



Riforma del processo penale

A.C. 2435

Dossier n° 93 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
9 marzo 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
Numero di articoli:	18
Commissione competente :	Il Giustizia
Sede:	referente
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

Contenuto

Il disegno di legge governativo in esame si compone di **18 articoli**, ripartiti in **4 Capi** e reca una delega al Governo per la modifica del codice di procedura penale, del codice penale e della collegata legislazione speciale, nonché per la revisione del regime sanzionatorio delle contravvenzioni.

Il **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)** consta degli **articoli da 1 a 13**.

L'**articolo 1 al comma 1** stabilisce che **entro un anno** dalla data di entrata in vigore della legge di delega, il Governo deve adottare **uno o più decreti legislativi di riforma**, novellando il **codice di procedura penale, il codice penale e le leggi speciali e rivedendo il regime sanzionatorio delle contravvenzioni** nel rispetto delle garanzie difensive e dei principi e criteri direttivi previsti dagli articoli del disegno di legge in relazione alle diverse materie di intervento. Il **comma 2** definisce la **procedura** per l'attuazione della delega. Il **comma 3** delega il Governo 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. Il **comma 4** contiene la delega per eventuali disposizioni integrative e correttive della riforma.

L'**articolo 2** reca principi e criteri direttivi cui devono ispirarsi i decreti attuativi della delega in tema di efficienza dei procedimenti penali, con particolare riferimento al **deposito** degli atti e dei documenti, nonché in materia di **notificazioni** in ogni ordine e grado dei medesimi.

L'**articolo 3** detta principi e criteri direttivi volti a riformare alcuni profili della disciplina in materia di **durata delle indagini preliminari**, rimodulandone i termini in funzione della gravità dei reati, in materia di **fase conclusiva delle indagini**, con la finalità di evitare la stasi del processo e garantire maggiormente tanto gli indagati quanto la parte offesa dal reato, e in materia di criteri decisori per la **sentenza di non luogo a procedere** al termine dell'udienza preliminare.

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

L'**articolo 5** è individuata i principi e criteri di delega dedicati al **giudizio di primo grado**.

L'**articolo 6** interviene sul **procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica**, prevedendo, nei casi in cui l'esercizio dell'azione penale avviene con citazione diretta a giudizio, **un'udienza**, nella quale il giudice (diverso da quello davanti al quale, eventualmente, dovrà celebrarsi il giudizio) valuti, sulla base degli atti presenti nel fascicolo del pubblico ministero, se il dibattimento debba essere celebrato o se, al contrario, **debba intervenire una pronuncia di sentenza di non luogo a procedere**.

L'**articolo 7** detta **principi e criteri direttivi per la riforma del giudizio d'appello**, che la stessa relazione illustrativa qualifica come il «segmento del procedimento penale che costituisce ormai la strettoia più angusta del giudizio di merito, destinata ad accumulare il maggior carico di affari per effetto delle modifiche apportate al regime della prescrizione con la legge n. 3 del 2019».

L'**articolo 8** reca i principi e criteri direttivi ai quali il Governo deve adeguarsi nell'esercizio della delega in materia di **condizioni di procedibilità**.

L'**articolo 9** prescrive la revisione dei criteri di **ragguaglio della pena detentiva alla pena pecuniaria**, diminuendo l'attuale misura di euro 250 per ogni giorno di pena detentiva, da sostituire con un importo inferiore, determinato comunque in una somma non superiore a euro 180.

L'**articolo 10** enuncia principi e criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi nell'esercizio della delega in materia di **contravvenzioni**.

L'**articolo 11** del disegno di legge reca i principi e criteri direttivi ai quali il Governo deve adeguarsi nell'esercizio della delega in materia di **controllo giurisdizionale della legittimità della perquisizione**.

L'**articolo 12** dispone che il legislatore delegato sia tenuto ad introdurre termini di durata del processo penale, che il CSM potrà modificare - in relazione alle specificità di ciascun ufficio giudiziario - con cadenza biennale. I singoli magistrati dovranno adottare misure organizzative del proprio lavoro tali da assicurare la definizione dei processi penali nel rispetto di tali termini; la mancata adozione di tali misure (e non il mancato rispetto dei termini), se imputabile a negligenza inescusabile, potrà rilevare a titolo di responsabilità disciplinare. L'introduzione dei termini di durata del processo penale, e la conseguente violazione di tali termini, non è destinata dunque a produrre conseguenze sul processo stesso.

L'**articolo 13** individua principi e criteri direttivi per la **riforma dei giudizi di impugnazione delle sentenze di condanna**, che – anche con la nuova riforma della prescrizione prevista dal successivo articolo 14 – comportano la sospensione del termine di prescrizione. In particolare, il Governo dovrà disciplinare una **istanza** mediante la quale le parti, alla scadenza dei termini di durata del processo fissati in sede di riforma, possano **sollecitare la trattazione** del giudizio di impugnazione avverso la sentenza di condanna in primo grado. Dalla presentazione dell'istanza il processo dovrà essere definito entro **6 mesi**. Spetterà ai dirigenti degli uffici giudiziari e ai singoli magistrati assicurare il rispetto di tali termini dettando idonee misure organizzative. In caso di violazione del termine dovuta a negligenza inescusabile, potranno essere applicate **sanzioni disciplinari**, ma non prima del 1° gennaio 2024.

