



Riforma del processo penale A.C. 2435

Dossier n° 131 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
30 luglio 2021

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2435
Titolo:	Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	No
Commissione competente :	Il Giustizia
Sede:	referente
Stato dell'iter:	in corso di esame in commissione

Il disegno di legge A.C. 2435 è stato presentato il 13 marzo 2020. Il 14 luglio 2021 il Governo ha presentato una serie di emendamenti al testo. La Commissione ha proceduto all'esame di tutti gli emendamenti e dei relativi subemendamenti nella seduta del 30 luglio 2021.

Il provvedimento reca una serie di deleghe legislative e disposizioni immediatamente prescrittive.

Contenuto

Le disposizioni del disegno di legge, così come modificato dalla Commissione giustizia, sono riconducibili a una serie di diverse finalità, tra le quali è preminente l'esigenza di **accelerare il processo penale** anche attraverso una sua **deflazione e la sua digitalizzazione**. Misure sono rivolte al potenziamento delle **garanzie difensive e della tutela della vittima del reato**. Una innovativa disciplina concerne la ragionevole **durata del giudizio di impugnazione**.

Deflazione ed accelerazione del processo penale

L'**articolo 3**, detta principi e criteri direttivi volti a riformare alcuni profili della disciplina in materia di **indagini preliminari e udienza preliminare** indicando:

- sui termini di **durata** delle indagini preliminari rimodulandoli in funzione della natura dei reati per cui si procede (lettere c e d);
- sull'**iscrizione nel registro della notizia di reato** in relazione sia ai presupposti della quale si prevede un meccanismo di verifica, su richiesta di parte, che consenta al giudice di accertare la **tempestività** dell'iscrizione stessa e di retrodatarla; sia degli effetti dell'iscrizione prevedendosi che la stessa non possa determinare effetti pregiudizievoli sul piano civile e amministrativo (lettere da l a l-quater);
- sulla fase conclusiva delle indagini preliminari, con l'obiettivo da un lato di rafforzare le garanzie dell'indagato e della persona offesa e dall'altro di **ridurre i momenti di stasi del processo** (lettere da e a e-quater);
- sull'udienza preliminare, limitandone la previsione tramite l'**estensione** del catalogo dei reati con **citazione diretta davanti al tribunale in composizione monocratica**, individuandoli tra quelli puniti con pena della reclusione non superiore nel massimo a sei anni, anche se congiunta alla pena della multa, che non presentino rilevanti difficoltà di accertamento e prevedendo un meccanismo di controllo del giudice sulla formulazione dell'imputazione (lettere da i a i quater);
- sui **criteri decisori** di cui agli articoli 125 disp. att. c.p.p. e 425, comma 3, c.p.p. (regola di giudizio per l'archiviazione e per la pronuncia della sentenza di non luogo a procedere) sostituendo l'inidoneità a sostenere l'accusa in giudizio degli elementi acquisiti con l'inidoneità dei medesimi elementi a consentire una "**ragionevole previsione di condanna**" (lettere a e i-bis);
- sui **criteri di priorità per l'esercizio dell'azione penale**, prevedendosi che gli uffici del pubblico ministero nell'ambito dei criteri generali indicati con legge del Parlamento, individuino criteri di priorità trasparenti e predeterminati, da indicare nei progetti organizzativi delle procure della Repubblica, al fine di selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre, tenendo conto anche del numero degli affari da trattare e dell'utilizzo efficiente delle risorse disponibili (lettera h).

L'**articolo 4** detta principi e criteri direttivi per la riforma dei **riti alternativi**, finalizzati ad estenderne l'applicabilità ed a renderli maggiormente appetibili, con **effetti deflattivi del rito dibattimentale**.

In particolare, per quanto riguarda il **patteggiamento**, il Governo dovrà consentire, quando la pena detentiva da applicare superi 2 anni, che l'accordo tra imputato e pubblico ministero si estenda alle pene accessorie e alla confisca facoltativa e dovrà ridurre gli effetti extra-penalistici della sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, prevedendo anche che questa non abbia efficacia di giudicato nel giudizio disciplinare e in altri casi. Inoltre, per le contravvenzioni, il patteggiamento potrà comportare la riduzione della pena applicabile in concreto fino alla metà.

