.att.c.p.p., "La richiesta e il decreto di citazione a giudizio nonché l'ordinanza di rinvio a giudizio sono emessi solo quando il pubblico ministero, il pretore o il giudice istruttore ritengono che gli elementi di prova raccolti siano sufficienti a determinare, all'esito della istruttoria dibattimentale, la condanna dell'imputato".

puramente processuale in udienza di merito. Suggestisce di eliminare l'udienza preliminare, risparmiando tra il 30 e il 40% dei tempi di celebrazione del primo grado e soprattutto quei tempi morti che precedono e seguono l'udienza preliminare.

Guglielmo Scarlato ritiene che più che una mera sostituzione lessicale si modifichi la filosofia valutativa nella fase procedimentale in parola, diversamente si tratterebbe di un mero intervento di maquillage testuale senza reali effetti pratici.

Enrico Marzaduri non condivide la modifica della regola di giudizio all'esito dell'udienza preliminare, sottolineando che la facilità con la quale si emette un decreto che dispone il giudizio, che non necessita di motivazione, in qualche modo incide anche sul dato statistico nettamente a favore di questa decisione, anche quando le considerazioni che devono essere formulate sulla base del materiale probatorio dovrebbero condurre a una sentenza ex art. 425.

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.

Federico Caffero De Raho (Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo) ritiene il modo in cui viene affrontata la questione farraginoso e poco convincente, e conseguentemente produttivo di un effetto assolutamente opposto a quello di efficientamento perseguito dalla riforma. Ritiene che questa disposizione creerà un ulteriore motivo di rallentamento del processo penale e ulteriore contenzioso.

Margherita Cassano (Presidente aggiunto della Corte di cassazione) ritiene assolutamente problematica e fonte di ulteriori rallentamenti questa previsione, quando forse sarebbe molto più semplice indicare il termine entro cui si deve iscrivere, ovviamente con la precondizione che ci siano risorse di personale di magistratura e di personale amministrativo adeguate.

Giovanni Salvi (Procuratore generale presso la Corte di cassazione), ritiene che questo aspetto sia molto delicato e rischi da un lato di aprire un contenzioso continuo sull'iscrizione, con effetti che potrebbero essere rilevati anche in fasi successive dei giudizi, e dall'altro di incidere sulla titolarità dei poteri di iscrizione. Valuta positivamente la scelta del disegno di legge di prevedere che le questioni attinenti alle iscrizioni possano essere poste solo 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. Ritiene il tema delle iscrizioni centrale e ricorda che il legislatore nel 2017 lo ha affrontato attribuendo funzioni di controllo ai Procuratori generali di appello, e in ultima analisi al Procuratore generale della cassazione, ma senza al contempo consentire l'accesso alle informazioni essenziali per esercitare un potere non formale. Suggestisce di dotare gli organi di vigilanza di strumenti effettivi, come strada alternativa, strutturale e meno "costosa" sul piano processuale, rispetto a quella prefigurata.

Giovanni Canzio (Primo presidente emerito della Corte di Cassazione), ritiene la disposizione apprezzabile ed

Giorgio Spangher è critico rispetto a questo principio che impone alla difesa di attivarsi per far accertare la data di acquisizione della notizia di reato. Propone di imporre alle procure l'iscrizione entro 5 giorni dall'arrivo della notizia e di demandare poi al giudice, prima dell'udienza, di verificare il rispetto dei tempi, pena l'inutilizzabilità delle prove.

Mauro Ronco ritiene questa previsione superflua in quanto già nel diritto vigente la difesa è legittimata a richiedere e il giudice ad accertare la data dell'effettiva acquisizione della notizia di reato. Inoltre, ritiene che un incidente davanti al GUP al fine di accertare la data di effettiva acquisizione della notizia di reato introduca un conflitto tra le parti, che postula un accertamento complesso che può condurre al rallentamento del procedimento.

Consiglio nazionale forense, pur condividendo l'esigenza di accertare la data di iscrizione della notizia di reato nel registro, ritiene che non sia corretto prevedere che tale accertamento sia richiesto dalla parte. Dovrebbe essere infatti lo stesso giudice a chiedere alla procura la data di effettiva iscrizione della notizia di reato al fine di poter verificare l'acquisibilità degli atti di indagine al fascicolo del dibattimento o all'udienza preliminare.

Associazione italiana giovani avvocati suggerisce di introdurre la modalità telematica di iscrizione della notizia di reato nei Registri delle Procure, al fine di garantire immutabilità e assoluta certezza alle iscrizioni. Ritiene inoltre che la disciplina prevista dalla lettera l) dovrebbe essere rivisitata alla luce di un vero e proprio diritto per l'indagato nella fase preliminare del procedimento, in particolare attribuendo al GUP 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 PM; e ciò per 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.

efficace perché prevede un effettivo controllo giurisdizionale e la sanzione dell'inutilizzabilità probatoria in caso di violazione della prescrizione di tempestività dell'iscrizione.

Edmondo Bruti Liberati (*già Procuratore della Repubblica di Milano*) ritiene che sia una disposizione destinata a creare problemi, più di quanti non pensi di risolvere. Ritiene che l'accertamento ex post della "data di effettiva acquisizione della notizia di reato" debba misurarsi, a distanza di tempo, con il fatto che la iscrizione non è affatto una conseguenza automatica dell'arrivo di un qualunque atto in Procura.

Giuseppe Lombardo (*Procuratore aggiunto presso la Procura della Repubblica di Reggio Calabria*) ritiene che la formulazione possa generare distorsioni e portare a iscrizioni troppo anticipate, soprattutto nelle indagini di competenza delle Direzioni distrettuali antimafia nelle quali il giudice chiamato a fare il controllo sulle tempistiche di acquisizione della notizia di reato potrebbe essere, in relazione al singolo procedimento penale, sfornito di tutte le informazioni necessarie per comprendere non solo la reale ampiezza della notizia di reato, ma anche una serie di ragioni ulteriori che, a esempio, possono dipendere da esigenze di coordinamento o da esigenze legate all'impossibilità di svelare in quella fase tutti gli elementi conoscitivi che rilevano a fini di valutazione.

Piergiorgio Morosini (*GIP presso il tribunale di Palermo*) sottolinea che l'introduzione del meccanismo di verifica giudiziale della tempestività delle iscrizioni delle notizie di reato rischia di aprire continui contenziosi, con effetti sulle fasi successive dei giudizi. Ritiene dunque che nel caso in cui si insista nel coltivare una simile opzione, sia necessario mantenere la regola dei tempi certi per la rilevabilità della questione davanti al giudice, in una ottica di tutela della stabilità del procedimento.

Francesco Bretone (*sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Bari*) non concorda con l'introduzione del controllo sulla tempestività delle iscrizioni in quanto bisogna realisticamente fare i conti con i carichi di lavoro degli uffici di Procura. Ritiene che, se proprio si vuole mantenere il controllo del giudice sulla tempestività della iscrizione, occorra allora fissare un termine ben preciso dal quale scatta il ritardo (es. 30, 60, 90 giorni dalla comunicazione di reato). Occorre un termine preciso altrimenti si rischia di far saltare indagini importanti perché un giudice riterrà tardiva l'iscrizione dopo 10 giorni, un altro dopo 30, con inevitabile caos.

Domenico Airoma (*Procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Napoli Nord*) non concorda con l'introduzione del controllo del giudice sulla tempestività delle iscrizioni. Ritiene che il punto centrale sia fare in modo che la polizia giudiziaria compia tutte quelle attività investigative che consentono al pubblico ministero una delibazione esaustiva. Tale obiettivo, a suo avviso, si conseguirebbe (eventualmente mediante un'opportuna modifica dell'art. 347 c.p.p.) per un verso, responsabilizzando maggiormente la P.G. e, per altro, attenuando la rigidità

A.C. 2435

Magistrati

Professori universitari ed esperti

Associazioni di categoria

temporale connessa alla trasmissione, prevedendo che la polizia giudiziaria trasmetta al PM la notizia di reato una volta compiuti tutti gli accertamenti preliminari (come, ad esempio, la compiuta identificazione dell'indagato) necessari per consentire all'Ufficio di Procura un'iscrizione tempestiva nel registro delle notizie di reato contro indagati noti (con il conseguente avvio del termine delle indagini).

Art. 4.
Procedimenti speciali

Mitja Gialuz, ritiene che le proposte contenute in questo articolo siano timide e suggerisce una ristrutturazione complessiva dei riti alternativi. In particolare da un lato per i reati meno gravi (ambito di applicazione simile a quello dell'articolo 168-bis, cioè della messa alla prova) suggerisce l'introduzione della cosiddetta archiviazione condizionata o meritata, da collocarsi a monte dell'esercizio dell'azione penale. Tale istituto consisterebbe nella possibilità per il pubblico ministero, al termine di indagini complete, di esercitare l'azione penale o iniziare, quando vi sia il consenso dell'indagato, un nuovo procedimento, in cui l'indagato dovrebbe attivarsi nei confronti della vittima o a favore della collettività colpita dal reato, con prestazioni di carattere pecuniario o prestazione diverse. Al compimento di tali prestazioni dovrebbe conseguire l'estinzione del reato. Ricorda che nel nostro ordinamento esistono già tutta una serie di previsioni riconducibili a questo modello e nello stesso disegno di legge c'è l'articolo 10 che prevede *in nuce* tale archiviazione condizionata.

Enrico Marzaduri ritiene, in generale, che manchi attenzione verso le forme di mediazione e di conciliazione che possono incidere a vari livelli sull'intero procedimento penale, ossia sui momenti iniziali (quindi evitando anche un esercizio dell'azione penale) e sui momenti di applicazione di istituti premiali. Per esempio, suggerisce di condizionare, come in parte è avvenuto nel nostro ordinamento, il patteggiamento a forme di riparazione e a forme di conciliazione o anche a percorsi mediativi all'interno dei quali si possa verificare il comportamento dell'imputato, recuperando anche, per esempio, la logica della sospensione del processo con affidamento alla prova non soltanto nell'ottica dell'estinzione del reato, ma anche in una logica di verifica dell'idoneità di un trattamento avvantaggiato sul piano delle conseguenze penali rispetto all'esito che sarebbe seguito a un giudizio ordinario.

Unione delle Camere penali italiane ritiene che con questo articolo il Governo abbia tradito gli approdi ai quali era giunto il tavolo di concertazione tra gli operatori promosso dal Ministro.

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) in materia di **applicazione della pena su richiesta**:

1) aumentare a otto anni di reclusione, sola o congiunta a pena pecuniaria, il limite della pena applicabile su richiesta delle 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;

Margherita Cassano (Presidente aggiunto della Corte di cassazione) ritiene che questa modifica sia destinata ad avere una ridotta applicazione: l'imputato non ha interesse a chiedere l'applicazione di una consistente pena detentiva (da 2 a 5 anni), che sarebbe in breve tempo chiamato a scontare, senza tra l'altro potere accedere agli altri benefici tradizionali del rito, che sono riservati dalla legge soltanto al patteggiamento minore. Quindi per l'imputato è sicuramente preferibile non accedere a questa forma di patteggiamento; al più, se lo ritiene, potrà accedere al rito abbreviato.

Giovanni Salvi (Procuratore generale presso la Corte di cassazione) ritiene opportuno limitare i casi di esclusione dall'ammissione ai riti alternativi, che il disegno di legge tende invece ad ampliare.

Giovanni Canzio (Primo presidente emerito della Corte di cassazione) rileva che il patteggiamento allargato è destinato all'insuccesso in difetto di reali misure premiali e con un eccessivo ventaglio di preclusioni oggettive.

Nicola Russo (consigliere della Corte d'Appello di Napoli) esprime perplessità con riguardo alla scelta di

Stefano Preziosi suggerisce di effettuare una valutazione di impatto di queste previsioni al fine di verificare se esse determinino o meno un effetto deflattivo. Egli ipotizza infatti che le preclusioni del n. 2) abbiano un maggior peso rispetto all'estensione dell'applicabilità dell'istituto prevista dal n. 1).

Mauro Ronco ritiene che se il Parlamento intende seguire la strada dell'estensione dei limiti di pena (n. 1) è controproducente ampliare il novero delle preclusioni (n. 2) per tutta una serie di reati che il disegno di legge delega individua, in alcuni casi, in modo incongruo (per esempio con riferimento agli artt. 612 bis e 612 ter c.p.). Rileva inoltre un atteggiamento schizofrenico da parte del legislatore che solo pochi mesi fa ha escluso il giudizio abbreviato per i delitti punito con l'ergastolo ed ora allarga così tanto il patteggiamento.

Mitja Gialuz, ritiene che l'ampliamento dell'area di operatività del rito concordato, compiuto senza mettere in campo una riforma complessiva degli artt. 444 e ss. c.p.p. susciti forti perplessità sul piano del rispetto dei diritti fondamentali. Auspica che si stabiliscano nuove tutele, più effettive della debole previsione, quasi mai applicata, dell'art.

Associazione nazionale magistrati ritiene corretto l'ampliamento dei presupposti applicativi del patteggiamento allargato. Propone inoltre di incentivare il ricorso al patteggiamento già nella fase delle indagini preliminari.

Consiglio nazionale forense critica l'ampliamento del catalogo dei reati esclusi, che ritiene essere stati selezionati confusamente. Rileva come i delitti di *stalking* e *revenge porn*, inclusi tra i reati ostativi al patteggiamento, non siano oggettivamente così gravi – guardando alla pena edittale – da meritare questo regime, mentre per altri più gravi delitti si consente comunque il patteggiamento.

Unione delle Camere penali italiane rileva che con l'ampliamento del novero delle preclusioni e differenziando il limite edittale in relazione a singole fattispecie, sostanzialmente si prevede per i reati del nuovo decalogo un incomprensibile aumento delle pene in concreto.

Organismo congressuale forense ritiene deludente la modifica del patteggiamento sostenendo che se non si prevedono autentici benefici anche questo patteggiamento extralarge sarà poco utilizzato, come poco utilizzato è stato il

escludere dal patteggiamento alcune categorie di reato, sottolineando la differenza tra tutela “manifesto” di alcune categorie di vittime di reato e tutela reale delle medesime categorie. Sottolinea come per alcuni dei reati esclusi (p.e. lo stalking) l'imputato non potrà accedere al patteggiamento ma potrà accedere al giudizio abbreviato, ottenendo una riduzione di pena inferiore di un terzo rispetto a quella prevista per il giudizio ordinario, e non fino a un terzo come per il patteggiamento. Peraltro, sottolinea come la durata di un giudizio abbreviato o di un giudizio ordinario sia evidentemente molto più lunga di quella di un giudizio che abbia come suo primo *step* l'applicazione della pena su richiesta. Questo vuol dire che la vittima del reato dovrà vivere la vicenda processuale per un tempo molto più lungo, con evidenti effetti anche di vittimizzazione secondaria. Suggestisce al riguardo di consentire sempre il patteggiamento, con limitate eccezioni per alcune categorie di reato (es. strage, per il quale è prevista la pena dell'ergastolo, o omicidio) e, con riferimento ai reati di cui al codice rosso, di subordinare l'ammissione al patteggiamento a un'offerta reale a titolo di risarcimento del danno nei confronti della persona offesa, anch'essa rimessa al consenso del PM e alla valutazione di congruità del giudice.

Massimo Zaniboni (Presidente del Tribunale di Sassari) valuta positivamente qualunque iniziativa volta ad ampliare i casi di soluzioni alternative basate sull'adesione volontaria dell'imputato, e altrettanto positivamente valuta l'esclusione dal patteggiamento di taluni reati, sentiti come particolarmente odiosi dall'opinione pubblica.