Il **Capo II (Modifiche al codice penale)** consta del solo **articolo 14**.

L'**articolo 14** modifica l'articolo 159 del codice penale, relativo alla sospensione del termine di prescrizione. In particolare, il disegno di legge del Governo **modifica il secondo comma dell'art. 159 c.p.** per circoscrivere la **sospensione del corso della prescrizione**, prevista a partire dalla pronuncia di primo grado e fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio, alle sole ipotesi di **condanna in primo grado** (e di decreti penali). Il termine di prescrizione continua a scorrere se la sentenza di primo grado è di assoluzione. La distinzione tra sentenza di assoluzione e sentenza di condanna in primo grado determina ulteriori conseguenze che il disegno di legge disciplina introducendo **nuovi commi nell'art. 159**.

Il **Capo III (Disposizioni concernenti l'arretrato penale presso le Corti d'appello e la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti)** consta degli **articoli 15 e 16**.

L'**articolo 15** reca **misure straordinarie per la definizione dell'arretrato penale presso le Corti di appello** e introduce modifiche alla disciplina dei giudici ausiliari in appello. I **commi 1 e 2** riproducono i commi 1 e 2 dell'articolo 256 del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 77 del 2020.

L'**articolo 16** autorizza il Ministero della giustizia ad **assumere** un contingente massimo di **1.000 unità di personale amministrativo non dirigenziale di area II/F2**, in aggiunta alla facoltà di assunzioni ordinarie e straordinarie previste a legislazione vigente, con la specifica finalità di dare attuazione a 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. E' opportuno rilevare che l'articolo 255 del citato decreto-legge n. 34 del 2020 (c.d decreto rilancio) ha autorizzato il Ministero della giustizia ad assumere un contingente massimo di 1.000 unità di **personale amministrativo non dirigenziale di area II/F1**, in aggiunta alla facoltà di assunzioni ordinarie e straordinarie previste a legislazione vigente, per le medesime finalità indicate dall'articolo qui in commento.

Il **Capo IV (Disposizioni finanziarie)** consta degli **articoli 17 e 18**.

L'**articolo 17** reca la **copertura finanziaria** degli oneri derivanti dagli articoli 15 e 16.

L'**articolo 18** reca la clausola di **invarianza finanziaria**.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Il comma 2 dell'articolo 1 prevede che qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato per un periodo di sessanta giorni (cd. "**tecnica dello scorrimento**").

Si ricorda che in proposito la Corte costituzionale, con la sentenza n. 261 del 2017, ha rilevato che tale norma procedurale, pur consentendo di individuare comunque il termine di delega, presenta "una formulazione ed una struttura lessicale oggettivamente complessa".

Al riguardo, si ricorda che, in precedenti analoghe circostanze, il Comitato per la legislazione ha segnalato l'opportunità di prevedere, in luogo dello scorrimento del termine di delega, termini certi entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi (quali ad esempio, trenta, sessanta o novanta giorni prima della scadenza della delega; si veda ad esempio il parere reso nella seduta del 29 maggio 2019 sul disegno di legge C 1698 recante delega in materia di turismo)

Il comma 4 dell'articolo 1 prevede che il Governo, entro due anni dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi adottati in attuazione della delega possa adottare **disposizioni integrative e correttive** dei decreti legislativi medesimi; *al riguardo, si ricorda che il Comitato per la legislazione in precedenti analoghe occasioni (si veda da ultimo il parere reso nella seduta del 17 gennaio 2019 sul progetto di legge C. 1409 in materia di disciplina delle crisi di impresa) ha rilevato che si tratta di una formulazione la quale, sia pure non priva di precedenti, appare non idonea ad individuare in modo inequivoco il termine ultimo per l'emanazione dei decreti legislativi integrativi e correttivi; in tali occasioni il Comitato ha ritenuto preferibile fare riferimento all'entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi adottati di modo che il termine per l'esercizio della delega volta all'emanazione di disposizioni integrative e correttive a ciascuno dei decreti legislativi adottati scada, in modo inequivoco, due anni dopo l'entrata in vigore di ciascuno di questi ultimi;*

La lettera *b)* del comma 1 dell'articolo 2 prevede che il Ministro della giustizia, con uno o più **decreti aventi natura non regolamentare** individui gli uffici giudiziari e la tipologia degli atti per i quali il deposito telematico è obbligatorio; *al riguardo si ricorda che i decreti di natura non regolamentare sono stati oggetto di costanti rilievi da parte del Comitato in coerenza con la sentenza n. 116 del 2006 della Corte costituzionale che ha definito tali provvedimenti "atti dall'indefinibile natura giuridica".*

Si segnala anche che il presidente del Consiglio di Stato, nella sua audizione di fronte al Comitato per la legislazione del 27 marzo 2019, ha ricordato che, in caso di contenzioso, "la qualificazione giuridica dell'atto spetta comunque al giudice, che addirittura può annullare l'atto se, ritenendolo regolamentare, non sia stato sottoposto al procedimento previsto per i regolamenti".

Si valuti infine l'opportunità di approfondire le seguenti disposizioni:

- le lettere *b)* e *c)* numero 1) del comma 1 dell'articolo 4 sembrano **riprodurre quanto già previsto a legislazione vigente**; in particolare la lettera *b)*, nella parte in cui prevede che il giudice ammetta il rito di giudizio abbreviato con integrazione probatoria quando, nonostante l'integrazione probatoria, si produca comunque un'economia processuale rispetto ai tempi di svolgimento del giudizio dibattimentale, sembra riprodurre quanto già previsto dall'articolo 438, comma 5, del codice di procedura penale; il numero 1) della lettera *c)* nella parte in cui prevede che quando l'imputato avanza richiesta di giudizio abbreviato condizionato da integrazione probatoria e il GIP glielo nega, l'imputato possa allora avanzare richiesta di giudizio abbreviato senza integrazione probatoria o di patteggiamento sembra riprodurre quanto già previsto dall'articolo 438, comma 5-bis, del codice di procedura penale;
- la lettera *b)* del comma 1 dell'articolo 12 prevede che i termini di durata del processo penale individuati dal principio di delega di cui alla lettera *a)* **possano essere stabiliti in misura diversa dal Consiglio superiore della magistratura**, sentito il Ministro della giustizia; *al riguardo si valuti l'opportunità di circoscrivere meglio la previsione, in modo da evitare che si configuri una sorta di "delegificazione" non conforme al modello previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, nella misura in cui si consenta, in maniera indeterminata, alle decisioni del Consiglio superiore della magistratura di*

modificare i termini di legge;

- gli articoli 15 e 16, comma 1, **appaiono riprodurre, sostanzialmente, il contenuto di disposizioni già vigenti**; si tratta, rispettivamente, dell'articolo 256 (definizione dell'arretrato penale di fronte alle corti d'appello) e dell'articolo 255, comma 1, (celere definizione e contenimento della durata dei procedimenti giudiziari pendenti) del decreto-legge n. 34 del 2020.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcuni principi di delega; in particolare:

- alle successive lettere d) ed f) si *potrebbe ulteriormente specificare* a quale **normativa, "anche regolamentare, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici"** si faccia riferimento (si richiama ad esempio in materia il decreto del Ministro della giustizia 21 febbraio 2011, n. 44);
- alla successiva lettera l) si *potrebbero ulteriormente specificare* quali siano le "**deroghe**" alle forme di notificazione al difensore laddove questi sia d'ufficio e non sia stata effettuata la prima notificazione con consegna personale;
- con riferimento alla lettera a) del comma 1 dell'articolo 3, che prevede che il pubblico ministero chieda l'archiviazione quando, tra gli altri casi, gli elementi acquisiti nelle indagini "non consentono una **ragionevole previsione di accoglimento** della prospettazione accusatoria nel giudizio", *si valuti l'opportunità di approfondire se la formulazione non consenta margini interpretativi eccessivamente ampi;*
- alla successiva lettera g) *andrebbe valutato se non siano meritevoli di ulteriore specificazione* la forma e il contenuto della richiesta del difensore della persona sottoposta alle indagini o della parte offesa, dalla quale scatta la messa in mora del pubblico ministero ai fini dell'esercizio dell'azione penale o dell'archiviazione;
- alla successiva lettera h) *andrebbe valutata l'opportunità di specificare meglio* la definizione dei criteri di priorità trasparenti e predeterminati da parte degli uffici del pubblico ministero per garantire l'efficace e uniforme esercizio dell'azione penale;
- alla successiva lettera i) *andrebbe valutata l'opportunità di circoscrivere meglio* la fattispecie della "**ragionevole previsione di accoglimento** della prospettazione accusatoria nel giudizio" la cui assenza vincolerebbe il giudice dell'udienza preliminare ad escludere il rinvio a giudizio;
- alla successiva lettera l), *andrebbe valutata l'opportunità di definire meglio* le modalità di **accertamento della data di effettiva acquisizione della notizia di reato**;
- alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 13, laddove si prevede che il **processo sia definito entro sei mesi** dal deposito dell'istanza di immediata definizione dei giudizi in grado di appello e in cassazione, *si valuti l'opportunità di chiarire se, per i giudizi in grado di appello, entro sei mesi deve essere concluso solo il grado di appello o anche quello in cassazione*