Nel **giudizio abbreviato** il Governo dovrà intervenire sulle condizioni per l'accoglimento della richiesta subordinata a un'integrazione probatoria, prevedendone l'ammissibilità solo se l'integrazione risulta necessaria ai fini della decisione e se il procedimento speciale produce un'economia processuale in rapporto ai tempi di svolgimento del giudizio dibattimentale. Il Governo dovrà inoltre prevedere che la pena inflitta sia ulteriormente ridotta di un sesto nel caso di mancata proposizione di impugnazione da parte dell'imputato.

Intervenendo sul **procedimento per decreto** il legislatore delegato dovrà estendere da 6 mesi a un anno, il termine a disposizione del PM per chiedere al GIP l'emissione del decreto, stabilendo che presupposto dell'estinzione del reato sia, oltre al decorso dei termini, anche il pagamento della pena pecuniaria e prevedendo che se il condannato rinuncia all'opposizione può essere ammesso a pagare una pena pecuniaria ridotta.

Più in generale il provvedimento intende aumentare le possibilità di accesso ai riti premiali a fronte del decreto del GIP che dispone il giudizio immediato e consentire all'imputato, in caso di **nuove contestazioni in dibattimento**, di richiedere l'accesso ai riti alternativi.

L'**articolo 5**, con riguardo al **giudizio dibattimentale**, contiene alcune direttive specificamente rivolte all'obiettivo dell'accelerazione del procedimento, in base alle quali il governo dovrà prevedere:

- che i giudici debbano fissare e comunicare alle parti il **calendario organizzativo delle udienze**;
- che le parti illustrino le rispettive **richieste di prova** nei limiti strettamente necessari alla verifica dell'ammissibilità delle stesse;
- il **deposito** delle consulenze tecniche e della perizia entro un **termine congruo** precedente l'udienza fissata per l'esame del consulente o del perito;
- prevedere che, nell'ipotesi di **mutamento del giudice o di uno o più componenti del collegio**, il giudice disponga, a richiesta di parte, la riassunzione della prova dichiarativa già assunta. Quando la prova dichiarativa sia stata verbalizzata tramite videoregistrazione nel contraddittorio con la persona nei cui confronti le dichiarazioni medesime saranno utilizzate, il giudice potrà disporre la riassunzione della prova solo quando lo ritenga necessario sulla base di specifiche esigenze.

L'**articolo 6** delega il Governo ad intervenire sulla disciplina dei procedimenti attribuiti alla competenza del giudice monocratico in cui non si fa luogo ad udienza preliminare e l'esercizio dell'azione penale avviene con **citazione diretta a giudizio**. In particolare, la riforma prevede una **udienza predibattimentale** in camera di consiglio, da celebrare innanzi ad un **giudice diverso** da quello davanti al quale dovrà eventualmente tenersi il dibattimento (una sorta di **udienza filtro**), nell'ambito della quale il giudice dovrà pronunciare la sentenza di non luogo a procedere quando gli elementi acquisiti non consentono una **ragionevole previsione di condanna** e potrà ricevere eventuali richieste di **riti alternativi**. Laddove invece il procedimento superi questa fase, il giudice dovrà fissare la data della successiva udienza dibattimentale, dinanzi a un giudice diverso.

Esigenze di deflazione sono alla base anche della riforma proposta per il sistema delle impugnazioni dall'**articolo 7**. In particolare, per quanto riguarda il **giudizio di appello**, il Governo è delegato:

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

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

Finalità deflattive del processo penale persegue anche l'**articolo 8** del disegno di legge che delega il Governo a intervenire sulla disciplina delle **condizioni di procedibilità**, ampliando l'ambito di applicazione della procedibilità a **querela** (ad esempio, dovrà essere prevista la querela per ulteriori specifici reati contro la persona o contro il patrimonio, individuati nell'ambito di quelli puniti con la **pena edittale detentiva non superiore nel minimo a due anni**).