Giuseppe Lombardo (Procuratore aggiunto presso la Procura della Repubblica di Reggio Calabria) sottolinea l'opportunità di avviare una riflessione in relazione alla possibilità di scollegare il patteggiamento da tetti massimi che in qualche modo ne possano condizionare l'applicazione, introducendo al contempo una serie di puntuali e specifici strumenti di controllo che possano incidere - prevedendo delle forme speciali di impugnazione - sull'accordo delle parti in relazione all'applicazione concreta di un tale istituto allargato

Piergiorgio Morosini (GIP presso il tribunale di Palermo) ritiene che l'estensione prevista dal n. 1) dovrebbe accompagnarsi, oltre al condivisibile ampliamento del sistema delle preclusioni per i reati più gravi, alla introduzione di clausole codicistiche in grado di garantire che la scelta dell'imputato sia pienamente libera e informata; a tal fine si potrebbe prevedere un obbligo di comparizione dell'imputato

446, comma 5, c.p.p., idonee ad assicurare che l'intesa sia accettata nella piena conoscenza dei fatti della causa e delle conseguenze legali derivanti dalla conclusione del concordato, nonché in modo genuinamente volontario, così come imposto dall'art. 6 CEDU. Più in generale, esprime riserve sull'idea di fondo secondo cui, per aumentare in modo netto l'efficacia deflativa del rito concordato, basterebbe elevarne l'ambito di applicazione.

Agostino De Caro, evidenzia una contraddizione tra l'aumento del limite di pena utile per accedere al patteggiamento, e l'ampliamento delle aree di esclusione oggettiva. Ritiene inoltre che non sia legittima una sentenza di condanna ad una pena fino ad otto anni di reclusione senza una previa verifica seria e completa della responsabilità penale. Suggestisce di inserire nell'ambito della direttiva una previsione del tipo “aumentare a otto anni di reclusione.....il limite di pena applicabile su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 comma 1 c.p.p. e prevedere che il giudice applichi la pena se, dopo aver verificato gli atti, ritenga, sentite le parti, provata la penale responsabilità secondo le indicazioni dell'art. 533 c.p.p. (norma che contempla la regola “dell'oltre ogni ragionevole dubbio)” Tale modifica potrebbe effettivamente consentire al patteggiamento un recupero in chiave di deflazione senza, però, neutralizzare le garanzie minime della giurisdizione penale.

Enrico Marzaduri esprime perplessità sulla modifica: ritiene in primo luogo che ampliando il patteggiamento il nostro ordinamento accetti l'idea che, anche per reati con pena elevata, si possa arrivare a chiudere un procedimento limitandosi a quell'accertamento sommario che anche la giurisprudenza riconosce essere presupposto necessario del patteggiamento, non rassicurante rispetto a un sistema che riconosce l'invulnerabilità della libertà personale. Ritiene inoltre che non è assolutamente detto che l'ampliamento fino a otto anni assicurati un aumento dei casi di patteggiamento, anche considerando che la riforma del 2003 che ha portato fino a cinque anni il tetto di pena irrogabile, non ha avuto come corrispondenza un aumento del ricorso a questo istituto. Ritiene poi che le fattispecie escluse siano escluse più sulla base di una valutazione di allarme sociale e di reazione sociale che di una considerazione dei disvalori che vengono ad essere coinvolti dalle singole fattispecie. Sottolinea in conclusione che sarebbe necessario avere dei dati rispetto ai quali poter misurare ciò che è avvenuto e poter prevedere in maniera razionale quelli che potrebbero essere gli impatti di modifiche così significative rispetto a elementi strutturali dal punto di vista garantistico del sistema sostanziale, processuale e penale,

patteggiamento cd. allargato. Propone di intervenire sull'art. 444 c.p.p. per consentire al giudice del patteggiamento di applicare direttamente la misura alternativa alla detenzione dell'affidamento in prova al servizio sociale, senza dover attendere l'intervento della magistratura di sorveglianza; deposita il testo della proposta di modifica, che interviene anche sull'art. 599-bis c.p.p. per anticipare la misura anche in sede di concordato in appello⁴.

Associazione italiana giovani avvocati ritiene che l'aumento dei limiti di pena applicabile ad otto anni di reclusione risulti 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.

Associazione nazionale forense ritiene che le preclusioni all'accesso al patteggiamento vadano eliminate e che il rito vada reso più appetibile, estendendo almeno alcuni degli effetti premiali previsti per il patteggiamento secco, come la mancata applicazione delle sanzioni processuali o il mancato pagamento delle spese processuali, non certamente la non menzione nel casellario giudiziale che deve essere giustamente conservata.

⁴ Organismo congressuale forense, Proposta di modifica dell'art. 444 c.p.p.: “4. La parte, nel formulare la richiesta, può chiedere che la pena, nei casi di cui all'art. 656 co. 5 c.p.p., sia eseguita nelle forme della misura alternativa di cui all'art. 47 L. 26 luglio 1975, n. 354. All'istanza è allegato un programma, elaborato d'intesa con l'ufficio di esecuzione penale esterna, ovvero, nel caso in cui non sia stata possibile l'elaborazione, la richiesta di elaborazione del detto programma. Il programma prevede:

a) le modalità di coinvolgimento dell'imputato, nonché del suo nucleo familiare e del suo ambiente di vita nel processo di reinserimento sociale, ove ciò risulti necessario e possibile;
b) le prescrizioni comportamentali e gli altri impegni specifici che l'imputato assume anche al fine di elidere o di attenuare le conseguenze del reato, considerando a tal fine il risarcimento del danno, le condotte riparatorie e le restituzioni, nonché le prescrizioni attinenti al lavoro di pubblica utilità ovvero all'attività di volontariato di rilievo sociale.

5. Si applicano le disposizioni di cui all'art. 47 commi 5,6,7, 11 e 12 L. 26 luglio 1975, n. 354. co. 5,6,7, 11, 12 e 12 bis.

6. Nel corso dell'affidamento le prescrizioni possono essere modificate dal giudice. Le deroghe temporanee alle prescrizioni sono autorizzate, nei casi di urgenza, dal direttore dell'ufficio di esecuzione penale esterna, che ne dà immediata comunicazione al giudice”.
Proposta di modifica dell'art. 599-bis c.p.p.: “3-bis. La parte, nel formulare la richiesta, può chiedere che la pena, nei casi di cui all'art. 656 co. 5 c.p.p., sia eseguita nelle forme della misura alternativa di cui all'art. 47 L. 26 luglio 1975, n. 354. Si applicano le disposizioni di cui all'art. 444 commi 4, 5 e 6 c.p.p.”.

stesso o, comunque, escludere che la richiesta possa venire solo attraverso il difensore munito di procura speciale.

Carlo Nordio (*già procuratore aggiunto della Procura della Repubblica di Venezia*) è favorevole all'ampliamento delle possibilità del patteggiamento.

Alfredo Mantovano (*Consigliere di Cassazione*) ritiene che se la logica del patteggiamento è di alleggerire il peso delle udienze, premiando l'imputato che a ciò collabora con una minore quantità di pena, poi non è coerente escludere particolari categorie di reati. E se l'equilibrio del sistema della pena concordata regge sul consenso/dissenso del P.M. e sulla decisione del giudice (allorché la sanzione proposta dall'imputato sia sproporzionata per difetto rispetto alla sua condotta criminale), l'aumento delle eccezioni alla praticabilità del rito è chiaro segnale di sfiducia verso le valutazioni del P.M. e del giudice. Ritiene dunque che la modifica proposta vada - per lo meno quanto alla dilatazione dell'area delle esclusioni dal ricorso all'istituto - nella direzione opposta a quella che una coerenza di sistema esigerebbe.

Alberto Liguori (*Procuratore della Repubblica di Terni*) condivide l'intervento; prospetta inoltre soluzioni processuali specifiche che consentano a chi delinque per ragioni legate alla tossicodipendenza di evitare il carcere attraverso l'applicazione di sanzioni c.d. terapeutiche, assicurando, invece il carcere al delinquente che strumentalmente adduce ragioni di tossicodipendenza. Propone dunque che, nel giudizio che riguardi soggetti tossicodipendenti arrestati in flagranza di reato, la richiesta di patteggiamento debba essere accompagnata da due nuove condizioni: la rinuncia all'impugnazione e la rinuncia alla sospensione condizionale della pena. In questo modo si assicurerebbe, nella flagranza del reato e durante il giudizio direttissimo, una sanzione terapeutica che quel cittadino sconterà presso il Servizio per le dipendenze patologiche (SerD) competente per territorio, laddove la sua biografia penale sia immacolata, oppure in regime di detenzione domiciliare, se il soggetto ha una biografia penale impegnativa. Ritiene che in questo modo si consentirebbe l'esecuzione della pena in condizioni di sicurezza anche sanitaria, garantendo inoltre il rispetto del principio di non colpevolezza, perché è il cittadino stesso che sceglie di non impugnare la decisione del giudice e di non richiedere la sospensione della pena, facendo sì che la sentenza diventi definitiva.

Francesco Bretone (*sostituto procuratore presso la Procura della Repubblica di Bari*) suggerisce di non trattare i patteggiamenti e i riti abbreviati nello stesso modo; Suggestisce di prevedere per il patteggiamento una riduzione fino alla metà della pena, mantenendo per il rito abbreviato la riduzione di un terzo.

anche con riguardo alla congruità della pena richiesta dall'articolo 444 del codice penale.

b) in materia di **giudizio abbreviato**, modificare le condizioni per l'accoglimento della richiesta di giudizio abbreviato subordinata a un'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;

Giovanni Salvi (Procuratore generale presso la Corte di cassazione) ritiene questa previsione, che prevede una valutazione di economia processuale da condurre in rapporto ai tempi necessari allo svolgimento del dibattimento, non solo conforme al quadro costituzionale, ma addirittura necessaria per restituire razionalità ad un sistema che, a seguito delle varie modifiche al procedimento speciale, presenta ormai aspetti di intrinseca irragionevolezza.

Giovanni Canzio (Primo presidente emerito della Corte di cassazione) ritiene queste modifiche solo formali e lessicali e che sarebbe più utile e logico dal punto di vista della deflazione del carico dibattimentale ripristinare il giudizio abbreviato per i delitti puniti con l'ergastolo.

Nicola Russo (consigliere della Corte d'Appello di Napoli) ritiene che questa riforma non introduca nulla di nuovo, perché lo stesso principio era stato già espresso dalle Sezioni unite della Cassazione, con la sentenza n. 44711 del 2004 che prendeva le mosse dalla sentenza della Corte costituzionale n. 115 del 7 maggio 2001 che esprimeva lo stesso concetto, già patrimonio acquisito della giurisprudenza.

Massimo Zaniboni (Presidente del Tribunale di Sassari) ritiene che sarebbe opportuno precisare meglio quali siano i parametri cui ancorare il giudizio sull'ammissibilità dell'integrazione probatoria, magari facendo riferimento al numero ed alla consistenza delle prove da assumere.

Piergiorgio Morosini (GIP presso il tribunale di Palermo), ritiene che la modifica delle condizioni per l'accoglimento della richiesta di abbreviato si presenti come filtro a maglie assai larghe, finendo per congestionare l'attività del GUP. Al riguardo, suggerisce di puntare più che sull'ampliamento dei casi di ammissione dell'abbreviato condizionato, su soluzioni più drastiche che coinvolgono il rapporto tra piano premiale e riduzione delle garanzie, intervenendo congiuntamente sulla inappellabilità delle sentenze emanate a seguito di giudizio abbreviato e ricalibrando in modo sensibile il trattamento premiale per l'imputato che opta per quella tipologia di rito alternativo. In tale prospettiva, suggerisce la possibilità di elevare anche per i delitti lo sconto in caso di condanna, con l'introduzione di nuovi benefici, quali ad esempio l'esenzione delle pene accessorie (per certi reati); nonché compensare la perdita di garanzia del secondo grado, affidando la competenza a decidere l'abbreviato ad un giudice collegiale, quanto meno per i reati che non siano ordinariamente di competenza del giudice monocratico.

Francesco Bretone (sostituto procuratore presso la Procura della Repubblica di Bari), suggerisce di rendere il giudizio abbreviato la regola, a meno che l'imputato non si presenti personalmente in udienza o deleghi qualcuno con procura notarile (non il difensore), e chieda che si faccia il dibattimento. Questo permetterebbe di concludere nell'udienza preliminare tutta una serie di processi di persone che hanno eletto domicilio e poi sono sparite (bancarottieri etc). In questo modo il giudice dell'udienza preliminare

Giorgio Spangher è critico rispetto a questo principio ritenendo che l'economia processuale non debba essere un criterio. Le prove richieste dalla difesa devono poter essere ridotte sulla base della loro rilevanza, non della mera economia processuale.

Mauro Ronco ritiene che questa previsione rappresenti un passo indietro, in termini di efficienza generale del processo penale, perché subordina l'integrazione probatoria, oltre che al requisito della necessità ai fini della decisione, anche alla realizzazione di un'economia processuale in rapporto ai tempi di svolgimento del giudizio dibattimentale. Questo ulteriore requisito penalizza il giudizio abbreviato, che si presenta, in ogni caso, estremamente meno dispendioso, in termini di mezzi e di tempi, rispetto al processo dibattimentale. Non ritiene congruo, rispetto al fine dell'efficienza globale del sistema, subordinare il giudizio abbreviato al requisito dell'economia comparativa dei tempi.

Associazione nazionale magistrati ritiene corretto l'ampliamento dei presupposti applicativi del rito abbreviato e la rivisitazione della condizione che può essere apposta in caso di richieste unilaterali da parte dell'imputato. Conferma la contrarietà alla precedente riforma che ha escluso l'applicabilità del rito ai reati puniti con l'ergastolo.

Unione delle Camere penali italiane osserva che, diversamente dalle precedenti bozze, nel d.d.l. non si fa più riferimento ai concetti di rilevanza, novità, specificità della prova o del tema di prova, ma a quelle situazioni nelle quali "l'integrazione risulta necessaria ai fini della decisione e se il procedimento speciale produce una economia processuale in rapporto ai tempi di svolgimento del giudizio dibattimentale". In buona sostanza, si recupera l'idea del rito abbreviato esclusivamente come rito di colpevolezza. La riproposizione dei criteri di decisività e di economia processuale sottraggono alla parte l'iniziativa, connotando ancor più il rito quale accettazione delle fonti probatorie d'accusa anziché valorizzarne la natura di rito cognitivo.

Associazione italiana giovani avvocati ritiene che con la specifica previsione di produzione di un'economia processuale in rapporto ai tempi di svolgimento del giudizio dibattimentale si corra 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.

Associazione nazionale forense ritiene che per potenziare davvero il giudizio abbreviato sia necessario consentire il giudizio abbreviato condizionato senza chiedere alla difesa di rinunciare alle eccezioni (forse con l'unica ipotesi eventuale dell'eccezione territoriale), eliminando la modifica introdotta nel 2017. Il rito abbreviato, soprattutto condizionato, infatti, non funziona perché la difesa deve rinunciare a esercitare il diritto di difesa e quando ritiene di avere degli argomenti in punto di rito particolarmente decisivi non corre il rischio di bruciarsi questi cavilli processuali che possono consentirgli di arrivare fino alla Cassazione.