Anche il potenziamento degli istituti della non punibilità per tenuità del fatto e della messa alla prova, previsto dagli articoli 9-bis e 9-ter del disegno di legge, dovrebbe consentire di **ridurre le ipotesi nelle quali il procedimento penale giunge al dibattimento**.

In particolare, l'**articolo 9-bis** delega il Governo a **estendere l'ambito di applicazione della causa di non punibilità** per particolare **tenuità del fatto** ai reati puniti con pena edittale non superiore nel minimo a due anni, con la possibilità di prevedere eccezioni per specifici reati e con l'obbligo di precludere sempre l'accesso all'istituto in caso di reati di violenza domestica.

L'**articolo 9-ter** delega il Governo a **estendere l'ambito di applicabilità dell'istituto della sospensione del procedimento penale con messa alla prova dell'imputato** a specifici reati, puniti con pena edittale detentiva non superiore nel massimo a sei anni, che si prestino a percorsi risocializzanti o riparatori, da parte dell'autore. Si prevede inoltre l'applicazione dell'istituto già nel corso delle indagini preliminari.

Presentano una finalità deflattiva anche alcuni principi di delega relativi alla **revisione del sistema sanzionatorio** penale. In particolare, l'**articolo 9-quater** delega il Governo a rivedere la disciplina delle **sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi**, da individuare nella semilibertà, nella detenzione domiciliare, nel lavoro di pubblica utilità e nella pena pecuniaria, **ampliandone l'ambito di applicazione**. Le nuove pene sostitutive, irrogabili entro il limite di 4 anni di pena inflitta, saranno direttamente applicate dal giudice della cognizione, alleggerendo così il carico dei giudici di esecuzione.

L'**articolo 10** prevede una delega al Governo in materia di **contravvenzioni** nella quale prevedere una **causa di estinzione** delle contravvenzioni destinata a operare già 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.

Digitalizzazione

Il provvedimento promuove la **digitalizzazione del processo penale** e, più in generale, l'impiego delle nuove tecnologie con finalità di velocizzazione e risparmio, anche muovendo dall'esperienza fatta nel corso della pandemia con il processo da remoto.

A tal fine, l'**articolo 2** reca principi e criteri direttivi cui devono ispirarsi i decreti attuativi della delega in tema di **processo penale telematico**, affermando in generale il principio della **obbligatorietà** dell'utilizzo di **modalità digitali** tanto per il deposito di atti e documenti quanto per le comunicazioni e notificazioni. Pur nella previsione di una gradualità nell'implementazione del processo penale telematico, da garantire attraverso una disciplina transitoria, il legislatore delegato dovrà prevedere l'impiego di **modalità non telematiche solo in via di eccezione**.

L'**articolo 2-quater** detta principi e criteri direttivi per modificare il codice di rito al fine di prevedere la **registrazione audiovisiva** o l'audioregistrazione per documentare l'interrogatorio o l'assunzione di informazioni, ovvero la testimonianza. Inoltre, la disposizione delega il Governo ad individuare i casi in cui, con il consenso delle parti, la partecipazione all'atto del procedimento o all'**udienza** può avvenire a distanza o **da remoto**.

A supporto del processo di digitalizzazione, l'**articolo 16-bis** demanda al Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri per l'innovazione tecnologica e per la pubblica amministrazione, l'approvazione di un **piano triennale per la transizione digitale della amministrazione della giustizia**.

L'**articolo 16-ter** consente inoltre al Ministro della giustizia di costituire e disciplinare un Comitato tecnico-scientifico quale organismo di consulenza e supporto nelle decisioni connesse alla digitalizzazione del processo.

Garanzie difensive

Ulteriori principi di delega possono essere ricondotti alla finalità di bilanciare le esigenze di velocizzazione del procedimento con quelle di mantenere elevate garanzie difensive.

Va in questa direzione l'**articolo 2-bis**, che reca principi e criteri direttivi per la modifica della disciplina delle **notificazioni all'imputato**, prevedendo che solo la prima notificazione, nella quale egli prende conoscenza del procedimento a suo carico, e quelle relative alla citazione a giudizio in primo grado e in sede di impugnazione, dovranno essere effettuate **personalmente** all'imputato; tutte le altre potranno essere effettuate **al difensore di fiducia**, al quale l'imputato avrà l'onere di comunicare i propri recapiti. La disciplina delle notificazioni all'imputato è strettamente connessa alla nuova regolamentazione del processo in assenza dettata dal successivo art. 2-ter.