A.C. 2435	Magistrati	Professori universitari ed esperti	Associazioni di categoria
	studierebbe le carte e molti procedimenti verrebbero terminati in quella fase.		
<p>c) in materia di giudizio immediato:</p> <p>1) prevedere che, a seguito di notificazione del decreto di giudizio immediato, nel caso di rigetto da parte del giudice delle indagini preliminari della richiesta di giudizio abbreviato subordinata a un'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;</p> <p>2) prevedere che, a seguito di notificazione 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;</p>	<p>Nicola Russo (consigliere della Corte d'Appello di Napoli) sollecita una riflessione sull'adeguatezza della previsione contenuta nel disegno di legge. Ritiene che in sede di attuazione della delega dovrà essere precisato che le richieste di ulteriori riti, all'esito del rigetto dell'integrazione probatoria, debbano essere formulate a pena di decadenza nell'apposita udienza fissata dal GIP in seguito al deposito della richiesta di rito abbreviato condizionato ad integrazione probatoria.</p> <p>Massimo Zaniboni (Presidente del Tribunale di Sassari) valuta positivamente questa modifica.</p> <p>Piergiorgio Morosini (GIP presso il tribunale di Palermo), condivide pienamente tale modifica.</p>		<p>Associazione italiana giovani avvocati ritiene che la previsione del n. 2) possa ostacolare la possibilità per l'imputato di perfezionare la proposta di patteggiamento fino alla celebrazione del giudizio in camera di consiglio.</p>
<p>d) in materia di procedimento per decreto:</p> <p>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.</p> <p>2) stabilire 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;</p> <p>3) assegnare un termine di dieci giorni, decorrenti dalla notificazione del decreto penale di condanna, entro il quale il condannato, rinunciando a proporre opposizione, possa pagare la pena pecuniaria in misura ridotta di un quinto.</p>	<p>Giovanni Canzio (Primo presidente emerito della Corte di cassazione) ritiene verosimile l'ampliamento dell'area di applicazione dell'istituto per il carattere premiale di alcune misure, fra le quali va annoverato anche il nuovo metro di ragguaglio fra pene pecuniarie e pene detentive.</p> <p>Nicola Russo (consigliere della Corte d'Appello di Napoli) segnala l'opportunità di modificare l'art. 464 c.p.p. nella parte in cui prevede che se l'opponente ha chiesto l'applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 c.p.p., il decreto di fissazione dell'udienza e la richiesta di patteggiamento siano notificati al pubblico ministero a cura dell'imputato. Tale previsione, infatti, ha prodotto spesso nella prassi distorsioni, dal momento che frequentemente il difensore non provvede, o provvede con notevole ritardo, a questa notifica.</p> <p>Massimo Zaniboni (Presidente del Tribunale di Sassari), valuta positivamente soprattutto la previsione che consente di estinguere il reato con il pagamento della pena pecuniaria ridotta di un quinto. Ritiene tuttavia opportuno ampliare il termine dei dieci giorni per il pagamento in forma ridotta, nell'ottica di incentivare un maggiore ricorso all'istituto.</p> <p>Piergiorgio Morosini (GIP presso il tribunale di Palermo) condivide pienamente questa modifica.</p> <p>Luigi Levita (Coordinatore dell'Ufficio GIP-GUP del Tribunale di Nocera Inferiore) ritiene che il modello del decreto penale di condanna abbia fallito e che vada radicalmente rivisto; suggerisce di prevedere la citazione immediata dell'indagato a giudizio davanti al tribunale, in quanto ciò consentirebbe di sgravare una cospicua fetta di risorse anche agli uffici del GIP e agli uffici di cancelleria. Suggerisce di immaginare delle forme di raccordo tra il decreto penale di condanna e la particolare tenuità del fatto, oppure di escludere che questo istituto abbia delle conseguenze penali laddove si acceda alla messa alla prova; oppure di precludere al PM, una volta che ai sensi del comma 5 dell'articolo 460 del codice di procedura penale non si è addivenuti a notificazione all'imputato, di reiterare la richiesta.</p>	<p>Guglielmo Scarlato ritiene opportuna la previsione secondo cui l'estinzione del reato di cui all'art. 460 co. 5 c.p.p. sia condizionata al pagamento della pena pecuniaria. Troppo spesso, infatti, il recupero della pena pecuniaria viene frustrato da condotte di deliberata sottrazione (attualmente, il livello di esazione è inferiore al 10 %).</p>	<p>Consiglio nazionale forense ritiene che imporre il pagamento della pena pecuniaria per conseguire l'estinzione del reato sia contraddittorio rispetto all'esigenza di deflazionare il dibattimento. Rileva che in situazioni assolutamente analoghe – es. patteggiamento - l'effetto estintivo si verifica semplicemente alla condizione che, nel tempo stabilito dal codice di procedura penale, l'interessato non abbia commesso reati della stessa specie. Sottolinea, peraltro, che per il mancato pagamento della pena pecuniaria meccanismi di conversione sono già presenti nell'ordinamento.</p> <p>Associazione italiana giovani avvocati ritiene che prevedendo l'estinzione del reato subordinatamente al pagamento della pena pecuniaria si corre il rischio di far aumentare le opposizioni. Suggerisce di 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.</p> <p>Associazione nazionale forense è favorevole alle previsioni di cui ai numeri 1) e 2) ma ritiene che sia necessario precisare che il procedimento per decreto deve essere scelto dal PM nei termini e sempre nei termini si deve pronunciare il giudice. Rileva infatti che c'è giurisprudenza consolidata per cui il termine che conta è quello del deposito della richiesta del decreto penale di condanna da parte del PM e non quello di concessione del decreto, a fronte di una prassi che vuole concesso il decreto dopo 4 anni dalla richiesta. Tenendo conto che una contravvenzione di prescrive in 5 anni, l'avvocato ha buon gioco a fare opposizione al decreto che arriva con tale ritardo, per ottenere la prescrizione.</p>

A.C. 2435	Magistrati	Professori universitari ed esperti	Associazioni di categoria
<p>Art. 5. Giudizio</p>	<p>Federico Cafiero De Raho (Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo) condivide tutti gli interventi sul giudizio.</p>		
<p>1. 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:</p> <p>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;</p>	<p>Edmondo Bruti Liberati (già Procuratore della Repubblica di Milano) ritiene la disposizione generica e sostanzialmente superflua. Concorda con l'opportunità di predisporre il calendario delle udienze, ma sottolinea che il problema è quello di garantire la effettività del principio di continuità del dibattimento. Ai fini della speditezza ritiene che sarebbe opportuno prevedere regole stringenti per indurre le parti alla sintesi della discussione finale, mentre attualmente ciò è previsto solo per le repliche (art 523, co. 3, cpp).</p> <p>Massimo Zaniboni (Presidente del Tribunale di Sassari), pur valutando positivamente l'introduzione normativa dell'udienza di programma, sottolinea la difficoltà della calendarizzazione nei processi del rito monocratico che spesso vengono trattati in numero di molte decine nella medesima udienza.</p> <p>Giuseppe Lombardo (Procuratore aggiunto presso la Procura della Repubblica di Reggio Calabria) ritiene tale previsione difficilmente applicabile ai processi DDA per una serie di ragioni che impediscono ai giudici di programmare sin da subito l'iter della fase processuale e soprattutto per la costanza di integrazioni probatorie che provengono da indagini molto articolate che spesso si svolgono all'interno di procedimenti diversi.</p>	<p>Agostino De Caro valuta favorevolmente la previsione, in quanto recepisce una prassi virtuosa adottata da molti giudici che fissano, per i processi più complessi, un calendario all'inizio del dibattimento. Suggerisce tuttavia due correttivi per conseguire un'accelerazione dei tempi del processo: limitare il numero dei processi da portare in udienza e fissare con precisione gli orari di celebrazione del dibattimento per riuscire a definire molte più vicende in un'unica udienza; fissare le udienze a scadenza non superiore ai quindici giorni.</p> <p>Mauro Ronco ritiene che questa previsione codifichi una buona prassi e dunque ritiene questo aspetto della riforma opportuno.</p> <p>Francesco Caprioli suggerisce di integrare questa direttiva con un espresso riferimento alla necessità che la calendarizzazione venga fatta nel tendenziale massimo rispetto del principio di concentrazione, perché così si eviterebbero quegli attentati al principio di immediatezza che derivano anche dal rischio del mutamento del collegio.</p> <p>Serena Quattrocolo rileva che questa previsione non fa che fotografare la prassi attuale dandole un mantello normativo.</p>	<p>Associazione italiana giovani avvocati ritiene che il legislatore dovrebbe imporre al giudice di predisporre un calendario con previsione <i>ad horas</i> dello svolgimento dei processi da trattare nel corso delle udienze, imponendo un termine finale delle stesse che non vada oltre le ore 17, ad esclusione della camera di consiglio.</p>
<p>b) prevedere, dopo la dichiarazione di apertura del dibattimento, la relazione illustrativa delle parti sulla richiesta di prove;</p>	<p>Massimo Zaniboni (Presidente del Tribunale di Sassari) valuta positivamente questa previsione tuttavia, al fine di evitare che si traduca in una discussione anticipata tra le parti, ritiene opportuno introdurre almeno l'avverbio «breve».</p> <p>Piergiorgio Morosini (GIP presso il tribunale di Palermo), ritiene che tale opzione, oltre ad appesantire l'attuale iter dibattimentale, riesumerebbe prassi che portavano indebitamente a conoscenza del giudice elementi raccolti nel corso delle indagini, con possibili aggiramenti del canone fondamentale della separazione delle fasi.</p>	<p>Mauro Ronco ritiene che la reintroduzione della relazione illustrativa sia contraria al principio costituzionale del giusto processo, in quanto conferisce una posizione di vantaggio all'organo d'accusa, non essendo normale il caso che la difesa possa proporre un'ipotesi alternativa.</p> <p>Mitja Gialuz vede con criticità la norma che reintroduce un istituto che aveva già dato cattiva prova di sé in quanto veicolo per fare entrare in dibattimento gli atti di indagine.</p> <p>Agostino De Caro giudica negativamente la reintroduzione della relazione illustrativa delle parti quale ritorno al passato che potrebbe appesantire in modo significativo il sistema e che, con molta probabilità, verrà bypassato dalla prassi: giudica l'anticipazione degli sviluppi dibattimentali probabili un appesantimento inutile e pericoloso per i condizionamenti che può determinare.</p> <p>Serena Quattrocolo ritiene che questa previsione, letta in combinato con la modifica delle regole di giudizio prevista dall'art. 3, che carica il decreto che dispone il giudizio di un significato accusatorio enorme, rischi di essere un ulteriore aggravamento del macigno che già è stato poggato sulle spalle dell'imputato, dimenticando almeno parzialmente la presunzione di innocenza.</p> <p>Guglielmo Scarlato ritiene che si tratti di un'opzione priva di sostanziali effetti sullo sviluppo del dibattimento e talora utilizzata per fornire in modo strisciante al giudice informazioni su quanto raccolto nella fase delle indagini</p>	<p>Unione delle Camere penali italiane rileva che la reintroduzione della relazione illustrativa delle parti sulla richiesta delle prove sia un evidente modo per recuperare la supremazia dell'organo di accusa e per onerare ancor più la difesa in ordine alla specificazione del criterio di rilevanza delle proprie indicazioni istruttorie. Dalla preliminare relazione giustificativa delle prove, infatti, non può che discendere la posizione di subalternità della difesa, chiamata a muoversi spesso in una funzione negatrice dell'accusa e non necessariamente a proporre una ricostruzione alternativa. Con il concreto rischio che la relazione illustrativa del pubblico ministero diventi lo strumento per anticipare e rappresentare al giudice gli esiti probatori dell'indagine preliminare, assunti senza contraddittorio, così da svuotare di contenuto il principio cardine del processo accusatorio per il quale la prova si assume in dibattimento davanti al giudice.</p> <p>Associazione italiana giovani avvocati ritiene che questa previsione ci riporti indietro ai tempi in cui il PM, 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. Ritiene che così disponendo, si svuotino di significato le regole del giusto processo.</p>

A.C. 2435	Magistrati	Professori universitari ed esperti	Associazioni di categoria
<p>c) prevedere che la rinuncia di una parte all'assunzione delle prove ammesse a sua richiesta non sia condizionata al consenso delle altre parti;</p>	<p>Massimo Zaniboni (Presidente del Tribunale di Sassari) valuta positivamente questa previsione.</p> <p>Giuseppe Lombardo (procuratore aggiunto presso la Procura della Repubblica di Reggio Calabria) concorda con tale previsione, ritenendo tuttavia necessario prevedere la possibilità di recuperare parte della prova rinunciata a richiesta della controparte.</p> <p>Alfredo Mantovano (Consigliere di Cassazione) ritiene che l'esito concreto di questa novità sarà che ogni parte, nell'incertezza in ordine alle prove cui l'altra, pur avendole proposte, deciderà di rinunciare, allungherà la lista delle proprie: e questo non faciliterà la trattazione del giudizio, né la previsione attendibile dei suoi tempi di svolgimento.</p>	<p>preliminari. Ritiene che la reintroduzione di questa previsione rischi di riproporre anomalie e pericoli, senza, nel contempo, offrire alcuna utilità al corso rettilineo del giudizio.</p> <p>Mauro Ronco ritiene questa previsione contraria al principio della parità delle parti.</p> <p>Serena Quattrocolo si interroga sul significato di questa previsione della quale non coglie la ratio, soprattutto in un'ottica di accelerazione del processo. Ritiene impensabile che si possa dar luogo alla rinuncia di una parte alla prova senza il consenso delle altre parti, le cui richieste probatorie crollerebbero le une sulle altre, perché si sono basate sulla conoscenza delle prove e delle testimonianze richieste in ammissione dalle altre parti.</p>	<p>Associazione italiana giovani avvocati ritiene che questa previsione potrebbe comportare rischi di genuinità del contraddittorio.</p> <p>Associazione nazionale forense è contraria a questa previsione, che chiede di rivedere, per due ragioni: 1) si presta ad aumentare il taglio lineare che spesso viene fatto delle istanze istruttorie della difesa; 2) nel momento in cui la difesa vede la lista testi o le richieste di prova della pubblica accusa è in tempo per controbilanciare le prove a carico con la richiesta delle prove a discarico; se in corsa il PM modifica la piattaforma probatoria senza aver bisogno di interloquire con la difesa, la mette in difficoltà.</p>
<p>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;</p>		<p>Serena Quattrocolo osserva che la perizia e la consulenza tecnica nel nostro codice di rito sono prove orali, non scritte, e si formano nell'escussione dibattimentale del perito e del consulente tecnico; non sono la relazione dell'esperto, bensì l'esame dibattimentale dell'esperto. Rileva come certamente possa essere utile il deposito anticipato, ma avverte che lo stesso può nascondere il rischio di trasformare le perizie e la consulenza tecnica in una prova scritta.</p> <p>Guglielmo Scarlato valuta positivamente questa previsione.</p>	<p>Associazione italiana giovani avvocati ritiene che questa previsione introduca 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 il quale le consulenze tecniche e le perizie siano messe a disposizione delle altre parti del processo così da salvaguardare, in modo effettivo, la terzietà del giudice e la genuinità del suo giudizio.</p>
<p>e) prevedere che la regola di cui all'articolo 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 del codice di procedura penale 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;</p>	<p>Federico Cafiero De Raho (Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo) ritiene necessario integrare questo principio estendendone l'applicazione anche ai procedimenti innanzi alla Corte d'assise.</p> <p>Margherita Cassano (Presidente aggiunto della Corte di cassazione), ritiene che con questa previsione si rischi di arrivare ad un simulacro di giudizio accusatorio, in quanto c'è l'oggettivo rischio che la prova venga assunta da un giudice, la successiva prova dichiarativa in caso di lungo rinvio da un altro giudice e così via, e la decisione poi sia rimessa nelle mani di un terzo o di un quarto giudice che non ha mai partecipato direttamente. Ritiene che o si è in grado di garantire un processo tendenzialmente accusatorio, attraverso concentrazione, assunzione della prova e decisione da parte del giudice dinanzi a cui si è formata la prova, o si va in rotta di collisione con i principi costituzionali.</p> <p>Giovanni Salvi (Procuratore generale presso la Corte di cassazione) ritiene che per i reati già in precedenza indicati ai commi 1 e comma 1-bis dell'art. 190-bis c.p.p. – per i quali sussiste una presunzione <i>iuris tantum</i> di vulnerabilità delle persone che dovrebbero essere nuovamente esaminate – l'estensione della già prevista deroga al principio di immediatezza anche ai casi di mutamento del giudice debba ritenersi doverosa in stretta osservanza quanto meno dell'art. 117, primo comma, Cost. (in quanto attuazione della direttiva 2012/29/UE che impone agli Stati di adottare misure affinché</p>	<p>Giorgio Spangher è fortemente critico rispetto a questo principio che apre alla possibilità che nessun giudice partecipi al processo per intero. Sottolinea come la Corte costituzionale non abbia chiesto questo e come la Cassazione si sia già espressa con la sentenza <i>Bajrami</i>; rispetto a quell'approdo – pur contestato dall'Avvocatura – la riforma si spinge troppo oltre, derubricando l'unica nullità assoluta speciale di tutto il codice di procedura penale.</p> <p>Francesco Caprioli giudica corretto che il legislatore intervenga sulla disposizione codicistica per normativizzare gli approdi della sentenza delle Sezioni Unite <i>Bajrami</i> e dopo l'intervento della Corte costituzionale. Dichiarò però di non condividere la totale svalutazione del principio di immediatezza effettuata dalla Cassazione e di ritenere contraddittorio che da un lato si segua questo percorso giurisprudenziale, adesso anche normativo, mentre parallelamente per l'appello si è fortemente ribadito il valore dell'immediatezza con l'obbligo di rinnovazione del dibattimento nell'ipotesi dell'impugnazione delle sentenze di proscioglimento. Osserva peraltro che la Corte costituzionale con la sentenza n. 132 del 2019 invitava a cercare comunque di rafforzare il principio concentrazione, che è l'unica strada per rivalutare anche l'immediatezza. Ritiene che andrebbe più in generale affrontato il tema del mutamento del collegio in corso di dibattimento, magari introducendo una regola per cui,</p>	<p>Unione delle Camere penali italiane ritiene che questo principio dia il colpo di grazia al principio di immediatezza e si ponga in contrasto con l'art. 111 Cost., che riconosce alle parti il diritto di escutere i testimoni davanti al giudice, cioè allo stesso giudice incaricato della decisione di merito. Inoltre, rileva che la modifica progettata farebbe ricadere ingiustamente sull'imputato disfunzioni esclusivamente addebitabili all'apparato giudiziario.</p> <p>Associazione italiana giovani avvocati ritiene pericolosa l'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. Ritiene che si tratti 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. Sottolinea come, ancora una volta, le ragioni di inefficienza del sistema giudiziario vengano fatte ricadere sulle garanzie difensive dell'accusato.</p> <p>Associazione nazionale forense è contraria a questa previsione.</p>

sia evitata la ripetizione dell'esame in caso di testimoni che possono trovarsi in condizioni di vulnerabilità). In ordine alla generalità dei reati di competenza del Tribunale, la compatibilità con il quadro costituzionale e convenzionale (CEDU) sembra assicurata purché sussistano misure compensative (Corte cost., sent. n. 132 del 2019 e numerose pronunce CEDU, richiamate nella documentazione depositata), cioè possibilità comunque per il nuovo giudice di escutere i testi ritenuti "importanti" o, su indicazione delle parti, quelli per i quali vengano allegati elementi nuovi e pertinenti. Ritiene infine che la mancata previsione della deroga al principio di immediatezza per i reati di competenza della Corte di assise possa essere giustificata dalla particolare competenza e dalla relativa delicatezza delle valutazioni della prova dichiarativa in quella sede.

Giovanni Canzio (Primo presidente emerito della Corte di Cassazione) sottolinea che la modulazione flessibile del principio di immediatezza, pur consentita da Corte cost. n. 132/2019 e dalla Corte Edu, pretende tuttavia adeguate misure compensative per il diritto di difesa che non sono previste dalla riforma; al difensore dev'essere consentito di chiedere la rinnovazione innanzi al collegio diversamente composto delle prove dichiarative, non solo se vertenti su elementi nuovi e pertinenti, ma anche se "importanti" o "determinanti" per la decisione. Sottolinea che non sono inoltre preclusi mutamenti successivi del giudice, "a catena", e che non si comprendono le ragioni dell'esclusione della Corte d'assise. Suggerisce altresì di rimarcare l'onere del previo esperimento di utili misure ordinamentali per evitare il mutamento del collegio, quale la parziale applicazione endodistrettuale o extradistrettuale del magistrato trasferito, in funzione della celebrazione e fino alla conclusione del giudizio. In conclusione, ritiene che la lett. e) introduca una pesante deroga al principio della immutabilità del giudice e percorra una strada diversa da quella del rito in vigore, andando molto oltre l'esegesi della Cassazione e della Consulta.

Edmondo Bruti Liberati (già Procuratore della Repubblica di Milano) ritiene opportuna la limitata deroga al principio di immediatezza in quanto sarà comunque possibile rinnovare l'atto ove se ne presenti la necessità. L'applicazione di questa deroga sarà nella pratica tanto più limitata ove vadano a regime le innovazioni dirette ad assicurare una maggiore celerità dei dibattimenti.

Nicola Russo (consigliere della Corte d'Appello di Napoli) non condivide questa previsione che fa del confronto diretto tra il giudice e la fonte di prova qualcosa di mutuabile attraverso registrazioni, anche audiovisive, che tolgono quel rapporto empatico diretto che è fondamentale nella raccolta e nella formazione della prova.

Massimo Zaniboni (Presidente del Tribunale di Sassari) valuta positivamente questa previsione sottolineando tuttavia l'opportunità di precisare che la norma si applica anche ai processi che si svolgono davanti alla Corte d'Assise ed al Giudice di Pace.

almeno tendenzialmente, il giudice che viene trasferito o che va in pensione deve concludere i processi in corso.

Agostino De Caro giudica molto negativamente la disposizione in relazione al principio di immediatezza che è valore essenziale del giusto processo. Ritiene che la riforma disegni un sistema che neutralizza completamente la rinnovazione del dibattimento in caso di mutamento del giudice rendendo l'istituto solo eventuale e connesso a discutibili nuove necessità istruttorie. Sottolinea come l'immutabilità venga relegata al confine del territorio processuale, al di là del suo naturale perimetro. Sottolinea come in caso il giudice cambiasse più volte, l'ultimo che si trovasse a condurre il dibattimento potrebbe decidere anche se non ha ascoltato nulla dell'istruttoria e magari anche della discussione di alcune o di tutte le parti. Al riguardo suggerisce, da un lato, di dare concretezza al principio di concentrazione del dibattimento e, dall'altro lato, di imporre al giudice trasferito di concludere i processi iniziati, prevedendo alcune eccezioni ad una regola che deve restare uno dei cardini del sistema processuale.

Mauro Ronco critica questa previsione poiché dà per normalmente verificabile un evento che dovrebbe restare assolutamente eccezionale, quello del cambiamento della persona fisica di uno dei componenti del collegio. Ritiene che la Corte costituzionale e le Sezioni Unite della Cassazione abbiano già risolto il problema in modo molto liberale, allo scopo di evitare pretestuosità delle richieste di reiterazione degli atti, e che tornare in questi termini sulla questione significhi creare una normalità che è assolutamente contraria al principio della immediatezza nell'assunzione della prova e aprire a una prassi che finora i giudici si sono ben guardati da considerare conforme ai principi del giusto processo.

Serena Quattrococo giudica negativamente la prevista estensione dell'art. 190-bis, che già rappresenta a suo avviso un vulnus significativo nella costituzionalità del nostro processo, tollerabile solo in relazione alla lotta alla criminalità organizzata. Ritiene inimmaginabile pensare di estenderlo nei termini previsti dal disegno di legge.

Enrico Marzaduri giudica negativamente la prevista estensione dell'art. 190-bis e ritiene che sarebbe più opportuno prevedere l'impossibilità di avere un trasferimento laddove vi sia ancora un contenzioso particolarmente significativo da esaurire. Ritiene che la partecipazione diretta alla formazione della prova sia completamente diversa da quella che è la conoscenza successiva a procedimento ormai avanzato semmai con tutta una serie di elementi ulteriori che la posizione in cui si viene a trovare il giudice che subentra a colui che, o per ragioni personali o per ragioni professionali o per ragioni di pensionamento, non è più facente parte del collegio o non è il giudice di quel processo

Piergiorgio Morosini (GIP presso il tribunale di Palermo) valuta positivamente questa previsione, che ritiene rispettosa dei principi costituzionali sulla formazione della prova.

Alfredo Mantovano (Consigliere di Cassazione) ritiene che se non si intende ritornare a un processo prevalentemente scritto, come era nel codice del 1931, disposizioni come quella della lett. e) vadano messe da parte. Pur valutando condivisibile l'esigenza di evitare la ripetizione della prova in giudizi di particolare delicatezza, ritiene che essa vada perseguita in altro modo. Suggestisce al riguardo, allorché il giudice programmi le udienze ai sensi della lett. a), di redigere un calendario temporalmente ravvicinato (udienze siano cadenzate in tempi ravvicinati l'una con l'altra). Suggestisce inoltre di prevedere che il trasferimento ad altro incarico di un giudice si realizzi quando egli abbia completato la trattazione dei processi nei quali era impegnato nella sede che lascia.

f) prevedere che nella formazione dei ruoli di udienza e nella trattazione dei processi, ai sensi dell'articolo 132-bis delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, sia assicurata la **priorità assoluta** anche ai processi relativi ai delitti colposi di comune pericolo.

Serena Quattrocolo contesta la formula che fa riferimento a una priorità assoluta, quando in realtà analoga priorità assiste anche altre fattispecie e dunque assoluta non è, e si interroga sulla categoria dei "processi relativi ai delitti colposi di comune pericolo", non cogliendo la *ratio* di questa previsione.

Associazione italiana giovani avvocati ritiene questa previsione troppo ampia e meritevole di specificazioni.

Associazione nazionale forense ricorda che l'articolo 132-bis disp.att.c.p.p., introdotto nel 2000, doveva essere una norma non strutturale nel codice di rito, ma tale è divenuta nel 2006 e poi nel 2008. Ritiene che questo intervento chirurgico sia molto azzardato e che provvedimenti amministrativi o criteri di selezione o parametri di individuazione singolari sul territorio nazionale possano mettere in crisi un principio di obbligatorietà dell'azione penale.

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 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 o contraddittori o comunque non consentono, quand'anche confermati in giudizio, una ragionevole previsione di 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;

Federico Caffero De Raho (Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo) rileva che l'introduzione di un giudice filtro molto simile al GIP anche per i procedimenti poi giudicati monocraticamente non necessariamente produca una vera deflazione: ad una eventuale diminuzione dei processi a dibattimento corrisponderà infatti 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.

Margherita Cassano (Presidente aggiunto della Corte di cassazione) ritiene questa udienza un appesantimento inutile, foriero di gravissime ricadute disfunzionali perché determina, ai sensi dell'articolo 34 c.p.p., l'incompatibilità tra i giudici. Siccome la geografia giudiziaria italiana evidenzia che la maggior parte dei tribunali è di dimensione medio-piccola, introdurre questa previsione significa ancora una volta portare a un sistema di incompatibilità che determina a sua volta la paralisi.

Giovanni Salvi (Procuratore generale presso la Corte di cassazione) suggerisce di operare una attenta valutazione di fattibilità di queste misure rilevando il rischio che il previsto filtro non funzioni, e che si riduca ad una udienza di smistamento, con ulteriore appesantimento. Suggerisce invece che ad operare il vaglio non sia un diverso giudice bensì lo stesso giudice del processo. È consapevole che questo comporterebbe una previa valutazione dell'idoneità del materiale probatorio, che sarebbe dunque conosciuto dal giudice prima che la prova sia formata nel contraddittorio e invita dunque a valutare se la "ingenuità" del giudice sia prescritta da valori costituzionali, cioè se essa sia indissolubilmente connessa alla terzietà, oppure se nei reati minori tale valore sia comunque assicurato dal passaggio alla fase successiva, con l'assunzione orale e in contraddittorio della prova.

Giovanni Canzio (Primo presidente emerito della Corte di cassazione) ritiene che la previsione dell'udienza filtro non semplifichi ma complichino la procedura per il verosimile accentuarsi delle incompatibilità dei giudici, allunghi i termini di durata del processo, rischi di essere una mera udienza di smistamento, destinata all'insuccesso come l'odierna udienza preliminare.

Edmondo Bruti Liberati (già Procuratore della Repubblica di Milano) ritiene che l'introduzione di un'udienza filtro per i processi a citazione diretta risponda all'esigenza di intervenire in modo incisivo su una fase, quella del tribunale monocratico, non gestibile con gli attuali numeri. Tuttavia ritiene che l'attribuzione a giudice "diverso da quello davanti al quale, eventualmente, dovrà celebrarsi il giudizio" sia di difficile praticabilità (per il numero dei giudici da impiegare) e rischi di essere vanificata dalla mancata assunzione di responsabilità. Tale udienza filtro sarebbe praticabile ed efficace, ed in quanto tale funzionerebbe come

Giorgio Spangher è fortemente critico rispetto alla previsione di un'udienza predibattimento; ritiene che si tratti di prevedere un ulteriore giudice del dibattimento che, sulla base del materiale dell'accusa, valuta se l'imputato vada prosciolto e che, se non dichiara il non luogo a procedere, tramette gli atti al collega della porta accanto, anch'esso giudice monocratico, che non potrà fare altro, a sua volta, che condannare (e poi anche l'appello sarà affidato a un giudice monocratico). Ritiene questa ipotesi totalmente estranea al nostro sistema.

Stefano Preziosi giudica assurda questa previsione e ne sottolinea i limiti in termini di deflazione e di organizzazione degli uffici giudiziari.

Mauro Ronco ritiene che questa riforma presenti due gravi criticità: 1) rallentamento del processo, perché porta a una duplicazione di giudici competenti a giudicare il medesimo fatto, sia pure con diversi poteri; 2) introduzione, già di fronte al primo giudice, di una fase di merito che rischia di pregiudicare il secondo giudizio. Ritiene molto più conforme all'esigenza di accelerazione e di semplificazione del processo la buona prassi, applicata presso la gran parte dei Tribunali italiani, di celebrare una udienza "filtro" per la scelta dei riti e per la trattazione delle questioni preliminari, senza la duplicazione degli organi giudicanti.

Agostino De Caro valuta criticamente la previsione dell'udienza filtro, nella prospettiva della ragionevole durata del processo. Ritiene che essa finirà per allungare in modo significativo i tempi dei processi più semplici che, all'opposto, dovrebbero essere celebrati in modo più rapido. Sottolinea che se l'esigenza è quella della deflazione, c'è il rischio che si ripropongano i limiti dell'udienza preliminare estendendo anche ai reati a citazione diretta i buchi neri, sotto il profilo dei tempi del processo, che da anni vengono denunciati a proposito di tale udienza. Ritiene inoltre che l'udienza filtro determini un aggravio di energie processuali e l'allungamento dei tempi di definizione dei processi più semplici che, peraltro, hanno, nella maggior parte dei casi, una prescrizione breve (pensiamo alle contravvenzioni edilizie, in materia di inquinamento o di tutela dagli infortuni sul lavoro). Infine, sottolinea che affidare una valutazione tipicamente preliminare ad un giudice del tribunale (scelto tra quelli che si occupano del dibattimento) potrebbe suonare come un condizionamento per il successivo giudizio.

Mitja Gialuz valuta criticamente questa previsione che a suo dire rischierebbe di allungare i tempi e di creare dei fenomeni di incompatibilità che poi producono una difficoltà di gestione, soprattutto nei tribunali più piccoli. Ritiene illusorio pensare che la mera fissazione di un filtro prognostico sulle imputazioni azzardate possa davvero sfoltire un gran numero di regudicande. Ritiene che l'analisi costi e benefici, compiuta dal delegante quando ha ideato tale nuova udienza, non sia corretta: a fronte di una percentuale probabilmente

Associazione nazionale magistrati valuta positivamente l'istituzionalizzazione della c.d. udienza filtro nel giudizio di primo grado ma rileva che l'applicazione di questa parte della riforma non possa avvenire senza un adeguamento degli organici di magistratura in quanto si creano incompatibilità tra i giudici nonché difficoltà di organizzazione dei tribunali più piccoli.

Associazione nazionale forense, che pure aveva già sostenuto in passato l'esigenza di introdurre l'udienza filtro anche nei procedimenti penali di competenza del tribunale in composizione monocratica, rileva oggi che nelle realtà giudiziarie dei tribunali piccoli si creerebbero delle incompatibilità, con l'ulteriore complicazione che un giudice del dibattimento che si deve occupare poi della cognizione di merito, in una realtà locale piccola, sarebbe condizionato dal giudizio della fase dell'udienza di smistamento; oltre al fatto che nell'udienza di smistamento, come nell'udienza preliminare, per far sì che il giudice sia effettivamente un filtro occorre che egli conosca il fascicolo, con tutte le conseguenze in termini di incompatibilità.

Associazione italiana giovani avvocati ritiene che la previsione contragga le garanzie difensive, essendo 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.

Unione delle Camere penali italiane ritiene che con questa previsione si introducano elementi tipici del rito inquisitorio e un evidente condizionamento della successiva decisione di merito.

remora a frettolose citazioni dirette da parte del PM ove fosse affidata allo stesso giudice del processo.

Nicola Russo (*consigliere della Corte d'Appello di Napoli*) sottolinea l'inopportunità di questa previsione che, di fatto, annulla la semplificazione procedurale dell'esercizio dell'azione penale per i reati a citazione diretta e che creerà notevoli problemi organizzativi nei piccoli tribunali. Rileva inoltre che al giudice dell'udienza filtro sia affidato un compito di delibazione profondo (perché basato sulla conoscenza degli atti d'indagine) in una prospettiva analoga a quella prevista ai fini della pronuncia della sentenza di non luogo a procedere descritta dall'art. 3 lett. i) del disegno di legge, anch'essa a suo giudizio trasformata in una vera e propria sentenza di merito con snaturazione della funzione propria dell'udienza preliminare. Osserva infine che sicuramente la richiesta di rito abbreviato susseguente alla mancata pronuncia di proscioglimento "preliminare" non potrà essere valutata dal medesimo giudice per ragioni d'incompatibilità, bensì dovrà essere vagliata o dal giudice del dibattimento o da un giudice ulteriore, producendo così una proliferazione d'interventi giudiziari sulla medesima vicenda.

Piergiorgio Morosini (*GIP presso il tribunale di Palermo*) sottolinea il concreto rischio che l'udienza filtro si trasformi in una mera udienza di smistamento, senza alcun filtro, e che tuttavia comporti un appesantimento organizzativo per i tribunali, dovendosi prevedere la distinzione tra giudice dell'udienza-filtro e giudice di cognizione, non sempre agevole soprattutto negli uffici di piccole dimensioni che vedrebbero aumentare i casi di incompatibilità e gli obblighi di astensione tra i giudicanti.

Massimo Zaniboni (*Presidente del Tribunale di Sassari*) ritiene auspicabile accompagnare questa previsione con un intervento sull'art. 34 c.p.p. al fine di prevedere ex lege una espressa ipotesi di incompatibilità per il giudice chiamato a decidere rispetto a colui che deve (eventualmente) pronunciare la sentenza di non luogo a procedere, anche se sottolinea l'incidenza di tale incompatibilità nei Tribunali con organici ridotti in relazione ai quali potrebbero verificarsi problemi di funzionamento. Sottolinea infine che comunque il sistema rimarrebbe privo di una sorta di filtro per i casi di giudizio immediato dove non sarebbe previsto nessun vaglio di un giudice prima di quello del dibattimento.

Ludovico Vaccaro (*procuratore capo della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Foggia*) sottolinea il rischio che il rimedio proposto sia peggiore del male, creando un ulteriore *step*, con un giudice differente, che poi filtrerebbe molto poco.

Francesco Bretone (*sostituto procuratore presso la Procura della Repubblica di Bari*) ritiene l'udienza filtro destinata al fallimento, per lo stesso motivo per cui è fallita l'udienza preliminare: il giudice, che è diverso da quello che farà il processo, non avrà interesse a studiarsi le carte per dichiarare una sentenza di non luogo a procedere.

molto bassa di reg Giudicande che la stessa riuscirebbe a filtrare, si verificherebbe un sicuro, significativo aumento di costi a carico di un sistema giustizia già in estrema difficoltà. Propone di sopprimere tale principio di delega.

A.C. 2435	Magistrati	Professori universitari ed esperti	Associazioni di categoria
<p>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;</p>			
<p>c) estendere alla sentenza di non luogo a procedere di cui alla lettera a) l'applicazione delle disposizioni degli articoli 426, 427 e 428 del codice di procedura penale.</p>		<p>Stefano Preziosi, già critico rispetto alla previsione della lettera a), rileva l'impossibilità di fare una ragionevole previsione di accoglimento della prospettazione accusatoria senza conoscere le prove né a carico né a discarico, come previsto da questo principio di delega che richiama gli articoli 426, 427 e 428 del codice di procedura penale ma non le disposizioni che concernono i poteri di integrazione probatoria del giudice dell'udienza preliminare.</p>	

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:

Nicola Russo (consigliere della Corte d'Appello di Napoli) ritiene che questa parte della riforma non colga gli aspetti di criticità che caratterizzano questa fase del processo penale. Propone linee di intervento più incisive: anzitutto di rivedere le piante organiche delle Corti di Appello, che risultano del tutto sottodimensionate per poter reggere il carico di lavoro in entrata; quindi, di prevedere un penetrante filtro di accesso all'appello ed in particolare prevedere una specificazione del carattere strettamente devolutivo del gravame d'appello, attraverso l'introduzione di un più ampio catalogo di cause d'inammissibilità sulla falsariga di quanto previsto per il ricorso in Cassazione dall'art. 603 comma 3 c.p.p.; una semplificazione dei requisiti contenutistici della sentenza di appello, che dovrebbe esprimersi in maniera sintetica sui motivi d'impugnazione ritenuti ammissibili, senza essere tenuta a ripercorrere la vicenda probatoria ricostruita nella sentenza di primo grado, eccezion fatta per i casi di travisamento del fatto; la previsione di un giudizio cartolare collegiale in camera di consiglio senza partecipazione necessaria del pubblico ministero e dell'imputato nei casi d'impugnazione di sentenze emesse con riferimento a reati a citazione diretta. In tal caso la partecipazione "in presenza" delle parti dovrebbe essere consentita solo a seguito di tempestiva richiesta di una di esse per comprovate ragioni (soggette, quindi, alla valutazione del collegio giudicante) e nei casi di rinnovazione dell'istruttoria.

Francesco Bretone (sostituto procuratore presso la Procura della Repubblica di Bari) ritiene che ogni scelta difensiva debba comportare un rischio e che l'appello oggi non rappresenti un rischio, perché non c'è la possibilità di avere una pena superiore. Suggestisce a tal fine di abolire il divieto della *reformatio in peius*, e che l'appellante debba pagare marche di 300 o 500 euro, che in caso di capovolgimento del verdetto potrebbero anche essere restituiti. Questo indurrebbe a presentare appello soltanto le parti che hanno davvero interesse ad avere una revisione della sentenza. Ritiene inoltre che le sentenze di assoluzione per quanto riguarda i reati sottoposti a giudizio monocratico dovrebbero essere ricorribili solo per Cassazione, considerato che si tratta di reati minori, per i quali un giudice comunque si è espresso.

Stefano Preziosi propone di eliminare il concordato della pena in appello per evitare che questo patteggiamento avvenga dinanzi a una Corte che non ha ancora cognizione del processo. Suggestisce dunque che una volta impugnata la sentenza di primo grado, si diano dalla scadenza del termine per impugnare 30 giorni per poter proporre, da parte dell'imputato, un concordato in appello con rinuncia ai motivi, che dovrebbe essere deciso dal giudice di primo grado, che già conosce il processo.

Unione delle Camere penali italiane è contraria a questa riforma che sterilizza il processo di appello, definitivamente trasformato in un mero strumento di controllo della prima decisione, affidato in gran parte dei casi ad un giudice monocratico, addirittura non professionale. Propone l'abolizione dell'appello di accusa ritenendo che solo con questo presupposto può assumere significato una discussione che preveda diversi limiti per la prescrizione sostanziale.

Associazione nazionale magistrati propone inoltre di introdurre modifiche al divieto di *reformatio in peius* e di prevedere che a fronte della celebrazione di un dibattimento di primo grado con rito monocratico anche l'appello sia deciso da un giudice monocratico.

a) prevedere che il difensore possa impugnare la sentenza solo se munito di **specifico mandato a impugnare**, rilasciato successivamente alla pronuncia della sentenza medesima;

Margherita Cassano (Presidente aggiunto della Corte di cassazione) giudica positivamente la reintroduzione di questa previsione nell'ordinamento, pur non tacendo che anche questa disposizione – al pari di quelle dell'art. 2 – presuppone che l'imputato abbia una effettiva conoscenza del processo a suo carico.

Giovanni Salvi (Procuratore generale presso la Corte di cassazione) riconduce questa previsione al principio di responsabilità, e non la ritiene in contrasto con le garanzie difensive e con il ruolo del difensore.

Giorgio Spangher rileva che dovendo chiedere un'altra procura, gli avvocati avranno buon gioco a chiedere ulteriori somme e dunque si prefigura un processo per persone molto ricche.

Agostino De Caro ritiene questa previsione un evidente e poco comprensibile "ritorno al passato". Sottolinea come con la riforma si sottraggano al difensore autonomi poteri di valutazione sull'ingiustizia della sentenza, in contrasto con la natura pubblicistica del diritto di difesa tecnica e con la considerazione che detti poteri autonomi dovrebbero essere neutralizzati solo dal dissenso dell'imputato, e si corra il rischio di imprevedibili aumenti del ricorso delle procedure ex

Consiglio nazionale forense esprime ferma contrarietà a questo principio di delega, che sembra muovere dal presupposto di un abuso del diritto da parte del difensore, e che ritiene espressione della idea di burocratizzazione del procedimento penale che vuole l'imputato colpevole per non avere mantenuto un costante contatto con il proprio difensore. Ritiene che siffatta normativa contribuirebbe a smaltire, insieme all'arretrato, anche i diritti di quei cittadini che, per qualsiasi ragione non siano stati in grado di conferire specifico mandato al difensore. Inoltre, rileva che questo principio di delega impatta con il dovere deontologico di lealtà, fedeltà e corretto adempimento del mandato del difensore che, nella

Giovanni Canzio (Primo presidente emerito della Corte di cassazione) ritiene che si tratti della disposizione più virtuosa ed efficace dell'intero disegno di legge. Ritiene la norma di straordinaria portata deflativa e moralizzatrice (con un notevole risparmio di risorse personali e materiali e costi per lo Stato), con riguardo a decine di migliaia di processi di appello, ogni anno inutilmente celebrati nei confronti di soggetti irreperibili, ignari, disinteressati. Ritiene peraltro che la tutela del condannato, che sia rimasto incolpevolmente assente in primo grado, sia comunque assicurata dall'istituto della rescissione del giudicato ex art. 629-bis c.p.p.

Edmondo Bruti Liberati (già Procuratore della Repubblica di Milano) ritiene opportuna la disposizione che responsabilizza l'imputato.

Nicola Russo (consigliere della Corte d'Appello di Napoli) sottolinea come la proposta appaia non considerare le ipotesi in cui l'imputato sia stato assistito d'ufficio in primo grado. Rileva come in tal caso diventerebbe obbligatorio per l'imputato munirsi di un difensore di fiducia cui rilasciare il mandato oppure, per converso, come sarebbe necessario che il difensore d'ufficio si faccia nominare di fiducia dall'imputato che ha assistito in primo grado. Inoltre, lo stesso difensore di fiducia che ha operato in primo grado (e su cui grava, per previsione del DDL, completamente l'onere di comunicare al proprio assistito tutte le evoluzioni del procedimento in ragione delle modifiche alla disciplina delle notificazioni), dovrà premurarsi di rintracciare fisicamente il proprio assistito dopo l'emissione della sentenza di primo grado per richiederli un nuovo mandato difensivo per la fase di appello. Sottolinea tra l'altro che questa esigenza, stante la riferibilità della previsione dell'art. 7 al solo appello, non sarebbe richiesta per il ricorso per Cassazione.

art. 629 bis c.p.p. (rescissione del giudicato) proprio in conseguenza della riduzione delle ipotesi d'appello. Ritiene che ridurre l'accesso all'appello agli imputati ignari della decisione che possono far valere i loro diritti solo attraverso l'attenzione del difensore equivale a rischiare un aumento degli errori giudiziari ed a lasciare "scoperti" proprio i soggetti da tutelare maggiormente.

Francesco Caprioli è critico rispetto a questa previsione e invita a lasciare al difensore la possibilità di fare il suo mestiere cercando di evitare una condanna ingiusta.

Mauro Ronco ritiene che questa previsione penalizzi in modo incongruo il diritto all'impugnazione, che è un diritto unico dell'imputato e del difensore, e riveli un intento vessatorio verso gli imputati ignari del processo o che non siano riusciti, per le cause più varie, a mantenere il rapporto con il proprio difensore.

impossibilità di ricevere un mandato specifico, potrebbe trovarsi impedito alla proposizione della impugnazione pur in presenza di ragioni fondate che potrebbero condurre ad una riforma del provvedimento.

Unione delle Camere penali italiane ritiene questa previsione contraria al principio della unicità del diritto di impugnazione ed alle prerogative del difensore. Evidenzia come il ripristino di una norma abrogata dalla legge di attuazione dei principi del giusto processo, mira al superamento del principio del *favor impugnationis* e a semplificare, in una logica di bieco efficientismo, garanzie formali che assistono le prerogative delle parti processuali, generando elevatissimi rischi di esecuzioni di sentenze emesse nei confronti di imputati ignari.

Organismo congressuale forense ritiene questa previsione contraria al principio della unicità del procedimento in ogni fase e grado, al diritto di impugnazione ed alle prerogative del difensore. La norma sarebbe inoltre in contrasto con il principio del *favor impugnationis* e creerebbe elevatissimi rischi di esecuzioni di sentenze emesse nei confronti di imputati ignari di cui i difensori hanno perso i contatti.

Associazione italiana giovani avvocati ritiene che questa previsione esprima 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.

b) modificare le **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;

Mauro Ronco ritiene la modifica vessatoria e che soltanto la effettiva possibilità di procedere al deposito dell'atto di impugnazione anche con modalità telematiche possa giustificare l'abrogazione degli artt. 582, co. 2 e 583 c.p.p.

Mitja Gialuz ritiene questa modifica assolutamente apprezzabile, dato che la stessa assicurerebbe notevoli vantaggi in termini di risparmio di tempo e di denaro alle difese.

Consiglio nazionale forense ritiene che non si debba abrogare l'art. 582, comma 2, finché non sarà pienamente operativo il processo penale telematico.

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;

Giovanni Salvi (Procuratore generale presso la Corte di cassazione) propone di reintrodurre l'appello incidentale del pubblico ministero sul trattamento sanzionatorio, attribuendo il relativo potere al solo Procuratore generale presso la Corte di appello (al quale già l'art. 599-bis c.p.p., in tema di concordato in appello, affida la determinazione di "criteri idonei a orientare la valutazione dei magistrati del pubblico ministero nell'udienza, tenuto conto della tipologia dei reati e della complessità dei procedimenti", riconoscendo, quindi, un ruolo attivo nella individuazione di risposte sanzionatorie uniformi all'interno del distretto), in tal modo bilanciando con tale limitato ampliamento la rinuncia dello Stato a dolersi dei profili punitivi con l'appello principale. Egli ritiene infatti del tutto incoerente la limitazione della facoltà di impugnare del

A.C. 2435	Magistrati	Professori universitari ed esperti	Associazioni di categoria
	<p>pubblico ministero, non realizzata nel contesto di un radicale adeguamento dell'appello al processo <i>adversarial</i>, che per sua natura dovrebbe escludere la mera revisione cartolare della decisione del giudice impugnato, se non in prospettiva rescindente. Propone inoltre di escludere la proponibilità del ricorso per cassazione per il vizio di motivazione nel caso di reati meno gravi e nel caso di condanna a pena pecuniaria o a pena detentiva condizionalmente sospesa, attraverso la modifica dell'art. 606, comma 2-bis, c.p.p., inserendo dopo le parole «giudice di pace», la seguente frase: «ovvero per uno dei reati di cui all'art. 550 in caso di condanna a pena pecuniaria ovvero a pena detentiva condizionalmente sospesa». La limitazione dei casi di ricorso per cassazione prevista per i reati di competenza del giudice di pace sarebbe quindi estesa ai reati di cui all'art. 550 c.p.p. quando la condanna ha ad oggetto la pena dell'ammenda o della multa, ovvero quella detentiva condizionalmente sospesa.</p> <p>Francesco Bretone (sostituto procuratore presso la Procura della Repubblica di Bari), ritiene insufficienti i limiti all'appellabilità delle sentenze introdotti. Suggerisce di introdurre il divieto di appello per tutti i reati contravvenzionali, per le sentenze di assoluzione di primo grado per i reati del monocratico (con alcune eccezioni, per es. colpe mediche).</p>		
<p>d) prevedere l'inappellabilità della sentenza di condanna a pena sostituita con il lavoro di pubblica utilità;</p>	<p>Nicola Russo (consigliere della Corte d'Appello di Napoli) ritiene che un intervento concretamente deflattivo potrebbe essere, ad esempio, quello di prevedere l'inappellabilità delle sentenze di condanna per le quali l'imputato abbia ottenuto il beneficio della sospensione condizionale della pena (quanto meno di quelle in cui questo beneficio sia stato concesso per la seconda volta nei limiti di cui all'art. 164 ultimo comma c.p.), eccezion fatta per i casi in cui con l'appello si denunci il travisamento del fatto o si richieda la rinnovazione dell'istruttoria. Ciò indurrebbe, da un lato, l'imputato condannato ad una maggiore attenzione a contenere le proprie spinte antisociali, al fine di poter conseguire l'effetto estintivo del reato e dall'altro potrebbe costituire un ulteriore motivo di valutazione per il giudice di primo grado a concedere -ove possibile- il suddetto beneficio.</p>	<p>Mauro Ronco ritiene questa previsione congrua perché conforme al sistema.</p>	<p>Associazione italiana giovani avvocati ritiene che l'estensione dei casi di inappellabilità delle sentenze di condanna ribadisca il tentativo di ridurre le garanzie difensive dell'accusato, sacrificate all'altare dell'efficientismo del sistema.</p>
<p>e) prevedere l'inappellabilità della sentenza di non luogo a procedere nei casi di cui alla lettera c);</p>			
<p>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;</p>	<p>Federico Cafiero De Raho (Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo) ritiene che questa disposizione gioverà enormemente alla velocizzazione del secondo grado.</p> <p>Margherita Cassano (Presidente aggiunto della Corte di cassazione) non condivide questa previsione, che ritiene non realistica. A tacere infatti dei problemi che essa pone dal punto di vista dell'indubbia compressione delle garanzie difensive in appello (dopo che molto spesso, soprattutto per alcune tipologie di reati in primo grado, abbiamo l'intervento di un magistrato onorario), dal punto di vista pratico, nelle attuali condizioni dell'edilizia giudiziaria, questa previsione determinerebbe la paralisi dei giudizi d'appello, giacché non è attualmente possibile celebrare contemporaneamente tante</p>	<p>Mauro Ronco ritiene questa previsione contraria alla stessa logica dell'appello, che impone la rivalutazione del giudizio da parte di un giudice collegiale rispetto al giudice monocratico.</p> <p>Mitja Gialuz sottolinea che pur trattandosi di una previsione che non trova ostacoli sul piano costituzionale, essa appare idonea a produrre risultati significativi soltanto se accompagnata da una conseguente moltiplicazione dei giudici di appello con adeguati investimenti volti ad aumentare in modo conseguente anche il personale amministrativo per le udienze. Auspica che la previsione venga emendata, stabilendo alcune salvaguardie compensative in favore dei prevenuti (quali, ad esempio, proprio la possibilità per il</p>	<p>Consiglio nazionale forense esprime contrarietà a questa previsione ritenendo che la negazione del principio di collegialità nelle decisioni di appello esprima un <i>vulnus</i> di valutazione nella devoluzione del giudizio.</p> <p>Unione delle Camere penali italiane ritiene che questo principio neghi il valore della collegialità, una garanzia sempre più necessaria quando non vi sia stata collegialità in primo grado. Ritiene inoltre che questa previsione sia destinata a scontrarsi con i limiti dell'organizzazione della macchina giudiziaria, richiedendo per la sua attuazione l'impiego di un numero di cancellieri, di ausiliari del giudice, di aule per l'udienza incompatibile con le strutture e le risorse disponibili.</p>

udienze da parte dei giudici monocratici, che andrebbero a sottrarre aule ai giudizi collegiali (per più gravi reati), senza parlare della carenza di personale amministrativo.

Giovanni Salvi (Procuratore generale presso la Corte di cassazione), ritiene che questa previsione abbia certamente come controindicazione la perdita di collegialità, e rileva che gli obiettivi perseguiti potrebbero forse meglio essere raggiunti con l'estensione delle procedure camerali, anche non partecipate. Ricorda, comunque, che in molte sedi non vi sono i presupposti materiali per applicare questa previsione aumentando il numero delle udienze (individua come paradigmatico il caso di Roma).

Giovanni Canzio (Primo presidente emerito della Corte di cassazione) giudica la norma (così come quella di cui alla lettera g) inutile e dannosa. Inutile perché il carico esigibile del singolo giudice di appello (circa 180/200 sentenze l'anno) rimane identico e perché impegna un numero ulteriore di aule e cancellieri, obiettivamente non disponibili. Dannosa perché la collegialità è un valore per il giusto processo e per la giusta decisione di appello, nel quale si valuta la correttezza del ragionamento probatorio del primo giudice e si esercita, nel dialogo fra i giudici, l'arte della confutazione e del dubbio ragionevole.

Edmondo Bruti Liberati (già Procuratore della Repubblica di Milano) manifesta una posizione radicalmente contraria. Ritiene che se si rinuncia alla collegialità in primo grado anche per reati molto delicati sia necessario conservare la garanzia della collegialità in appello. Sottolinea come oggi il processo di appello sia in sofferenza ovunque: sono indispensabili interventi incisivi ma con altri strumenti.

Nicola Russo (consigliere della Corte d'Appello di Napoli) non condivide la soluzione di un giudizio di appello monocratico: giudica la riforma non idonea a produrre significativi effetti sulle possibilità di smaltimento dei giudizi da parte dei magistrati della Corte. Sottolinea come ciò che incide negativamente sulla definizione in appello è il numero dei procedimenti pendenti e non i tempi della decisione che, al contrario, spesso sono accelerati proprio dal confronto tra i componenti del collegio sulle questioni proposte.

Carlo Nordio (già procuratore aggiunto della Procura della Repubblica di Venezia) ritiene che il giudizio di appello non possa essere devoluto a un giudice monocratico, perché ne verrebbe snaturata la funzione, soprattutto se si continua ad ammettere, malgrado le limitazioni, l'impugnazione del PM. Ritiene che si arriverebbe al paradosso della possibilità di riformare "in peius" una sentenza sulla base del solo esame cartolare da parte di un giudice che, senza l'intervento di nuovi elementi, pronuncia una condanna "al di là di ogni ragionevole dubbio" su un fatto dove un suo collega ha già dubitato al punto da assolvere.

Francesco Bretone (sostituto procuratore presso la Procura della Repubblica di Bari) concorda con la scelta che l'udienza in appello diventi monocratica. Suggerisce tuttavia di pensare altresì ai ruoli delle Procure generali, che a questo punto sarebbero del tutto sottostimati. Ritiene che se le

giudice d'appello monocratico di devolvere la causa al collegio in caso di fattispecie complesse), volte ad assicurare un più equo bilanciamento tra esigenze di efficienza processuale e di tutela dei diritti della difesa.

Agostino De Caro, giudica negativamente la monocraticità del giudice di appello in quanto ritiene che la collegialità, almeno in appello, rappresenti un valore da non cancellare improvvisamente e per un numero cospicuo di regudicande. Sottolinea come rinunciare alla collegialità corrisponda ad un'opzione efficientista che reseta, d'un colpo, anni di riflessioni tese a dimostrare il valore e la necessità di un controllo di merito affidato a più giudici con una dialettica interna alla decisione. Ritiene inoltre che la perdita di collegialità non potrebbe essere "compensata" dalla previsione, per i casi di citazione diretta, dalla nuova udienza filtro che precede la prima udienza utile dibattimentale. A suo giudizio l'idea stessa di una possibile compensazione è improponibile così come pericoloso è introdurre l'idea che una sorta di udienza preliminare possa ridimensionare l'appello.

Enrico Marzaduri ritiene la collegialità un bene costituzionale (nella misura in cui nell'articolo 106, secondo comma, della Costituzione si consente la nomina di giudici onorari per le funzioni che vengono riconosciute ai giudici singoli, tale disposizione implicitamente individua per la collegialità uno spazio di intervento riguardante le vicende di maggiore rilievo). Ritiene che il fatto che già in primo grado ci sia stato soltanto un giudice monocratico, invece che giustificare un controllo di secondo grado monocratico, spinge a pensare che un giudice collegiale sia più che mai opportuno, se non necessario. Inoltre, vista l'attuale distribuzione che vede una grande maggioranza delle pendenze penali gravare sul tribunale monocratico, suggerisce una riforma opposta rispetto a quella che emerge dal disegno di legge, che vada verso l'attribuzione al collegio di alcune delle importanti fattispecie penali che vengono riservate oggi al giudice monocratico.

OCF ritiene che privare di un controllo collegiale quei procedimenti che non l'hanno neanche avuto in primo grado significa snaturare i cardini del processo così come concepito con la riforma del 1989, soprattutto alla luce delle sempre maggiori competenze per materia dei giudici monocratici. Contesta che tale scelta possa velocizzare il lavoro delle Corti d'Appello i cui giudici dovranno far fronte oltre che agli impegni del collegio anche a quelli da "monocratici", senza considerare, altresì, il carico di lavoro da distribuire quotidianamente nelle singole aule.

Associazione italiana giovani avvocati ritiene che questa previsione, la cui lettura va completata con le previsioni contenute negli art. 15 del ddl, sia sintomatica della volontà di cancellare il diritto dell'imputato ad un secondo giudizio di merito.

Associazione nazionale forense critica questa previsione e insiste perché il principio di collegialità venga preservato.

udienze si triplicano, analogamente vanno incrementati anche i ruoli delle Procure generali. Suggestisce al riguardo una revisione delle piante organiche rilevando che soprattutto in alcune regioni, come la Calabria, la Sicilia, il Piemonte, vi sono uffici piccoli: in tali casi si potrebbe, a suo giudizio, ottenere economie di scala a costo zero semplicemente accorpando uffici che sono distanti non più di cinquanta chilometri.

Alfredo Mantovano (Consigliere di Cassazione) ritiene che la garanzia di almeno un esame collegiale nei gradi di merito non sia un mero ossequio alla forma. Suggestisce, quale contributo alla deflazione, e in linea coi più recenti interventi riformatori in tema di impugnazioni, la costituzione in ogni distretto di una sezione, o quanto meno di un collegio per le Corti di dimensione più circoscritta, impegnata nelle funzioni che in Cassazione svolge la 7^a sezione penale, e cioè un giudizio camerale di inammissibilità a fronte di appelli palesemente infondati.

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.

Giovanni Salvi (Procuratore generale presso la Corte di cassazione) è in generale favorevole ad un più ampio ricorso alla trattazione scritta del processo d'appello, ma solleva il tema della compatibilità di questa disciplina, che determina la perdita della pubblicità dell'udienza, con l'art. 6, paragrafo 1, della CEDU. Ricorda, infatti, che la Corte di Strasburgo ha costantemente interpretato tale disposizione sulla "pubblicità" delle procedure giudiziarie come volta a tutelare le persone soggette alla giurisdizione contro una giustizia segreta, che sfugge al controllo del pubblico e che, con riferimento all'ordinamento italiano, la medesima Corte ha ritenuto in contrasto con l'indicata garanzia convenzionale taluni procedimenti giurisdizionali dei quali la legge italiana prevedeva la sola trattazione in forma camerale (ampi esempi nella documentazione depositata). Peraltro, la medesima giurisprudenza della Corte EDU ha affermato che la Convenzione non impedisce in assoluto di derogare al principio di pubblicità dell'udienza, ma che ciò può avvenire solo in alcune situazioni eccezionali, attinenti alla natura delle questioni da trattare – quale, ad esempio, il carattere «altamente tecnico» del contenzioso – che possono giustificare che si faccia a meno di un'udienza pubblica. Ritiene quindi che proprio il carattere tecnico della discussione sull'impugnazione – quando questa non comporta la rinnovazione istruttoria – possa giustificare la cartolarizzazione. Per questo suggerisce di estendere le ipotesi già previste di udienza camerale non partecipata ad altre ipotesi in cui non vi siano ragioni di rinnovazione istruttoria, ad esempio quando si tratti di appelli in cui siano devolute esclusivamente questioni sulla pena o altre questioni che non riguardano l'affermazione di responsabilità dell'imputato, purché sia garantita la possibile sollecitazione dell'appellante ad una discussione orale e pubblica.

Edmondo Bruti Liberati (già Procuratore della Repubblica di Milano) condivide la ratio della previsione, sottolineando come il sacrificio, in casi ben delimitati, del principio di pubblicità e di oralità appaia ragionevole: il valore essenziale è il contraddittorio e non l'oralità di per sé. In una

Agostino De Caro, non condivide questa previsione; ritiene stravagante pensare che difensore e imputato possano avanzare una tale richiesta rinunciando al contraddittorio orale; e ugualmente gli appare poco comprensibile la previsione "quando non è necessaria la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale" posto che tale eventualità non può mai essere esclusa a priori (sarebbe una inammissibile anticipazione del giudizio). Ritiene inoltre non condivisibile la previsione che suggerisce l'uso del rito non partecipato quando si procede in camera di consiglio ex art. 599 c.p.p. (si pensi al caso dell'appello avverso il rito abbreviato anche per reati gravi) e ne facciano richiesta l'imputato o il suo difensore e sempreché non si debba rinnovare l'istruttoria dibattimentale. Ricorda al riguardo come il contraddittorio rappresenti un principio cardine della giurisdizione, qualificante la dimensione democratica, proiettato sul giudice e sulla sua attività. Rinunziare ad esso, sia pure attraverso un complesso meccanismo di richiesta delle parti, espone il segmento procedurale ad una criticità, peraltro inutile sotto il profilo della durata del processo.

Mauro Ronco non condivide questi principi di delega perché rischiano di indurre prassi non commendevoli da parte di difensori che intendono sbarazzarsi il più rapidamente possibile della difesa, sgravandoli dell'onere di partecipare all'udienza.

Associazione nazionale magistrati valuta positivamente l'ampliamento dell'udienza c.d. camerale.

Associazione italiana giovani avvocati ritiene che le previsioni che introducono la cartolarizzazione del giudizio di appello nei casi previsti, appaiano irragionevoli e destinate a rarissime applicazioni. Suggestisce di prevedere un premio a favore dell'imputato che avanza una simile richiesta che favorisce solo chi amministra la giustizia. Non 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.

Associazione nazionale forense è d'accordo nel prevedere la trattazione cartolare o comunque l'udienza camerale non partecipata soltanto in caso di richiesta della parte o di concordato.

prospettiva generale sottolinea che oggi l'inflazione non gestibile del carico delle Corti di Appello è denegata giustizia soprattutto per coloro che con grande ritardo potranno ottenere l'accoglimento dei motivi di appello. Ridurre il carico dell'appello significa garantire un giudizio più celere (o comunque meno ritardato) per i casi che meritano una revisione.

A.C. 2435	Magistrati	Professori universitari ed esperti	Associazioni di categoria
Art. 8. Condizioni di procedibilità			
<p>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:</p> <p>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;</p>			<p>Associazione italiana giovani avvocati valuta positivamente queste previsioni.</p> <p>Associazione nazionale magistrati valuta positivamente l'ampliamento della procedibilità a querela di alcuni reati.</p>
<p>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 di indicare, a tal fine, l'indirizzo di posta elettronica certificata;</p> <p>c) prevedere quale remissione tacita della querela l'ingiustificata mancata comparizione del querelante all'udienza dibattimentale alla quale sia stato citato in qualità di testimone.</p>	<p>Margherita Cassano (Presidente aggiunto della Corte di cassazione) valuta positivamente questa disposizione.</p> <p>Massimo Zaniboni (Presidente del Tribunale di Sassari) sottolinea l'opportunità di prevedere che nell'atto di citazione sia contenuto l'espresso avvertimento che la mancata comparizione costituirà remissione tacita di querela, onde richiamare ulteriormente il testimone-parte offesa sull'importanza di una sua eventuale assenza e sulla necessità di far valere eventuali impedimenti.</p>	<p>Guglielmo Scarlato propone di allargare ulteriormente la platea dei reati perseguibili a querela della persona offesa.</p>	

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 nel rispetto del seguente principio e criterio direttivo: rideterminare l'ammontare della pena pecuniaria per un giorno di pena detentiva in un importo non superiore a 180 euro.

Stefano Preziosi ritiene che il tema delle sanzioni pecuniarie meriterebbe una maggiore attenzione da parte del legislatore e potrebbe essere affrontato in chiave sostitutiva delle pene detentive (non come sostituzione in sede di applicazione della pena, bensì come sostituzione in sede di comminatoria). Ritiene inoltre essenziale intervenire sul regime di esecuzione e di conversione della pena pecuniaria, attualmente fallimentare.

Mauro Ronco apprezza questa previsione, perché è rivolta a implementare l'applicazione della pena pecuniaria in sostituzione della pena detentiva. Ritiene però che questa modifica meriterebbe di essere inserita in un quadro più vasto, inteso all'implementazione della pena pecuniaria in sostituzione della pena detentiva, che dovrebbe consentire una progressiva riduzione del c.d. carcerocentrismo attualmente dominante in Italia. Il presupposto di questa progressiva implementazione dovrebbe essere la riduzione dell'importo pecuniario per ogni giorno di pena detentiva, oggi eccessivo e per questo ritiene che la proposta di riforma si muova nella direzione giusta.

Tullio Padovani ritiene marginale questo principio che si limita ad abbassare il tasso di conversione della pena detentiva in pena pecuniaria da 250 a 180 euro, peraltro usando l'espressione, poco chiara, "importo non superiore a 180 euro. Suggestisce di cogliere questa occasione storica per intervenire diversamente sulla conversione della pena detentiva applicando la pena pecuniaria per tassi, cioè in funzione delle capacità economiche del reo (sul modello che attualmente si applica per la responsabilità degli enti in base al d.lgs. n. 231 del 2001).

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:

Margherita Cassano (Presidente aggiunto della Corte di cassazione) valuta positivamente queste previsioni.

Giorgio Spangher valuta positivamente queste previsioni.

Associazione italiana giovani avvocati apprezza la finalità deflattiva di questa disciplina.

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 al pagamento della somma di denaro; prevedere la possibilità di attenuazione della pena nel caso di adempimento tardivo;

Massimiliano Masucci condivide questa previsione e propone la costruzione di un modello legale unitario della causa estintiva, da collocare preferibilmente nel codice penale. Ritiene comunque pleonastico il riferimento alle indagini preliminari, posto che le prescrizioni seguono l'acquisizione della notizia di reato in vista di una successiva richiesta di archiviazione o della prosecuzione delle indagini.

Tullio Padovani critica la formulazione della disposizione, che fa riferimento a una causa di estinzione fondata sul tempestivo adempimento e sul pagamento di una frazione del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa, una volta che si siano adempite le prescrizioni stabilite dall'autorità. Ritiene difficile comprendere il campo d'applicazione della disposizione, che ritiene non possa riferirsi alle contravvenzioni punite con la sola ammenda, perché per quelle opera l'oblazione (art. 162 c.p.), né alle contravvenzioni punite con pena alternativa, perché quelle opera l'art. 162-bis c.p. Se opera per le contravvenzioni punite con pena congiunta, occorre tenere conto che sono poche e relative a reati piuttosto gravi, per i quali in definitiva il responsabile se la caverebbe pagando una frazione del massimo dell'ammenda, scordandosi della pena detentiva, sostanzialmente riconducendo tutte le contravvenzioni a pena congiunta in contravvenzioni a pena alternativa. Rileva che problemi applicativi si sono già posti in relazione ad una norma simile (l'art. 318-*quater* del Codice dell'ambiente) e auspica che il legislatore non voglia replicare un modello caotico.

Guglielmo Scarlato suggerisce di non circoscrivere ai reati procedibili a querela l'applicabilità dell'estinzione attraverso condotte riparatorie ex art. 162-ter c.p., prevedendo l'applicabilità dell'istituto anche ai reati perseguibili d'ufficio, e di estendersi l'oblazione anche alle contravvenzioni previste con pene congiunte, ovvero addirittura renderla praticabile anche a fronte di delitti che prevedono la sola pena pecuniaria. È favorevole alla soluzione prevista dalla riforma, simile a quella già contemplata dagli artt. 318 bis e ss. del Codice dell'ambiente.

b) individuare le contravvenzioni per le quali consentire l'accesso alla causa di estinzione di cui alla lettera a) tra quelle suscettibili di elisione del danno o del pericolo mediante condotte ripristinatorie o risarcitorie, salvo che concorrano con delitti;

Massimiliano Masucci propone, in aggiunta all'elencazione dei titoli delle contravvenzioni che verranno puntualizzate nell'esercizio della delega, di introdurre una clausola che renda ammissibile la causa estintiva in ogni altra ipotesi di contravvenzione, quando l'adempimento delle prescrizioni impartite dagli organi accertatori rimuova integralmente il danno o il pericolo derivanti dalla contravvenzione medesima. Ritiene eccessiva la preclusione opposta alla causa estintiva in presenza di un ipotetico concorso tra contravvenzioni e delitti, che può dipendere da

A.C. 2435	Magistrati	Professori universitari ed esperti	Associazioni di categoria
		<p>fattori puramente contingenti, come quando si tratti di un semplice concorso materiale di reati: senza dimenticare che l'ordinamento serba comunque interesse ad una messa in pristino ed alla riparazione delle conseguenze del reato, con il quale la preclusione della causa estintiva nell'ipotesi di concorso fra delitti e contravvenzioni si porrebbe parzialmente in urto.</p>	
<p>c) mantenere fermo l'obbligo di riferire la notizia di reato ai sensi dell'articolo 347 del codice di procedura penale;</p> <p>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 di cui alla lettera a) e la fissazione di un termine massimo per la comunicazione stessa.</p>			

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 nel rispetto del seguente principio e criterio direttivo: prevedere uno strumento di impugnazione del decreto di perquisizione o di convalida della perquisizione, anche quando ad essa non consegua un provvedimento di sequestro.

Federico Cafiero De Raho (Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo) propone di posticipare il controllo sulla perquisizione alla fine delle indagini preliminari, in sede di 415-bis c.p.p. Ciò in quanto la perquisizione è spesso utilizzata anche ad un fine diverso nell'ambito di indagini antimafia, ad esempio per ricercare latitanti o per installare mezzi di intercettazione. L'impugnazione del decreto di convalida, anche per le ipotesi nelle quali non sia stato effettuato un sequestro, costringerebbe la DDA a scoprire le carte anticipatamente anche in indagini di grande delicatezza.

Mauro Ronco riconduce questa previsione alla sentenza del 2018 con la quale la CEDU ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 8 della Convenzione, ma ne critica la formulazione in quanto le modalità dello strumento di impugnazione sono rinviate completamente al decreto delegato, senza l'individuazione di principi o criteri direttivi a fronte di un tema delicato, che implica un equilibrio tra facoltà difensive e facoltà investigative del PM.

Associazione italiana giovani avvocati apprezza la finalità del nuovo istituto.

A.C. 2435	Magistrati	Professori universitari ed esperti	Associazioni di categoria
Art. 12 Termini di durata del processo			
<p>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:</p> <p>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:</p> <p>1) i termini previsti dalla legge 24 marzo 2001, n. 89, nei procedimenti per i più gravi reati contro la pubblica amministrazione e l'economia;</p> <p>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;</p> <p>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;</p>	<p>Federico Caffero De Raho (Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo) rileva l'esigenza di includere tra le eccezioni anche i delitti di cui all'art. 407, comma 2, lettera a), numero 2 (sequestro di persona a scopo di estorsione), numero 6 (traffico di stupefacenti e associazioni finalizzate a tale traffico) e numero 7 (delitti di associazione per delinquere nei casi in cui è obbligatorio l'arresto in flagranza di reato). Analoga integrazione viene suggerita anche all'art. 3, lett. e), in tema di durata delle indagini preliminari.</p> <p>Giovanni Canzio (Primo presidente emerito della Corte di Cassazione) rileva criticamente la totale assenza di termini di durata per i procedimenti per i più gravi delitti di maggiore allarme sociale, a prescindere da ogni valutazione circa le specifiche esigenze correlate alla loro effettiva complessità, come pure per i procedimenti davanti alla Corte d'assise e al giudice di pace; critica inoltre la previsione a geometria variabile in una sorta di federalismo giudiziario, a seconda delle differenti condizioni organizzative territoriali (sulle quali occorrerebbe viceversa intervenire), in contrasto con le esigenze di uniformità e coerenza che possono essere assicurate solo da una fonte normativa primaria.</p> <p>Massimo Zaniboni (Presidente del Tribunale di Sassari) ritiene che il termine per la conclusione del giudizio di primo grado monocratico sia troppo breve e sia distonico rispetto alla previsione della durata di due anni nei processi di appello e non rapportato neppure alla legge Pinto che prevede termini di durata ragionevoli per quanto riguarda il primo grado di tre anni; osserva che il disegno di legge non prevede la fissazione di termini di durata per i processi di competenza della Corte d'assise e del giudice di pace; ritiene comunque opportuno prevedere termini ragionevoli e non termini impossibili da raggiungere oppure aumentare l'organico dei magistrati e delle cancellerie affinché questi termini siano per davvero osservabili da parte delle autorità giudiziarie.</p>	<p>Agostino De Caro valuta favorevolmente la previsione, per la prima volta, di termini definiti per la celebrazione dei vari gradi processuali. Ritiene tuttavia che bisognerebbe avere il coraggio di osare ancor di più ed inserire l'istituto della improcedibilità dell'azione qualora non vengano rispettati i tempi di definizione previsti. La mancanza di sanzioni rende, infatti, inutile la fissazione di un termine e lede la legalità processuale che a quel tempo affida la realizzazione del progetto costituzionale previsto dall'art. 111 comma 2 Cost.</p> <p>Mauro Ronco ritiene che le modifiche previste si risolvano in precetti simbolici, privi di rilevanza processuale. I termini previsti, peraltro, si scontrano con la realtà dei processi complessi, per la cui celebrazione maggiormente celere rispetto ad oggi occorrerebbero investimenti nelle strutture (aule giudiziarie) e incremento del personale amministrativo.</p>	<p>Associazione nazionale magistrati ritiene la predeterminazione dei tempi del processo incompatibile con gli attuali numeri dei processi e dunque il meccanismo non adeguato.</p> <p>Associazione italiana giovani avvocati ritiene questa scansione dei termini irragionevole.</p>
<p>b) prevedere che i termini di cui alla lettera a) possano essere stabiliti in misura diversa dal Consiglio superiore della magistratura, sentito il Ministro della giustizia, con cadenza biennale in relazione a ciascun ufficio, 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;</p>		<p>Mauro Ronco critica questa previsione che prevede una abnorme implementazione dei poteri del Consiglio Superiore della Magistratura, chiamato addirittura a modificare le previsioni di legge, in relazione alla situazione concreta degli uffici giudiziari. Ritiene che si tratti di una norma di gravità inaudita, perché attribuisce una competenza normativa primaria al Consiglio Superiore della Magistratura, non prevista dalla Costituzione.</p>	<p>Consiglio nazionale forense esprime contrarietà all'attribuzione al CSM del compito di stabilire termini di durata dei processi, auspicando una norma di rango primario.</p> <p>Unione delle Camere penali italiane ritiene grave che la previsione che i termini di durata dei processi, disciplina che non integra affatto una ipotesi di "prescrizione processuale", sia affidata a interventi derogatori del Consiglio Superiore della Magistratura.</p>
<p>c) prevedere che il dirigente dell'ufficio sia tenuto a vigilare sul rispetto delle disposizioni adottate ai sensi della lettera a) e a segnalare all'organo titolare dell'azione disciplinare la mancata adozione delle misure organizzative, quando sia imputabile a negligenza inescusabile.</p>	<p>Giovanni Canzio (Primo presidente emerito della Corte di Cassazione) critica l'eccentricità e l'improbabilità dell'illecito disciplinare.</p>	<p>Massimiliano Masucci ritiene che il disegno di legge non offra sufficiente protezione al diritto alla definizione del processo ed auspica che il mancato rispetto dei termini produca conseguenze sul piano delle regole fondamentali del processo e non sul piano disciplinare. Se proprio non si vogliono introdurre sanzioni processuali, propone almeno di prevedere il congegno rimediabile già delineato dalla Commissione Gratteri e mutuato dal sistema tedesco, della</p>	<p>Consiglio nazionale forense ritiene insufficiente la previsione di una responsabilità disciplinare auspicando sanzioni processuali di natura decadenziale.</p> <p>Unione delle Camere penali italiane ritiene che la previsione di una mera sanzione disciplinare, e non processuale, degradi le disposizioni sulla durata del processo penale a mera <i>moral suasion</i>. Sottolinea come far seguire alla mancata celebrazione del processo solo una conseguenza</p>

riduzione, in sede esecutiva, della pena irrogata con la sentenza definitiva quando la stessa sia pronunciata oltre i termini.

Mauro Ronco ritiene che la minaccia della responsabilità disciplinare alimenti tensioni accusatorie negli avvocati e atteggiamenti vittimistici incongrui nei capi degli uffici giudiziari. Osserva che già oggi sono contemplate responsabilità disciplinari adeguate per colpire eventuali comportamenti negligenti dei capi degli uffici ma che l'esperienza rivela la completa inefficacia di tale strumento ai fini dell'accelerazione dei tempi dei processi. Ritiene pertanto la previsione vessatoria e inefficace, come norma meramente *ad pompam* per l'opinione pubblica.

disciplinare per il magistrato significa concepire il processo penale come una questione interna tra lo Stato ed il magistrato, anziché un'attività che vede al centro la persona.

Associazione italiana giovani avvocati ritiene che 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.

A.C. 2435	Magistrati	Professori universitari ed esperti	Associazioni di categoria
Art. 13. Disposizioni per la trattazione dei giudizi di impugnazione delle sentenze di condanna			
<p>1. 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:</p> <p>a) prevedere che le parti o i loro difensori possano presentare istanza di immediata definizione del processo quando siano decorsi i termini di durata dei giudizi in grado di appello e in cassazione stabiliti ai sensi dell'articolo 12;</p> <p>b) prevedere che il processo sia definito entro sei mesi dal deposito dell'istanza di immediata definizione di cui alla lettera a);</p>			
<p>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 di appello, anche per il tempo occorrente per la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale;</p> <p>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);</p>			
<p>e) prevedere che la violazione dell'obbligo di cui alla lettera d) nonché il mancato rispetto del termine di cui alla lettera b) costituiscano illecito disciplinare, se il fatto è dovuto a negligenza inescusabile;</p>		<p>Mauro Ronco ritiene che la minaccia della responsabilità disciplinare alimenti tensioni accusatorie negli avvocati e atteggiamenti vittimistici incongrui nei capi degli uffici giudiziari. Ritiene pertanto la previsione vessatoria e inefficace.</p>	
<p>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 dell'impatto delle altre 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.</p>			

Consiglio nazionale forense rileva che non è prevista alcuna sanzione per la Corte d'appello che non fissi entro i sei mesi l'udienza richiesta dalla parte che ha interesse a vedere rivista la sentenza di condanna nei propri riguardi.

Unione delle Camere penali italiane ritiene incredibile che il tendenziale rispetto dei termini di fase sia affidato ad iniziative della difesa volte ad una "anticipata" definizione del giudizio, peraltro possibili solo a termine di fase scaduto.

Capo II
MODIFICHE AL CODICE PENALE

Art. 14.

Disposizioni in materia di sospensione della prescrizione

Federico Cafiero De Raho (*Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo*) ritiene il meccanismo farraginoso “come del resto erano i meccanismi previsti dalle precedenti riforme”.

Massimo Zaniboni (*Presidente del tribunale di Sassari*) ritiene che il venir meno della prospettiva della prescrizione del reato in fase di impugnazione, porterà ad una riduzione degli appelli degli imputati avverso le sentenze di condanna; sottolinea l’opportunità, come accade in altri Paesi, di riferire il tempo della prescrizione al periodo che va dalla commissione del reato sino al momento in cui lo Stato si attiva con l’esercizio dell’azione penale per perseguire lo stesso, commisurato – come tradizionalmente avviene – alla gravità del reato stesso. A suo giudizio infatti una volta che si attivi la macchina processuale il senso della prescrizione viene meno. Ritiene condivisibile l’esigenza fondamentale di arrivare a un accertamento entro un tempo ragionevole, tuttavia ritiene che si tratti di un obiettivo che andrebbe perseguito con strumenti diversi, e più efficaci, rispetto alla prescrizione, già in parte introdotti con i programmi di gestione nel settore penale.

Francesco Bretone (*sostituto procuratore presso la Procura della Repubblica di Bari*) ritiene la riforma estremamente farraginosa; sottolinea il rischio che le corti d’appello, per non far prescrivere i processi, fissino prima le sentenze di assoluzione, che invece si volevano eliminare dal sistema. Ritiene che o si prevede un criterio di priorità delle sentenze di condanna (vale a dire che si autorizzano le corti d’appello a fissare prima i processi di condanna) o si va incontro al caos. Al riguardo propone di lasciare le cose come stanno o di aumentare i termini minimi di prescrizione, portandoli da 6 a 10 anni. Sottolinea come oggi in sei anni non si riesca a fare le indagini e a completare l’iter processuale e soprattutto sottolinea che ciò non è sempre colpa dei magistrati. Ritiene che un limite minimo di 10 anni potrebbe risolvere il problema, invogliando peraltro le persone a patteggiare non avendo la prospettiva della prescrizione.

Alfredo Mantovano (*consigliere di Cassazione*) osserva che il sistema che viene proposto accentua la farraginosità di quello vigente. Ritiene che il risultato sarà che i magistrati addetti allo spoglio dei fascicoli, soprattutto in appello e in cassazione, impieghino più tempo per la determinazione della prescrizione che per lo studio del fascicolo, perché la riforma proposta richiede una maggior tempo dedicato alla verifica dei relativi termini. Suggerisce di tornare al regime della prescrizione antecedente la legge n. 3/2019.

Giorgio Spangher propone di stralciare questa parte del disegno di legge in quanto l’ulteriore intervento sulla prescrizione merita un ragionamento più complesso.

Stefano Preziosi propone di sottoporre la prescrizione a una condizione risolutiva: la sentenza di condanna in primo grado. Il principio dovrebbe essere attenuato dalla previsione di un obbligatorio rispetto dei tempi delle indagini preliminari e del processo: se questi tempi non venissero rispettati, la condizione risolutiva non produrrebbe i suoi effetti e il termine prescrizione decorrerebbe a vantaggio dell’imputato.

Alfonso Celotto propone di soprassedere nella riforma della prescrizione attendendo che la Corte costituzionale si pronunci sulla costituzionalità della c.d. Legge Spazzacorrotti e detti eventuali criteri riformatori.

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**»;

Stefano Preziosi ritiene la distinzione tra soggetti condannati e soggetti assolti improponibile e lesiva dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza.

Massimiliano Masucci è favorevole a questa correzione e ritiene che i dubbi di disparità tra condannato e prosciolti sono resi meno urgenti dal recupero postumo del tempo utile a prescrivere in caso di proscioglimento in secondo grado.

Mauro Ronco esprime forti ragioni di criticità nei confronti della proposta di normativa che complicherebbe in

Associazione nazionale magistrati valuta positivamente la correzione alla precedente riforma volta a sospendere la prescrizione solo a seguito di una sentenza di condanna, come già auspicato dall’Associazione.

Consiglio nazionale forense è contrario a questa previsione, che ritiene violare il principio costituzionale di eguaglianza nella parte in cui valorizza la differenza tra coloro nei cui confronti l’interesse dello Stato al perseguimento dei reati contestati si è concretizzato in un provvedimento di

modo inaccettabile l'attuale stato normativo, tramite una discriminazione tra le sentenze di primo grado, rispettivamente di condanna e di assoluzione, lasciando, peraltro, invariato l'attuale regime, con riferimento alle sentenze di condanna, che confligge con il principio costituzionale della durata ragionevole del processo (art. 111 Cost.).

Alfonso Celotto ritiene plausibile la differenziazione della sentenza di assoluzione dalla sentenza di condanna in primo grado.

Mitja Gialuz ritiene che la previsione costituisca un punto di equilibrio legittimo dal punto di vista costituzionale, in quanto il fatto che l'articolo 27, secondo comma, della Costituzione, si estenda a tutti i gradi di giudizio non impedisce di operare delle distinzioni tra condannato e prosciolti in primo grado. Questa modifica consentirebbe di evitare il rischio di un processo eccessivamente lungo nel giudizio di appello. Più in generale sul tema della prescrizione, ricorda che si tratta di un istituto sostanziale, che ha senso perché riconosce un diritto all'oblio che riguarda il tempo che va dalla commissione del fatto al momento in cui si attiva l'apparato repressivo. Nel momento in cui il pubblico ministero esercita l'azione penale, con i criteri stringenti del nuovo articolo 125 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, non dovrebbe più parlarsi di prescrizione ma di istituti volti a garantire la ragionevole durata del processo penale. Ritiene che se il processo penale non viene concluso in primo grado entro certi tempi, potrebbe scattare una causa di improcedibilità. Una volta che si è pronunciata la sentenza di primo grado, crede che si debbano adottare dei rimedi analoghi a quelli previsti dal disegno di legge, magari aggiungendo istituti diversi, per esempio la riduzione della pena, laddove ci sia una condanna che è arrivata oltre il tempo ragionevole.

accertamento (pur non definitivo) della loro responsabilità e coloro i quali, invece, sono stati assolti.

Unione delle Camere penali italiane critica questo intervento (definito "ipotesi sciagurata") che introduce una odiosa quanto farraginosa disciplina di distinzione tra l'assolto e il condannato che viola i principi di presunzione di innocenza e di eguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge.

Associazione italiana giovani avvocati evidenzia che il meccanismo che differenzia il trattamento del condannato da quello dell'assolto, già visto con la riforma Orlando, 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.

Associazione nazionale forense ritiene che anche con questa riforma la *ratio* è che lo Stato conferma e riafferma il suo interesse alla punizione nei confronti degli imputati che vengono condannati anche in via non definitiva; ritiene questa *ratio* contraria al principio di presunzione di innocenza.

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 della determinazione 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 o 5-bis, del codice di procedura penale.

Stefano Preziosi ritiene irragionevole il recupero della sospensione del termine prescrizione quando vi sia assoluzione in appello, quindi a posteriori, cioè cancellando l'effetto c.d. sospensivo e recuperando il corso del termine prescrizione. Irragionevole in quanto in attesa del giudizio di appello – che potrebbe portare all'assoluzione – il termine rimane indefinitamente sospeso.

Massimiliano Masucci critica la mancata inclusione della sentenza di appello dichiarativa di incompetenza, ai sensi dell'art. 24 c.p.p., fra quelle cui conseguirebbe il recupero del tempo trascorso dopo la pronuncia di primo grado quale tempo utile al maturare della prescrizione.

Quando viene proposta impugnazione avverso la sentenza di proscioglimento e almeno uno dei reati per cui si procede si prescrive entro un anno dalla scadenza del 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

Massimiliano Masucci ritiene poco convincente la disposizione che consente di impugnare il proscioglimento quando il termine di prescrizione è prossimo. Ciò in quanto l'imputato prosciolti è protetto non solo dalla presunzione di innocenza, ma dal ragionevole dubbio sulla sua responsabilità, consacrato nella sentenza emessa a suo favore. Inoltre esprime perplessità sulla formulazione del quarto comma dell'art. 159 che fa riferimento necessariamente a più reati ("almeno uno

Consiglio nazionale forense contesta la previsione che dispone la sospensione dei termini di prescrizione se il reato per il quale si procede si prescrive entro un anno dal deposito della sentenza di assoluzione in primo grado. Ritiene che il disegno di legge stabilisca regole diverse per situazioni processuali similari: nel caso della sentenza di condanna, a prescindere dalla rivalutazione in appello, il *tempus prescriptionis* viene sospeso; nel caso di impugnazione della

A.C. 2435	Magistrati	Professori universitari ed esperti	Associazioni di categoria
<p>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;</p> <p>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.</p>		<p>dei reati per cui si procede”) e che estende la sospensione anche agli altri reati per i quali si procede, benché la loro prescrizione possa non essere altrettanto prossima.</p>	<p>sentenza di proscioglimento la sospensione viene sospesa al fine di “pervenire a rivalutare, eventualmente, il precedente giudizio di assoluzione, evitando il rischio che quella rivalutazione non si possa compiere per lo spirare del termine di prescrizione”. Esprime contrarietà rispetto ad un sistema siffatto che riduce tangibilmente ed incontrovertibilmente i diritti e le garanzie.</p>
<p>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 di appello, anche se emessa in sede di rinvio, conferma il proscioglimento.</p> <p>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».</p>			

Capo III**DISPOSIZIONI CONCERNENTI L'ARRETRATO PENALE PRESSO LE CORTI D'APPELLO E LA CELERE DEFINIZIONE DEI PROCEDIMENTI GIUDIZIARI PENDENTI****Art. 15.****Misure straordinarie per la definizione dell'arretrato penale presso le corti d'appello**

1. Al decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 62, comma 1, dopo le parole: «definizione dei procedimenti» sono inserite le seguenti: «penali e» e dopo le parole: «Corti di appello» sono inserite le seguenti: «ai sensi dell'articolo 132-bis, comma 2, delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, ovvero»;

b) all'articolo 63, comma 1, la parola: «trecentocinquanta» è sostituita dalla seguente: «ottocentocinquanta».

2. Entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge è adottato il decreto di cui all'articolo 65, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 98 del 2013, per la rideterminazione della pianta organica ad esaurimento dei giudici ausiliari e per la definizione delle modalità e dei termini di presentazione delle domande.

3. Per le finalità del presente articolo è autorizzata la spesa di euro 10 milioni per ciascuno degli anni dal 2021 al 2024.

4. Agli oneri derivanti dal presente articolo si provvede ai sensi dell'articolo 17.

Giovanni Canzio (*Primo presidente emerito della Corte di Cassazione*) non ritiene utile distribuire “a pioggia” un numero rilevante di giudici ausiliari senza che, prima, le due principali Corti d'appello interessate (Roma e Napoli, ciascuna con un carico di almeno 50.000 procedimenti pendenti) abbiano responsabilmente provveduto a verificare la reale consistenza dei fascicoli e selezionarne il valore ponderale per la formazione dei ruoli di udienza. Ritiene che lo smaltimento dell'arretrato richieda una previa opera di raccolta precisa dei dati, in funzione di un cronoprogramma e dell'allocazione di specifiche risorse.

Mauro Ronco è critico rispetto all'affidamento dell'arretrato penale presso le Corti d'Appello a giudici monocratici provenienti dalle nuove categorie di giudici ausiliari. Ritiene che, oltre alla problematicità di inserire nuove aliquote di pensionati come giudici penali, particolarmente discutibile appaia la possibilità che proprio giudici provenienti da tali categorie siano chiamati a giudicare in sede di appello le sentenze di giudici monocratici penali.

Unione delle Camere penali italiane contesta la previsione che vorrebbe cinquecento onorari chiamati a comporre le Corti penali; si tratta di persone che in larga misura non hanno avuto alcuna pregressa esperienza di dibattimento penale – in qualità di giudici – in giudizi di primo grado (ex professori universitari, avvocati cancellati dall'albo) o di magistrati ottuagenari. Questi i profili professionali chiamati a valutare il materiale probatorio e la sentenza di primo grado emessa, nella ipotesi di competenza del monocratico, da magistrati spesso anch'essi onorari, quando il giudizio di impugnazione è da sempre ed in ogni ordinamento assegnato ai magistrati più esperti.

Associazione italiana giovani avvocati ritiene che 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 di Cassazione.

Art. 16.**(Misure straordinarie per la celere definizione e per il contenimento della durata dei procedimenti giudiziari pendenti)**

1. Al fine di dare attuazione ad un programma di misure straordinarie per la celere definizione e per il contenimento della durata dei procedimenti giudiziari pendenti nonché per assicurare l'avvio della digitalizzazione del processo penale, il Ministero della giustizia è autorizzato ad assumere, nel biennio 2020-2021, con decorrenza non anteriore al 1° settembre 2020, con contratto di lavoro a tempo determinato della durata massima di ventiquattro mesi, anche in soprannumero rispetto all'attuale dotazione organica e alle assunzioni già programmate, in aggiunta alle facoltà assunzionali ordinarie e straordinarie previste a legislazione vigente, un contingente massimo di 1.000 unità di personale amministrativo non dirigenziale di area II/F2. L'assunzione del personale di cui al periodo precedente è autorizzata, ai sensi dell'articolo 36, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e in deroga ai limiti di spesa di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, con le modalità semplificate di cui all'articolo 14, comma 10-ter, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26. Per i soggetti positivamente valutati nell'ambito delle procedure di cui all'articolo 50, commi 1-quater e 1-quinquies, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, nonché per i soggetti ulteriormente selezionati ai fini dello svolgimento delle attività di tirocinio e collaborazione presso gli uffici giudiziari, come attestato dai capi degli uffici medesimi, l'amministrazione può procedere alle assunzioni di cui al primo periodo del presente comma mediante procedure per soli titoli e colloquio di idoneità.

2. Per le finalità del presente articolo è autorizzata la spesa di euro 13.215.424 per l'anno 2020, di euro 39.646.271 per l'anno 2021 e di euro 26.430.847 per l'anno 2022.

3. Agli oneri derivanti dal presente articolo si provvede ai sensi dell'articolo 17.

Pietro Curzio (Primo Presidente della Corte di cassazione) ritiene che un sostegno alle riforme debba essere realizzato attraverso la via del lavoro a tempo indeterminato e non attraverso il ricorso al precariato.

Capo IV**DISPOSIZIONI FINANZIARIE****Art. 17.*****Norma di copertura finanziaria****(omissis)***Art. 18.*****Disposizioni finanziarie****(omissis)*