L'**articolo 2-ter** detta principi e criteri direttivi per la riforma della disciplina del **processo in assenza dell'imputato**, al fine di adeguarla al diritto dell'Unione europea con particolare riferimento alla direttiva UE 2016/343, che tratta, oltre che della presunzione di innocenza, anche del diritto di presenziare al processo. In particolare, la riforma intende riaffermare il principio in base al quale si può procedere in assenza dell'imputato solo se si ha la **certezza che la sua mancata partecipazione al processo è volontaria**. In mancanza, il giudice dovrà pronunciare **sentenza inappellabile di non doversi procedere**, chiedendo contestualmente che si proceda alle ricerche dell'imputato. Se e quando l'imputato sarà rintracciato, la

sentenza di non doversi procedere sarà revocata (nel frattempo la prescrizione sarà stata sospesa) e il giudice fisserà una nuova udienza per la prosecuzione del processo.

L'**articolo 11** delega il Governo ad affermare il diritto della persona sottoposta alle indagini (e dei soggetti interessati) a proporre **opposizione** al GIP avverso il **decreto di perquisizione** al quale non abbia fatto seguito un provvedimento di sequestro.

Inoltre l'**articolo 14-bis** interviene sull'articolo 123 c.p.p. che prevede per l'imputato detenuto e per l'imputato in stato di arresto o di detenzione domiciliare o custodito in un luogo di cura, **la facoltà di presentare impugnazioni, dichiarazioni e richieste, che devono essere** immediatamente comunicate all'autorità competente. Con la disposizione in esame si estende l'obbligo di contestuale comunicazione **anche al difensore nominato**, delle suddette dichiarazioni e richieste, compresa la nomina del difensore.

Tutela della vittima e giustizia riparativa

La riforma include anche disposizioni per il rafforzamento degli istituti di tutela della vittima del reato e per l'introduzione di una disciplina organica sulla giustizia riparativa, anche in attuazione di direttive dell'Unione europea.

In particolare, l'**articolo 9-quinquies** detta principi e criteri direttivi per introdurre una disciplina organica della **giustizia riparativa**, con particolare riguardo alla definizione dei programmi, ai criteri di accesso, alle garanzie, alla legittimazione a partecipare, alle modalità di svolgimento dei programmi e alla valutazione dei suoi esiti, nelle diverse fasi del procedimento penale.

L'**articolo 14-quater**, con disposizione immediatamente precettiva, integra le disposizioni a **tutela delle vittime di violenza domestica e di genere** introdotte con legge n. 69 del 2019 (c.d. *Codice rosso*), estendendone la portata applicativa anche alle vittime dei suddetti reati **in forma tentata** e alle **vittime di tentato omicidio**.

Un'ulteriore disposizione (art. 13-bis) è volta ad inserire tra i delitti per i quali è previsto **l'arresto obbligatorio in flagranza** quello di **violazione dei provvedimenti di allontanamento** dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa.

Prescrizione e improcedibilità per superamento dei termini di durata massima dei giudizi di impugnazione

La riforma penale, con l'**articolo 14**, interviene con **disposizioni immediatamente prescrittive** sulla disciplina della **prescrizione dei reati** contenuta nel codice penale, con la finalità di:

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

Parallelamente, sempre con previsione immediatamente prescrittiva, l'**articolo 14-bis** introduce nel codice di procedura penale l'istituto dell'**improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione**. Con l'inserimento dell'**art. 344-bis** si prevedono termini di durata massima dei giudizi di impugnazione individuati rispettivamente in **2 anni per l'appello** e **un anno per il giudizio di cassazione**: la mancata definizione del giudizio entro tali termini comporta la declaratoria di improcedibilità dell'azione penale.

Tuttavia i termini di durata dei giudizi di impugnazione, che sono sospesi negli stessi casi in cui è prevista la sospensione della prescrizione, possono **essere prorogati**. Ed in particolare:

- per i reati commessi per finalità di **terrorismo** o di eversione dell'ordinamento costituzionale, di **associazione mafiosa** e di scambio elettorale politico-mafioso, di **violenza sessuale aggravata** e di **traffico di stupefacenti**, il termine dei 2 anni in appello e di un anno in Cassazione può essere prorogato, per ragioni inerenti la complessità del giudizio, con successive proroghe, senza limiti di tempo: non è dunque fissato un limite di durata per tali giudizi;

- per i **delitti aggravati dal metodo mafioso** e dall'agevolazione mafiosa ai sensi dell'articolo 416-bis.1, possono essere concesse proroghe fino ad un massimo di 3 anni per l'appello e un anno e 6 mesi per il giudizio di legittimità; in tali casi quindi la durata massima del giudizio in appello è di 5 anni e quella del giudizio in Cassazione è di 2 anni e 6 mesi;

- **per tutti gli altri reati** è possibile solo una proroga di un anno per il giudizio di appello e di 6 mesi per il giudizio in Cassazione: la durata massima è quindi di 3 anni per l'appello e di 1 anno e 6 mesi per la Cassazione, sempre che ricorrano i motivi che giustificano la proroga.

I termini di durata massima dei giudizi di impugnazione non si applicano nei procedimenti per delitti puniti con l'ergastolo e quando l'imputato vi rinunci.

La disposizione, inoltre, novella l'art. 578 c.p.p. in tema di decisione sugli effetti civili nel caso di improcedibilità dell'azione.

Con disposizione transitoria, è previsto che le nuove norme in materia di improcedibilità trovino applicazione solo nei procedimenti di impugnazione che hanno ad oggetto reati commessi a partire dal 1° gennaio 2020; per questi procedimenti, peraltro, se l'impugnazione è proposta entro la fine del 2024, i termini di durata massima dei giudizi sono rispettivamente di 3 anni per l'appello e di 1 anno e mezzo per il giudizio di Cassazione.

Ulteriori disposizioni di razionalizzazione del procedimento penale

Infine, il provvedimento contiene una serie di disposizioni di delega riconducibili all'esigenza di razionalizzare alcuni specifici istituti processuali.

In particolare, l'**articolo 7-bis** delega il Governo ad intervenire in materia di **amministrazione dei beni in sequestro** e di esecuzione della confisca; l'**articolo 9** interviene sul procedimento di **esecuzione della pena pecuniaria** con la finalità dichiarata di restituirle effettività.

L'**articolo 14-bis** introduce specifiche disposizioni, immediatamente precettive, volte ad assicurare la più compiuta identificazione di alcune categorie di persone sottoposte al procedimento penale, con specifico riguardo agli apolidi, alle persone della quali è ignota la cittadinanza, ai cittadini di uno Stato non appartenente all'Unione europea o cittadini dell'Unione europea privi del codice fiscale o che sono attualmente, o sono stati in passato, titolari anche della cittadinanza di uno Stato non appartenente all'Unione europea.



Ulteriori misure sono previste dal disegno di legge con finalità di **supporto all'implementazione della riforma**. In particolare:

- l'articolo 15-bis demanda ad un decreto del Ministro della giustizia, l'istituzione di un **Comitato tecnico-scientifico**, per la consulenza e il supporto nella valutazione periodica del **raggiungimento degli obiettivi** di accelerazione e semplificazione del procedimento penale;
- l'articolo 15-bis, delega il Governo a modificare la disciplina vigente dell'**ufficio per il processo** istituito presso i tribunali e le corti d'appello.

Con ulteriore disposizione si prevede una delega al governo per prevedere che il decreto di archiviazione o la sentenza di non luogo a procedere o di assoluzione costituiscano titolo per l'emissione di un provvedimento di deindicizzazione che, nel rispetto della normativa europea in materia di dati personali, garantisca in modo effettivo il diritto all'oblio degli indagati o imputati (art. 14 bis).

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Per quanto riguarda il rispetto delle competenze legislative tra Stato e regioni, il provvedimento rientra nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia "ordinamento penale" ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. l) della Costituzione.

Cost131	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia
	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni