

N. 2798-370-372-373-408-1285-1604
1957-1966-1967-3091-A-bis

CAMERA DEI DEPUTATI

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA
(**ORLANDO**)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELL'INTERNO
(**ALFANO**)

E CON IL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
(**PADOAN**)

Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi e per un maggiore contrasto del fenomeno corruttivo, oltre che all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena

Presentato il 23 dicembre 2014

E

PROPOSTE DI LEGGE

n. 370, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

FERRANTI, VERINI, ROSSOMANDO, SERENI, GRASSI, GIACOMELLI, MARTELLA, AMODDIO, BIONDELLI, BLAŽINA, CARRA, CENNI, COCCIA, COSCIA, COVELLO, D'INCECCO, GINOBLE, GIULIANI, GIULIETTI, GNECCHI, LEVA, MADIA, MARCHI, MONACO, MONGIELLO, NARDUOLO, SALVATORE PICCOLO, REALACCI, RUBINATO, SBROLLINI, TULLO

Modifiche al codice di procedura penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e altre disposizioni per ridurre il sovraffollamento delle carceri e assicurare la finalità rieducativa delle pene

Presentata il 20 marzo 2013

n. 372, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

FERRANTI, ORLANDO, ROSSOMANDO, AMODDIO, BOSSA, GINOBLE, GIULIANI, GNECCHI, SALVATORE PICCOLO, SBROLLINI

Modifiche al codice di procedura penale in materia di disciplina dell'udienza preliminare e di richieste di prova

Presentata il 20 marzo 2013

n. 373, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

FERRANTI, BOSSA, GIULIANI, GNECCHI, SALVATORE PICCOLO, SBROLLINI

Modifiche al codice di procedura penale in materia di ricorso per cassazione, al fine di assicurare la ragionevole durata dei giudizi penali

Presentata il 20 marzo 2013

n. 408, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CAPARINI, MOLteni, GIANLUCA PINI, GIOVANNI FAVA, FEDRIGA, MATTEO BRAGANTINI, GRIMOLDI, ALLASIA, BORGHESI, BUSIN, CAON, MARCOLIN, PRATAVIERA, RONDINI

Disposizioni concernenti le indagini giudiziarie sui reati di corruzione, concussione, ricettazione e riciclaggio dei proventi di attività illecite

Presentata il 21 marzo 2013

n. 1285, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

FRATOIANNI, DANIELE FARINA

Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, concernenti l'introduzione del beneficio penitenziario della liberazione anticipata speciale

Presentata il 28 giugno 2013

n. 1604, d'iniziativa del deputato DI LELLO
—

Modifica all'articolo 444 del codice di procedura penale, in materia di applicazione della pena su richiesta

Presentata il 18 settembre 2013

—**n. 1957, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI**

**ERMINI, AMODDIO, BIFFONI, GIUSEPPE GUERINI,
GUERRA, MAGORNO, MALPEZZI, MARZANO, MATTIELLO,
MORANI, MORETTI, RICHETTI, ROSSOMANDO, SCALFA-
ROTTO, VAZIO, VERINI**

—

Modifiche al codice penale in materia di ragguaglio fra pene pecuniarie e pene detentive e di perseguibilità di taluni reati a querela della persona offesa

Presentata il 15 gennaio 2014

—**n. 1966, d'iniziativa del deputato GULLO**
—

Modifica dell'articolo 124 del codice di procedura civile, concernente l'interrogazione del sordo e del muto

Presentata il 20 gennaio 2014

—**n. 1967, d'iniziativa del deputato GULLO**
—

Modifica dell'articolo 119 del codice di procedura penale, concernente la partecipazione del sordo e del muto ad atti del procedimento

Presentata il 20 gennaio 2014

—

E

n. 3091, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BRUNO BOSSIO, VERINI, LEVA, SCHIRÒ, LOCATELLI, LACQUANITI, SCUVERA, RAMPI, BRUNO, TULLO, MASSA, BARGERÒ, MAGORNO, MURA, PINNA, SGAMBATO, BAZOLI, COSTANTINO, DANIELE FARINA, IORI, MELILLA, PATRIARCA, PREZIOSI, RO-STELLATO

Modifiche agli articoli 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e 2 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, in materia di revisione delle norme sul divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia

Presentata il 4 maggio 2015

(Relatore di minoranza: **FERRARESI**)

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il disegno di legge n. 2798 intende riformare alcune parti significative del sistema penale con l'obiettivo di rafforzare le garanzie difensive, assicurare la ragionevole durata dei processi, intensificare il contrasto alla corruzione e incidere sull'ordinamento penitenziario per rendere effettivi percorsi di reinserimento sociale dei condannati e di accesso alle misure alternative alla detenzione.

Nel complesso, il disegno di legge in esame viene a connotarsi per l'estrema varietà degli interventi di natura penal-sostanziale e processuale, alcuni dei quali effettuati attraverso disposizioni di immediata applicazione, altri nella forma dei progetti di legge-delega (ad es. in tema di intercettazioni).

Il disegno consiste in un insieme di interventi, alcuni con efficacia immediata, altri consistenti in una delega diretta a realizzare interventi successivi che vorrebbero essere di sistema, in particolare sul processo d'appello.

In realtà, l'intervento normativo non appare idoneo a restituire concreta e piena efficacia al sistema penale, limitandosi a singole disposizioni disorganiche, le quali lasciano impregiudicata, e certo non allontanano, l'esigenza di un'urgente rivisitazione sistematica che guardi al processo nel suo complesso.

Come più volte segnalato anche dal Consiglio superiore della magistratura, gli ambiziosi obiettivi indicati nella relazione a corredo del disegno di legge andrebbero perseguiti da interventi organici di ben altra intensità, data la crisi gravissima in cui versa la giustizia penale del nostro paese, crisi che attiene a differenti ambiti operativi, tra loro strettamente interconnessi.

Il nostro diritto penale sostanziale, a causa del susseguirsi di interventi normativi spesso ispirati ad una logica emergenziale, nel tempo ha dilatato a dismisura il catalogo dei reati e l'intensità della risposta repressiva. Ciò si è peraltro realizzato, in maniera prevalente, in settori interessati dalla c.d. criminalità di strada e dai fenomeni connessi all'uso di sostanze stupefacenti, piuttosto che nell'ambito della criminalità economica e contro la pubblica amministrazione, rispetto ai quali si constata una assoluta inadeguatezza della risposta repressiva, anche per la mancanza di adeguati interventi sul sistema economico, sulla pubblica amministrazione e sul relativo regime dei controlli, che dovrebbero essere preliminari ad ogni ipotesi di revisione dell'intervento penalistico.

Alla dilatazione dei dispositivi di controllo penale nei settori più sensibili alle sollecitazioni securitarie ha, per un verso, corrisposto un marcatisimo incremento del carico giudiziario, con effetti di sostanziale incapacità di smaltimento dello stesso da parte del sistema processuale e la conseguente attribuzione all'istituto della prescrizione di una patologica funzione di mantenimento degli equilibri del sistema penale, in specie per i reati in materia ambientale o contro la pubblica amministrazione, in relazione ai quali si è registrata una estrema difficoltà a pervenire ad un effettivo vaglio sulla responsabilità.

Sul versante del diritto sostanziale, a fronte di un catalogo di reati dal carattere ipertrofico, andrebbe effettuata, con assunzione di responsabilità del Parlamento, una selezione delle condotte realmente meritevoli di determinare la risposta penale, che secondo il dettato costituzionale, dovrebbe connotarsi come *extrema ratio*.

Allo stato, invece, questa operazione viene sostanzialmente affidata alla sola giurisprudenza mediante l'istituto della « particolare tenuità del fatto » introdotto dal decreto legislativo n. 28 del 2015, che — se costituisce un utile strumento di selezione delle condotte nel caso concreto meritevoli di punizione, in ossequio al principio di offensività — non realizza quella necessaria assunzione di responsabilità del legislatore nelle scelte di valore sottese al sistema penale che, soltanto, può effettivamente incidere sugli indirizzi generali della giurisdizione, anche sotto il profilo deflattivo. E ciò, anche perché l'accertamento della tenuità del fatto nella singola fattispecie comporta comunque procedura laboriosa che difficilmente si tradurrà in una effettiva riduzione dell'impegno giudiziario e che, d'altro canto, potrebbe determinare trattamenti diversificati per condotte analoghe nei diversi ambiti nazionali.

Con riferimento poi al profilo più strettamente sanzionatorio, occorrerebbe superare la persistente centralità della pena carceraria, potenziando l'utilizzo di misure repressive di tipo ablativo, prescrittivo ed interdittivo quali pene principali, e con la previsione della possibilità di applicare sanzioni alternative al carcere da parte del giudice della cognizione. E bisognerebbe altresì addivenire alla implementazione di un sistema di *restorative justice* fondato sugli istituti tipici della giustizia riparativa e della mediazione penale, già esistenti nel processo minorile e nel rito del giudice di pace come solo in parte il disegno di legge in esame si propone di fare.

Entrando, ora, nel merito del provvedimento, il Movimento 5 Stelle dichiara apertamente che molte sono le criticità rinvenibili nell'articolato e che qui di seguito saranno messe in evidenza.

In commissione abbiamo stigmatizzato le modalità di svolgimento dei lavori parlamentari, sovente caotiche e concitate e in particolare, sottolineiamo la circostanza che il disegno di legge in discussione da lungo tempo all'esame della Commissione ha subito negli ultimi due o tre giorni una

improvvisa accelerazione dei lavori che ha unicamente lo scopo di consentire l'approvazione, in breve tempo, delle disposizioni di cui all'articolo 28 relative alla delega in materia di intercettazioni telefoniche.

Infatti è stato approvato in seduta notturna l'emendamento Pagano all'articolo 28 che prevede che chiunque diffonda, al fine di recare danno alla reputazione o all'immagine altrui, riprese o registrazioni di conversazioni svolte in sua presenza e fraudolentemente effettuate, è punito con la reclusione da 6 mesi a 4 anni. La punibilità è esclusa quando le riprese costituiscono prova nell'ambito di un procedimento dinnanzi all'autorità giudiziaria o siano utilizzate nell'ambito di esercizio del diritto di difesa.

Al riguardo, noi riteniamo che lo strumento più adatto a disciplinare tale complessa e delicata materia non sia certamente la delega legislativa prevista proprio dall'articolo 28, che sottrae al Parlamento la possibilità di svolgere compiutamente il proprio ruolo.

Il titolo I contiene proposte di modifica del diritto sostanziale, finalizzate a rendere il sistema penale più adeguato all'obiettivo di una giustizia snella, funzionale ed efficace, con l'introduzione di misure orientate, da un lato, a selezionare le vicende che — dal punto di vista delle istanze di tutela dell'ordinamento, e delle finalità retributive e preventive della pena — richiedano effettivamente il dispiegamento integrale delle risorse processuali di accertamento e sanzione ordinarie e, dall'altro, ad offrire un apparato ordinamentale idoneo a rendere effettiva la sanzione delle condotte meritevoli di punizione.

Al primo obiettivo sono dedicati gli articoli 1 e 2 che, operando sul piano sostanziale delle cause di estinzione del reato, individuano, in relazione a certe tipologie di reato, una nuova fattispecie di definizione della vicenda che garantisca l'eliminazione del disvalore sociale della condotta con modalità alternative alla sanzione penale, con i vantaggi di deflazione processuale conseguenti al venir meno della necessità del pieno accertamento.

L'istituto pare ispirato dal dibattito, sempre più diffuso in dottrina e radicato nell'attenzione dei legislatori, sulle modalità alternative di definizione dei procedimenti penali, secondo i canoni della cd. « giustizia riparativa ». Il disegno di legge all'articolo 1 propone, dunque, l'introduzione dell'articolo 162-ter del codice penale, che prevede l'estinzione del reato quando l'imputato abbia riparato interamente entro sei mesi il danno dal medesimo cagionato, mediante le restituzioni o il risarcimento, ed abbia eliminato le sue conseguenze dannose o pericolose.

Il presupposto dogmatico generale, largamente condiviso, è quello che nessuna utilità sociale generale né individuale può essere riconosciuta alla sanzione penale quando, sul piano delle conseguenze obiettive, ogni effetto pregiudizievole della condotta vietata sia stato rimosso, e sul piano soggettivo, il reo abbia dimostrato, per comportamenti concludenti, una seria volontà di riabilitazione. La giustificazione teorica, appena esposta, spiega la limitazione dell'istituto ai reati perseguibili a querela e con querela rimettibile, in cui, cioè, l'interesse protetto sia fortemente individualizzato nella persona offesa che è per legge arbitro della percorribilità processuale della sua punizione. Proprio nell'ottica della verifica in concreto della ricorrenza delle ragioni sostanziali che giustificano la rinuncia alla punizione, la norma prescrive che prima di decidere il giudice senta le parti del processo. Naturalmente deve ritenersi che non sia necessario, per dare corso alla dichiarazione di estinzione del reato, l'esplicito assenso della persona offesa; ciò perché, se la volontà della vittima fosse condizione indispensabile per la pronuncia si finirebbe per non riconoscere al nuovo istituto un ambito di significativa applicazione ulteriore rispetto a quello consentito dalla remissione della querela, prevista come autonoma causa di estinzione dall'articolo 152 c.p..

La formulazione letterale della norma sembra escludere ogni discrezionalità del giudice, tenuto a *dichiarare* l'estinzione del reato ogni qualvolta sia stata accer-

tata l'intervenuta effettiva riparazione integrale.

In particolare, l'estinzione per condotte riparatorie, qui, si pone come un ulteriore (ormai troppi) caso di, va detto, depenalizzazione in concreto.

Il giudice deve sentire la persona offesa e non è neppure vincolato alla sua determinazione. Risolta la questione civile, in sostanza, viene meno la questione penale. La norma, nel contesto del giudice di pace, ha un senso poiché riferita a reati che esprimono microconflittualità. Meno in reati di competenza del tribunale. Ulteriore notazione, nella DIR. UE 2012/29 sui diritti della persona offesa, gli esiti di questo tipo, chiaramente inquadrabili nella giustizia riparativa, sono ammessi se la vittima sceglie di parteciparvi. Si rischia altrimenti di diffondere sentimenti di rabbia e impotenza nella vittima, a causa dell'impunità sostanziale del colpevole (che tecnicamente verrebbe prosciolto!), che innescano fenomeno di vittimizzazione secondaria (per intenderci: « Ti ho fatto del male con il reato, ora ti umilio sbattendoti i soldi in faccia e uscendo senza subire pena per quel che ho fatto; ti faccio male quando voglio, tanto poi comprenderò la mia libertà »). La Direttiva tende a evitare queste dinamiche nel modo migliore: imponendo che le dinamiche riparatorie che sostituiscono la pena siano sempre e inderogabilmente frutto di un dialogo spontaneo, partecipato e libero tra vittima e colpevole. Lo Stato che costringe la vittima querelante (che chiede la punizione) a accettare del denaro perché non sia punito il colpevole umilia la persona offesa del reato due volte.

Le condotte riparatorie che estinguono il reato devono essere sempre frutto di una libera scelta della vittima e non dello Stato in accordo con il colpevole.

All'articolo 7 è previsto anche un intervento sulla disciplina delle misure di sicurezza, attraverso una delega al Governo, da attuare entro un anno, per la « *revisione della disciplina delle misure di sicurezza, particolarmente in relazione ai presupposti di applicazione, anche con riferimento alla categorie dell'abitudine e*

della tendenza a delinquere, e modifica delle misure di sicurezza per le ipotesi di infermità di mentale, anche in considerazione della normativa sugli ospedali psichiatrici giudiziari » (articolo 6).

Che la disciplina delle misure di sicurezza meriti una revisione complessiva, è da tempo evidenziato dalla dottrina e dai progetti di riforma del codice penale.

Come evidenziato ampiamente nelle audizioni (professore Pelissero) l'articolo in esame non costituisce, tuttavia, lo strumento più adeguato per perseguire questo scopo, perché presenta due limiti di carattere generale non risolvibili mediante interventi di mera interpolazione:

a) non è chiaro se il disegno di legge dia indicazioni in favore di una riforma globale della disciplina delle misure di sicurezza o se non si limiti piuttosto a delegare il Governo a razionalizzare la disciplina esistente, che rimarrebbe sostanzialmente invariata rispetto all'attuale sistema a doppio binario;

b) insufficienza dei principi e criteri direttivi.

Dalla lettura emergono elementi che depongono per la conservazione dell'assetto generale di disciplina esistente, purtroppo anche in relazione ai profili che sollevano maggiori perplessità in dottrina: il richiamo alle categorie dell'abitudine e della tendenza a delinquere segnala il mantenimento delle misure di sicurezza anche per i soggetti imputabili, ossia per una categoria di destinatari rispetto alla quale si sono da tempo consolidate le riserve della dottrina; nel senso della continuità depone anche il richiamo alla normativa sugli ospedali psichiatrici giudiziari, che ha avviato il processo di superamento delle modalità di esecuzione delle misure di sicurezza degli ospedali psichiatrici giudiziari e delle case di cura e di custodia, mantenendo peraltro tali misure per i soggetti con infermità mentale (non imputabili o semi-imputabili) sempre sul presupposto della pericolosità sociale (pur con la revisione delle modalità di accertamento introdotte dalla legge n. 81 del 2014).

Non è chiaro, alla luce dell'articolo 6, quanto il legislatore delegato possa discostarsi dall'impianto attuale della disciplina, poiché la delega è carente nell'indicare principi e criteri direttivi ex articolo 76 Cost., se non per il limitato, ma insufficiente accenno al raccordo con la normativa sugli ospedali psichiatrici giudiziari che da ultimo (legge n. 81 del 2014) ha introdotto nel sistema elementi importanti di riforma della disciplina delle misure di sicurezza personali per i soggetti con infermità mentale. Il disegno di legge omette, pertanto, di effettuare scelte di politica criminale su nodi nevralgici del sistema sanzionatorio a doppio binario, rimettendole all'esecutivo.

La genericità dell'attuale disegno di legge appare ancor più evidente se la si confronta con la specificità dei progetti di legge delega per la riforma del codice penale (i progetti delle Commissioni Pagliaro, Nordio e Pisapia) nei quali principi e criteri direttivi erano declinati in modo dettagliato (il progetto della Commissione Grosso era invece strutturato in forma di articolato, ma sarebbe possibile desumere dallo stesso i principi di una legge delega).

La genericità della legge delega renderebbe, di fatto, conforme alla stessa, pressoché qualsiasi testo, con l'unico limite del rispetto dei principi costituzionali e della normativa sul superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari.

La mancata esplicitazione di principi e criteri direttivi precisi e la presenza di alcuni segnali favorevoli al mantenimento dell'impostazione attuale del sistema sanzionatorio a doppio binario rendono l'articolo 7 uno strumento inadeguato per definire i limiti di una delega in un settore che, tra l'altro, si trova in questo momento in un delicato periodo di transizione, in ragione del processo, complesso e difficoltoso, di superamento delle modalità di esecuzione delle misure dell'ospedale psichiatrico giudiziario e della casa di cura e di custodia.

La disciplina delle misure di sicurezza costituisce un capitolo solo apparentemente marginale del sistema sanzionatorio penale: sebbene, infatti, interessi un numero del tutto limitato di soggetti rispetto

ai destinatari del controllo penale, la sua riforma tocca nodi centrali della responsabilità penale e del sistema sanzionatorio: l'ambito di riconoscimento del principio di responsabilità colpevole, quanto all'individuazione dei presupposti della capacità di intendere e volere; gli spazi di libertà da riconoscere ai soggetti con infermità mentale; la nozione stessa di infermità di mente; i limiti di legittimazione di un diritto penale della difesa sociale; l'equilibrio tra garanzie individuali e finalità preventive del sistema penale. Questi nodi centrali del sistema sanzionatorio non possono essere elusi dal Parlamento e delegati alle scelte del Governo.

A ciò si aggiunga che l'attuale disciplina delle misure di sicurezza è profondamente cambiata rispetto all'impostazione originaria del codice penale Rocco, a seguito di importanti sentenze della Corte costituzionale e di interventi del legislatore che hanno progressivamente valorizzato il rispetto delle garanzie individuali ed i profili terapeutico-riabilitativi piuttosto che i profili custodiali e la soddisfazione delle esigenze di difesa sociale: l'abolizione delle presunzioni di pericolosità sociale (articolo 31, l. 663/1986); la soppressione della durata minima delle misure di sicurezza (Corte cost. sent. n. 110/1974); la flessibilizzazione della disciplina delle misure previste per i soggetti affetti da infermità psichiche e la sussidiarietà della misura custodiale, con privilegio accordato alla libertà vigilata con prescrizioni a contenuto terapeutico (Corte cost. sent. nn. 253/2003, 367/2004 e 208/2009). Più recentemente il legislatore ha avviato (l. n. 9/2012, e prima ancora d.p.c.m. 1 aprile 2008) il percorso sul definitivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari e delle case di cura e di custodia attraverso la modificazione delle loro modalità di esecuzione — tali misure permangono, pertanto, nel sistema penale come istituti giuridici — attraverso le «residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza» (REMS); la l. 81/2014 ha anche introdotto importanti elementi di novità nella disciplina delle misure di sicurezza detentive e della pericolosità sociale in relazione al-

l'applicazione delle misure di sicurezza per soggetti con vizio totale o parziale di mente.

In questo contesto, esistono indubbiamente esigenze di riordino della disciplina normativa e di modificazione di alcune norme del codice penale, che fanno ancora riferimento — seppur solo formalmente — alla pericolosità sociale presunta, pur abolita dalla legge Gozzini; la stessa legge n. 81/2014 è intervenuta sulla disciplina delle misure di sicurezza, senza modificare formalmente alcuna norma del codice penale. Proprio per questa ragione è necessario che la legge delega chiarisca, attraverso principi e criteri direttivi, se la legge delega ha una mera funzione di riordino dell'assetto esistente o se si propone di introdurre elementi nuovi, indicandone la direzione di sviluppo.

La revisione complessiva del sistema delle misure di sicurezza andrebbe ripensata nell'ambito della riforma complessiva del sistema sanzionatorio, unitamente ad alcuni istituti di parte generale che più direttamente interagiscono con tale disciplina (ad es., la nozione di infermità agli effetti del vizio di mente).

Il Titolo II, dedicato a «*Modifiche al codice di procedura penale*», è suddiviso in tre capi, afferenti, rispettivamente, a «*Modifiche in materia di incapacità dell'imputato di partecipare al processo, di indagini preliminari e di archiviazione*», «*Modifiche in materia di riti speciali, udienza preliminare, istruzione dibattimentale e struttura della sentenza di merito*» e «*Semplificazione delle impugnazioni*».

L'articolo 10 riguarda la definizione del procedimento per incapacità dell'imputato, distinguendo l'ipotesi in cui l'incapacità sia *reversibile* da quella in cui essa sia *irreversibile*.

Esso contempla le disposizioni codicistiche relative alle ipotesi in cui venga accertato che l'imputato patisca una infermità mentale sopravvenuta al fatto contestato di gravità tale da impedirgli di partecipare coscientemente al procedimento.

Nell'attuale quadro normativo la protrazione di condizioni di incapacità del-

l'imputato per periodi assai consistenti, quantificabili in non pochi casi nell'ordine di più lustri, determina il parallelo mantenimento della pendenza a carico di soggetti sovente in stato di parziale o totale incoscienza e la necessità di eseguire, con frequenza biennale, accertamenti peritali che comportano dispendio di risorse umane, strumentali ed economiche.

Ma a parere del Movimento 5 stelle il nuovo articolo pare mosso esclusivamente da ragioni di economia processuale. Infatti, il meccanismo attuale di sospensione e di reiterazione, a cadenze programmate, degli accertamenti sullo stato di mente non è considerato adeguato alle ipotesi in cui l'incapacità sia conseguenza di uno stato mentale irreversibile, che priva di senso sia la sospensione del processo sia le periodiche verifiche peritali.

In base al nuovo articolo, se, a seguito degli accertamenti previsti, risulta che lo stato mentale dell'imputato è tale da impedire la cosciente partecipazione al procedimento e tale stato è irreversibile, il giudice, revocata l'eventuale ordinanza di sospensione del procedimento, pronuncia sentenza di non doversi procedere, salvo che ricorrano i presupposti per l'applicazione di una misura di sicurezza diversa dalla confisca.

La natura della sentenza, che definisce il processo con un semplice non doversi procedere, non osta ad una ripresa della vicenda processuale nella eventualità remota che l'imputato riacquisti la capacità di cosciente partecipazione.

In commissione è stato approvato il nostro emendamento che chiede con riferimento all'articolo 72-bis che anche l'infermo meriti l'assoluzione se le prove esistono negli atti e con le nostre proposte emendative abbiamo ottenuto che all'articolo 72-bis si preveda che alla sentenza di non luogo a procedere poiché l'imputato è incapace di partecipare coscientemente al procedimento si applica l'articolo 345 commi 1 e 2, se lo stato di incapacità viene meno o se era stato erroneamente dichiarato ».

L'articolo 11 contiene una pluralità di disposizioni, accomunate dall'incidenza

sulla fase delle indagini preliminari e sul procedimento di archiviazione.

Il comma 1, ispirato alla logica del c.d. « doppio binario », circoscrive alle ipotesi di reato più gravi l'ambito applicativo dell'istituto della dilazione dei colloqui tra il difensore e la persona sottoposta a misura detentiva cautelare o precautelare.

Volta ad evitare che l'esercizio delle prerogative difensive possa tradursi nell'ingiustificata paralisi dell'*iter* processuale è, invece, la disposizione contenuta nel comma 2 che stabilisce, opportunamente, che la riserva della parte privata ex comma 4 dell'articolo 360 c.p.p. di promuovere incidente probatorio perda efficacia se non seguita, entro cinque giorni, dalla richiesta di incidente probatorio e che alla perdita di efficacia si accompagni la preclusione alla sua ulteriore proposizione.

Le disposizioni contenute nei commi 4, 5 e 6 concernono il procedimento di archiviazione.

Da un canto, vengono codificate le ipotesi di nullità del decreto di archiviazione individuate dalla giurisprudenza e richiamate, quanto all'ordinanza di archiviazione, le nullità già indicate dall'articolo 127, comma 5, c.p.p.; dall'altro, viene introdotto uno specifico procedimento attraverso il quale la nullità dell'ordinanza può essere agilmente dedotta avanti alla Corte di Appello — anziché alla Cassazione, che viene così sgravata da compiti non conaturati alla funzione — mentre, nel caso di nullità del decreto, sarà lo stesso giudice delle indagini preliminari a rilevare il vizio con la spedita procedura ex articolo 130 c.p.p..

Viene meno, in tal modo, la ricorribilità del provvedimento di archiviazione in sede di legittimità, ciò che, come chiarito dalla relazione introduttiva, non si pone in contrasto con l'articolo 111, comma 7, Cost., giacché ci si trova al cospetto di atti diversi dalla sentenza e non incidenti sulla libertà personale.

L'articolo 12 interviene con specifiche modifiche sulla disciplina dell'udienza preliminare, con lo scopo di rendere tale disciplina più snella ed aderente alle fi-

nalità per cui è stata istituita dal legislatore ovvero costituire soltanto la sede di una prognosi sulla fondatezza dell'accusa e sull'utilità del dibattimento.

L'articolo 13 modifica la disciplina dell'impugnazione della sentenza di non luogo a procedere che viene riarticolata su un doppio grado di giudizio.

Il medesimo articolo elimina la facoltà di impugnazione della persona offesa costituita parte civile. Scelta discutibile in riferimento all'articolo 24 Cost., poiché la parte civile ha pur sempre partecipato al procedimento e dovrebbe accettarne gli effetti senza poter stimolare un giudizio di impugnazione. Difetto non troppo grave, è vero, in ragione del fatto che il danneggiato può sempre trasferire l'azione di danno nella sede propria. Tuttavia, resta da valutare (a seguito di maggiori approfondimenti) la compatibilità di questa scelta con l'articolo 11 della direttiva 2012/29/UE la quale stabilisce il diritto per la vittima del reato di chiedere il riesame della decisione di non esercitare l'azione penale. La direttiva, ancora non attuata nel sistema italiano, effettivamente non sarebbe violata se ci si ferma ad una interpretazione testuale, poiché all'esito dell'udienza preliminare l'azione penale è stata certamente esercitata. Tuttavia la sentenza di non luogo a procedere rappresenta, più che un proscioglimento, la decisione di non voler proseguire con l'azione penale. Il che rende necessario maneggiare con l'opportuna cautela compressioni al diritto di impugnazione della persona offesa in questo contesto.

L'articolo 14 modifica l'articolo 438 c.p.p. in materia di giudizio abbreviato.

Viene, anzitutto, riformulato il *comma 4*, che attualmente prevede che sulla richiesta dell'imputato (che il processo sia definito all'udienza preliminare allo stato degli atti) il giudice provvede con ordinanza con la quale dispone il giudizio abbreviato.

Tale confermata disposizione è integrata dalla previsione che, ove la richiesta dell'imputato avvenga subito dopo il deposito dei risultati delle indagini difensive, il giudice provvede soltanto dopo che sia

decorso l'eventuale termine chiesto dal PM per lo svolgimento di indagini suppletive; in tale ipotesi, l'imputato può revocare la richiesta di giudizio abbreviato.

Allo stesso articolo 438 è aggiunto un comma finale (*comma 6-bis*) secondo cui dalla richiesta di giudizio abbreviato in udienza preliminare deriva:

la sanatoria delle eventuali nullità (escluse quelle assolute) e la non rilevanza delle inutilizzabilità (salvo quelle derivanti da un divieto probatorio);

la preclusione a sollevare ogni questione sulla competenza territoriale del giudice.

Infatti, come evidenziato nelle audizioni anche dal Professor Negri, lascia molto perplessi il *comma 6-bis*: « La richiesta di giudizio abbreviato proposta nell'udienza preliminare determina la sanatoria delle nullità, sempre che non siano assolute, e la non rilevanza delle inutilizzabilità, salve quelle derivanti dalla violazione di un divieto probatorio. Essa preclude altresì ogni questione sulla competenza per territorio del giudice ».

Per il Movimento 5 stelle le inutilizzabilità derivano sempre dalla violazione di un divieto, e la preclusione sulla competenza territoriale viola una regola costituzionale che è quella della giudice naturale precostituito.

Se c'è sanatoria delle nullità relative e intermedie perché l'imputato, chiedendo il giudizio abbreviato, accetta gli effetti probatori degli atti pregressi, questa sanatoria deve intervenire, come dice oggi pacificamente la giurisprudenza, tanto nel caso in cui ci sia l'udienza preliminare quanto nel caso in cui il giudizio abbreviato intervenga a seguito di immediato decreto penale di condanna, prenda cioè avvio da una vicenda precedente che non contempla l'udienza preliminare. Se c'è sanatoria, c'è in entrambi i casi. Non ci può essere soltanto quando la richiesta è proposta nell'udienza preliminare.

Inoltre, anche per quanto riguarda l'impossibilità di rilevare l'inutilizzabilità e la preclusione della competenza per ter-

ritorio del giudice, il disegno di legge si pone in contrasto con due pronunce delle Sezioni unite. Per quanto riguarda l'inutilizzabilità, la pronuncia è Sezioni unite 2000, ricorrente Tamaro, secondo la quale non ci può essere distinzione a seconda del tipo di inutilizzabilità. Che essa derivi o meno da un divieto espresso dalla legge, ritengono le Sezioni unite che l'inutilizzabilità possa essere ancora rilevata nel giudizio abbreviato perché il suo regime è quello di rilevanza e deducibilità in ogni stato e grado del procedimento. È quindi parificata alle nullità assolute.

Temiamo molto quel riferimento alle sole inutilizzabilità che derivino da divieti probatori perché diamo esca a una Babele di interpretazioni giurisprudenziali difformi. Per esempio, quando c'è un divieto, solo quando è espresso o anche quando è implicito? Come si ricava? E se l'atto è *contra legem*, ma non è vietato (facciamo il caso delle intercettazioni e di tutta la procedura assistita da inutilizzabilità ex articolo 271). Andremmo a creare qui un contenzioso interpretativo notevole. Riteniamo che l'inutilizzabilità abbia un regime che deve essere mantenuto e che quindi non possa esserci questo divieto di rilevanza.

L'articolo 15 del provvedimento modifica, in particolare, la *disciplina del patteggiamento* di cui all'articolo 444 del codice di rito penale introducendo, nel contempo, un *nuovo istituto* ad esso analogo (nuovo articolo 448-bis): la sentenza di condanna su richiesta dell'imputato.

Il movimento 5 stelle ha contestato e ha chiesto la soppressione dei commi 8 e 9. La soppressione del comma 9 è stata ottenuta. Il comma 8 aggiunge un comma 2-bis all'articolo 448 c.p.p. che prevede che il ricorso per cassazione da parte del PM e dell'imputato contro la sentenza del giudice che accoglie il patteggiamento possa essere presentato soltanto per motivi attinenti all'espressione della volontà dell'imputato (vizi della volontà), al difetto di correlazione tra richiesta e sentenza, all'erronea qualificazione del fatto e alla illegalità della pena o delle misure di sicurezza applicate.

Per il gruppo Movimento 5 stelle il comma 8 significa che un giudice potrebbe scrivere: «l'imputato che chiede il patteggiamento è innocente perché c'è la prova d'alibi in fascicolo...tuttavia, senza un perché, io accolgo la sua richiesta di patteggiamento e non lo assolvo». Questa decisione sarebbe non impugnabile in nessuna sede. Non ci sarebbe rimedio. Assurdo no? Allora, i motivi per cui si impugna la sentenza di patteggiamento van benissimo come sono, direi. La legge prevede la motivazione per la sentenza di patteggiamento o no? Sì, e allora deve essere logica e coerente, altrimenti la Cassazione deve intervenire, pena la vanificazione totale della motivazione come garanzia anche della sentenza di patteggiamento.

L'articolo 16 affronta la materia dell'esposizione introduttiva ai fini della valutazione della richiesta della prova.

Tale articolo arricchisce la disciplina dell'esposizione introduttiva del pubblico ministero, con il pregevole intento di rendere maggiormente consapevole il giudice nel valutare la rilevanza delle prove richieste dalle parti.

Anche in questo caso, come ben evidenziato nelle audizioni dal Prof. Migliucci, peraltro, nella dizione letterale della norma è prevista una disparità con la difesa, che dovrebbe solo indicare i fatti che intende provare, quindi sarebbe inibito un racconto dei fatti, per esempio quelli delle indagini difensive.

Sarebbe utile, invece, che venissero richiamati i parametri di quell'articolo 190 del Codice di procedura penale, che richiede che le prove non siano manifestamente superflue e irrilevanti, non consentendo soprattutto ai PM di formulare prove con mero richiamo al capo di imputazione.

Noi speriamo che non venga approvata, ma in caso di approvazione di tale norma bisognerebbe comunque modificare l'articolo 493, comma 1 del Codice di procedura penale, vietando che il PM possa fare riferimento al contenuto degli atti formato nel corso delle indagini o dell'udienza preliminare.

Il pubblico ministero dovrà quindi « esporre concisamente i fatti oggetto dell'imputazione ». Tuttavia, per evitare che un pubblico ministero troppo zelante possa influenzare il giudizio del giudice dibattimentale e intaccarne quella sana inconsapevolezza circa la fase preliminare, che deve contraddistinguere, noi abbiamo ritenuto opportuno aggiungere nel comma 1 dell'articolo 493 c.p.p., dopo le parole « espone concisamente i fatti oggetto dell'imputazione », le parole « senza fare riferimento a specifici atti formati nell'indagine o nell'udienza preliminare ».

L'articolo 17, modifica in materia di requisiti della sentenza: vorrebbe costruire il modello legale della motivazione « in fatto » della decisione, idoneo a costituire l'effettivo paradigma della devoluzione. Obiettivo in sé condivisibile, che non appare tuttavia perseguito attraverso adeguate soluzioni tecniche.

La proposta modifica dell'articolo 546 c.p.p. non coglie nel segno.

Da un lato, le disposizioni che si vorrebbero introdurre appaiono pleonastiche e, come tutte le norme inutili, rischiano di rivelarsi nocive. La necessità di dar conto nella motivazione dei « risultati acquisiti e dei criteri di valutazione della prova adottati » deriva già ora dall'articolo 192 comma 1 c.p.p. Che si venga poi a precisare come, nell'apparato giustificativo, debba trovare posto l'« accertamento dei fatti e delle circostanze che si riferiscono all'imputazione », lascia nell'interprete un vago senso di imbarazzo: una motivazione che non attenga all'oggetto principale del processo è una motivazione mancante.

Dall'altro lato, la riforma avrebbe natura meramente didascalica, non essendosi profittato dell'intervento per prevedere che la trasgressione dello schema dialettico della motivazione (necessità di enunciare anche le ragioni di inattendibilità delle prove contrarie) sia causa di nullità della sentenza similmente a quanto accade per l'ordinanza cautelare a norma dell'articolo 292 c.p.p. Né analogo presidio di invalidità accompagna la pretesa suddivisione in parti della motivazione.

Nella riforma potrebbe annidarsi il pericolo di un restringimento del potere di impugnazione, quella che noi avversiamo, l'appello con motivi a critica vincolata, stante il dichiarato intento di costituire l'effettivo paradigma devolutivo con questa norma.

L'articolo 20 elimina la facoltà per l'imputato di proporre ricorso in cassazione personalmente, dovendosi avvalere necessariamente di un avvocato abilitato al patrocinio nelle giurisdizioni superiori. È indiscutibile che questa figura sia la più adatta a redigere tale atto, caratterizzato, come si sostiene nella relazione, da un elevato tasso di tecnicità. È altresì vero che simile disposizione ha l'effetto inevitabile di rendere più difficile l'esercizio di un diritto costituzionale, sancito dall'articolo 111 Cost., per coloro che, sebbene poco abbienti, non riescano a beneficiare dell'intervento statale nelle spese connesse alla difesa.

L'articolo 20 modifica poi l'articolo 591 permettendo al giudice di dichiarare l'inammissibilità dell'impugnazione avverso il provvedimento che egli stesso ha emesso, in casi determinati, in cui la causa dell'inammissibilità emergerebbe, par di capire, senza necessità di ricorrere a valutazioni del contenuto dell'atto. Si tratta di una dinamica molto meno semplice di quanto appaia, e affidare al giudice che ha emesso il provvedimento le sorti dell'impugnazione è una scelta che rischia di vanificare il diritto stesso delle parti di reagire avverso gli atti che ne pregiudicano la posizione giuridica. Basta pensare alla valutazione dell'interesse ad impugnare, valutazione dotata di profili di difficoltà notevoli e soggetta ad una giurisprudenza spesso oscillante e di ardua interpretazione. In questo caso il giudice avrebbe molte occasioni per ritagliarsi una porzione di discrezionalità sufficiente a far abortire l'impugnazione avverso il provvedimento che ha emesso, determinando una compressione davvero intollerabile del diritto delle parti di sottoporre l'atto alla critica di una diversa autorità giurisdizionale. Anche la legittimazione ad impugnare è questione che non sempre si

risolve senza doversi avventurare in argomentazioni e ponderazioni assai problematiche (si ricordi la difficile decisione circa il potere della parte civile di appellare le sentenze di proscioglimento all'indomani della l. 46/2006). In definitiva, quello dell'ammissibilità dell'impugnazione non può ragionevolmente essere un giudizio affidato al giudice che ha emesso il provvedimento, non potendosene eliminare ogni residuo di discrezionalità: è troppo alto il rischio che il giudice possa approfittare di margini di scelta tra diverse soluzioni per erigere una difesa (del tutto autoritaria) della propria decisione.

L'articolo 21 reintroduce con l'articolo 599-*bis* il concordato sui motivi d'appello, che meriterebbe numerose riflessioni. Ci limitiamo a rilevare che il comma 4 impone al Procuratore generale presso la corte di appello di indicare i criteri idonei a orientare la valutazione dei magistrati del pubblico ministero. La scelta è giustificata dall'esigenza di evitare disparità tra i singoli concordati. Ebbene, simile soluzione sembra invece introdurre proprio un elemento di disparità ingiustificata.

Preliminarmente va osservato che il concordato, per definizione, è un istituto appartenente a quella categoria di atti che si nutrono, in parte, delle valutazioni affidate alla soggettività dei singoli protagonisti. È un pregevole obiettivo quello di ridurre simile coefficiente di discrezionalità; ma sembra poco opportuno farlo attraverso la decisione affidata a pochi soggetti i quali fuori da ogni controllo detterebbero le regole cui i pubblici ministeri devono attenersi. L'antidoto a indici troppo elevati di discrezionalità è la legge, non la discrezionalità di pochi. Quindi simili criteri devono essere individuati, *una tantum* (e soprattutto *erga omnes*) dalla legge. Altrimenti, meglio lasciare libera la « contrattazione » tra le parti nell'appello, senza mettere l'imputato di fronte ad un pubblico ministero che ha un potere di scelta limitato, essendo portavoce di scelte altrui.

Non pare giustificato che, dopo una sentenza di accertamento nel merito, il

concordato sia precluso per certi reati. Di fatto, non è un rito premiale.

Si aggiunga poi che il problema di differenze troppo marcate nelle linee seguite nei concordati dai pubblici ministeri si sposta, ma non si elimina: le divergenze sparirebbero all'interno del medesimo distretto, ma si trasferirebbero tra un distretto e l'altro. In ognuno di essi, i singoli procuratori generali avrebbero modo di dettare direttive molto diverse tra loro.

L'articolo 22 contiene — tra l'altro, al comma 7 — un meccanismo che prefigura l'inserimento nel sistema del criterio dello *stare decisis*, là dove impone alle sezioni semplici della Cassazione, che non condividano il principio di diritto enunciato dalle sezioni unite, di rimettere la decisione del ricorso a queste ultime. Uniformità e stabilità nomofilattica, indicate come obiettivi della riforma dalla relazione al disegno di legge, verrebbero così perseguite mediante la subordinazione al *dictum* venuto dal consenso più ampio e autorevole della Corte di legittimità. La proposta appare pericolosa, se non accompagnata da idonei contrappesi, come la necessaria apertura del massimo collegio a culture e sensibilità interpretative che non appartengano a quelle dominanti presso la magistratura di vertice. Nel settore penale a differenza del civile, per il valore dei beni coinvolti, il vincolo al precedente non può prescindere dal contributo dell'accademia e della stessa avvocatura al formarsi di una ermeneutica corretta e condivisa: le sezioni unite dovrebbero perciò trasformarsi in un collegio a composizione mista.

I cambiamenti della giurisprudenza passano a volte proprio dal fatto che le sezioni semplici sconfessino le sezioni unite per lungo tempo, tanto da convincere il massimo collegio a riconsiderare la questione. Non potendolo fare, le decisioni si assesteranno senza possibilità concrete di evoluzione. E una giurisprudenza che non evolve è una giurisprudenza che non serve il diritto.

Inasprire le sanzioni per l'inammissibilità nell'ottica di ridurre i ricorsi è una « minaccia di Stato » che mal si concilia nell'accesso all'autorità giudiziaria che re-

sponsabile di tutelare diritti e garanzie. Se si continua a voler mettere le mani in tasca a chi fa un ricorso non accolto comincia a divenire rilevante l'articolo 24 Costituzione.

L'articolo 23 del disegno di legge interviene sul nuovo rimedio straordinario della rescissione del giudicato, spostando la competenza a decidere dalla Corte di cassazione alla corte d'appello (articolo 629-*bis*).

Su questa traslazione noi non possiamo convenire e inoltre la norma presenta una serie di difetti e omissioni molto preoccupanti.

Intanto sarebbe da rivedere la sua collocazione topografica. Questo istituto è inserito, come un corpo estraneo, fra le previsioni sulla revisione, che è rimedio diverso, interrompendone la continuità. È innestato fra la norma sulle condanne soggette a revisione (articolo 629) e quella sui casi di revisione (articolo 630). Qui si inserisce un istituto dai presupposti, forme e finalità completamente diversi.

Probabilmente sarebbe opportuno prevedere un Titolo IV-*bis* del libro sulle impugnazioni, oppure scindere il Titolo IV in più rimedi straordinari.

Dedicare un capo o un titolo alla rescissione del giudicato dovrebbe anche essere prodromico ad una profonda revisione di questo istituto, che presenta una disciplina gravemente lacunosa. La nuova versione ha addirittura accresciuto le già numerose lacune di quella precedente, sottolineate da plurime voci.

Anzitutto non si chiarisce quale debba essere il contenuto della richiesta di rescissione, ossia cosa debba farsi valere in quella sede: solo la mancata conoscenza del processo? Altri possibili vizi? Una riforma che intende rendere tassativi i motivi di appello, nulla dice sulle forme di un rimedio di nuovo conio, capace addirittura di far saltare il giudicato.

La previsione ometteva poi di chiarire dove la richiesta vada presentata. Ma grazie ai nostri emendamenti si stabilisce la competenza della Corte di appello nel cui distretto ha sede il giudice che ha emesso il provvedimento.

Nessuna indicazione viene poi fornita circa la procedura che la corte d'appello è chiamata a utilizzare (dibattimento o camera di consiglio?). Neppure per la Cassazione veniva chiarito, ma il nuovo giudice pone questioni anche più delicate, essendo da definire quali spazi istruttori sono da concedere in questa sede.

Occorrerebbe poi rimediare ad una grave dimenticanza della l. 67/2014, che non ha ricordato il nuovo istituto con le altre procedure attivabili in sede esecutiva (l'articolo 670 comma 3 continua a fare riferimento al « vecchio » istituto della restituzione nel termine, sostituito dalla rescissione del giudicato). Fra i diversi rimedi potrebbero invero esservi sovrapposizioni (accade quando la mancata conoscenza effettiva della sentenza irrevocabile deriva da un errore di notificazione: in questo caso occorre chiarire come vadano coordinati i diversi rimedi disponibili, attivabili innanzi a giudici diversi).

Si tratta di una serie cospicua di profili non disciplinati dalla legge, che non possono essere ricostruiti in via interpretativa.

Ma l'aspetto più delicato e problematico attiene alla compatibilità con la giurisprudenza della Corte europea.

La norma scarica sull'assente l'onere di dimostrare la sua mancata conoscenza del processo. Si tratta di una prova che cade su un elemento negativo e può dunque qualificarsi come *probatio diabolica*. La questione dell'onere probatorio e delle difficoltà correlate era centrale nelle sentenze della Corte europea per i diritti dell'uomo che hanno condannato l'Italia per la precedente disciplina in materia di contumacia. La rescissione del giudicato ripropone quei problemi: tutta la dottrina, coralmemente, lo ha rilevato nei commenti all'istituto di nuovo conio. Sono stati denunciati profili di manifesta tensione con la giurisprudenza Cedu relativa ai processi *in absentia*, quella che aveva portato alla riforma del 2005 dell'istituto della restituzione nel termine.

Nel ritoccare la rescissione, si ha l'occasione di riformulare una norma ad alto rischio di incompatibilità convenzionale.

Per tutti questi motivi il Movimento 5 stelle ha proposto un emendamento al fine di rivedere ampiamente la formulazione della norma dedicata all'istituto, colmando le sue numerose lacune. Ripensare alla distribuzione dell'onere probatorio, per mettere al riparo da possibili condanne da parte della Corte europea per i diritti dell'uomo.

L'articolo 28, nell'ambito della delega per la riforma del processo penale, individua principi e criteri direttivi della nuova disciplina in materia di intercettazioni di conversazioni o comunicazioni e di giudizi di impugnazione.

Per quanto riguarda le intercettazioni sono stabiliti i principi e criteri direttivi.

Vanno anzitutto riproposte la perplessità già manifestate trattando delle deleghe di cui all'articolo 6 del progetto di legge. Anche in questo caso i cosiddetti principi e criteri direttivi si caratterizzano per un'assoluta vacuità: si indica una finalità, ma rispetto alle possibili scelte alternative, tra loro del tutto diverse e ciascuna portatrice di una differente lettura dell'equilibrio dei valori confliggenti che vengono in rilievo, in definitiva viene data carta bianca al legislatore delegato, che inevitabilmente diviene il legislatore che compie e orienta anche le scelte di valore, non solo quelle di esecuzione tecnica fedele e congrua delle scelte consapevolmente compiute dal legislatore delegante. Versandosi poi, anche in questo caso, in materia costituzionalmente molto sensibile, dovrebbe condividersi che le scelte di valore non possono che competere al legislatore delegante, ed essere caratterizzate da estrema chiarezza, pena l'apertura successiva di un « contenzioso costituzionale » pressoché inevitabile.

È di ciò significativo quanto previsto nelle lettere *a)* e *b)*: vi è l'indicazione di finalità che si possono condividere, ma va sottolineato che manca qualsiasi indicazione puntuale degli orientamenti che, per perseguire quelle finalità genericamente indicate, il legislatore delegato deve seguire. Si pensi solo al tema dei limiti delle intercettazioni in cui sono coinvolti difensori ovvero alle misure necessarie a ga-

rantire la riservatezza di comunicazioni e conversazioni oggetto di intercettazione. In sostanza, con il testo attualmente previsto è il legislatore delegato, e quindi in realtà il Governo, che diviene il legislatore che fa le scelte politiche e di valore, invece spettanti al Parlamento.

Per quanto riguarda la lettera *a)* a noi sembra una delega che per un verso ribadisce norme esistenti che la giurisprudenza ignora, e fa bene, come una precisa disciplina che imponga l'udienza filtro, scatenando invalidità se non dovesse essere celebrata nei termini.

Dall'altro esige la tutela della riservatezza di terzi coinvolti nell'intercettazione e degli stessi imputati rispetto ai fatti non rilevanti. Mi sembra che si tratti di esigenze scontate, anche alla luce delle dell'articolo 8 CEDU. Il riferimento alle conversazioni tra difensore e assistito potrebbe essere omissivo essendo disciplinato tutto con divieto all'articolo 103 c.p.p.

Il coinvolgimento dei giornalisti non ha senso perché, come alcuni di essi hanno rilevato (Marco Lillo per esempio) il problema non sono loro, che pubblicano quel che hanno per le mani, ma il fatto che la legge processuale, da un lato, i protagonisti del processo, dall'altro non tutelano adeguatamente la riservatezza delle conversazioni dove essa meriti di essere tutelata.

Per quanto riguarda la lettera *b)* non si capisce perché...si tratta di reati gravi sui quali oggi c'è molto dibattito. Anche l'omicidio è grave, la strage, la violenza sessuale di gruppo, il sequestro di persona...le distinzioni qualitative creano solo disparità ingestibili dal sistema. Se occorre riformare i presupposti per le intercettazioni lo si faccia in via generale. In ogni caso noi abbiamo proposto di prevedere specifici presupposti applicativi per le intercettazioni delle conversazioni e delle comunicazioni telefoniche e telematiche, in modo che esse siano permesse nei procedimenti per reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione.

Anche per quanto riguarda la lettera *d)* abbiamo chiesto la soppressione.

Quanto al giudizio di cassazione, l'articolo 28 lettera *d)* limita al solo ricorso

per cassazione per violazione di legge la ricorribilità della sentenza d'appello che confermi la sentenza di assoluzione deliberata in primo grado e delle sentenze emesse in appello nei procedimenti di competenza del giudice di pace.

Parrebbe che la limitazione per le sentenze relative ai procedimenti di competenza del giudice di pace si riferisca a entrambe le parti, senza alcun limite relativo al contenuto della decisione. In definitiva, viene per la prima volta affermato il principio generale, limitatamente a questa tipologia di procedimenti, che il ricorso per cassazione è possibile solo per violazione di legge, indipendentemente dal fatto che la sentenza d'appello abbia deliberato condanna ovvero assoluzione e indipendentemente dalla conformità o meno delle due sentenze di merito: la disposizione riguarda pertanto sia il pubblico ministero che le parti private.

Ma, il fatto che si tratti di un'assoluzione perché dovrebbe togliermi il diritto a denunciare una motivazione lacunosa o la mancata acquisizione di una prova decisiva? Anche l'assoluzione per vizio totale di mente, con cui si applica la misura di sicurezza detentiva è un'assoluzione, ma ha effetti di condanna.

Il progetto prevede poi la limitazione dei casi in cui, in presenza di una sentenza di condanna, il pubblico ministero possa impugnare ai fini penali: l'appello è in questo caso possibile solo quando sia stato modificato il titolo di reato o sia stata esclusa una circostanza aggravante ad effetto speciale o che stabilisca una pena diversa da quella ordinaria del reato (articolo 28 lettera f). La previsione, assai drastica, avvicina il rito dibattimentale al rito abbreviato (rimane la sola differenza delle aggravanti ad effetto speciale o delle pene stabilite in termini diversi da quella ordinaria del reato) e propone gravi dubbi di legittimità costituzionale. Va ricordato, infatti, quanto già statuito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 26 del 2007, con cui, nel dichiarare l'illegittimità delle gravi limitazioni imposte all'appello del pubblico ministero dall'articolo 1 della legge 20 febbraio 2006 n. 46, si è da un

lato ammessa la possibilità di una « *differente modulazione dell'appello per l'imputato e per il pubblico ministero* » ma dall'altro si è affermato che essa deve avvenire « *nel rispetto del canone della ragionevolezza, con i corollari di adeguatezza e proporzionalità* ».

La soluzione prescelta, dunque, non può che porre fortissime perplessità. C'è da chiedersi quale sia la ragione sistematica per la quale nel rito ordinario il pubblico ministero non possa contestare non solo l'entità della pena base, ma addirittura tutto ciò che riguarda il reato circostanziato, l'eventuale continuazione, l'applicazione di benefici ecc., tutte questioni dove non può prevalere una logica da « prendere o lasciare »: le tematiche della continuazione, del rapporto tra reati associativi e reati fine, di una premeditazione o di un motivo abietto o futile, di una relazione con la qualità soggettiva in un reato proprio dove si discute della natura pubblica o meno delle funzioni svolte dall'imputato (solo per fare qualche esempio) sono tematiche oggettivamente complesse (basterebbe pensare al dialogo tra corti d'appello e corte di cassazione su tali punti), rispetto alle quali l'esclusione radicale di possibilità di impugnazione nel merito pare vera e propria irrazionalità sistematica.

L'ottica di mera semplificazione drastica che pare caratterizzare la proposta di modifica, per cui il pubblico ministero o ottiene tutto e subito o perde tutto, manifesta dunque caratteri di vera e propria irragionevolezza, specialmente quando venga collocata in un sistema, come il nostro, che, prevalentemente a parole, tenta dal 1989 e con scarso successo di limitare il rito dibattimentale e privilegiare i riti alternativi: orbene, prevedere un sistema di impugnazione della parte pubblica sostanzialmente simile per rito dibattimentale e rito abbreviato (anche con la già ricordata esclusione dell'appello incidentale della parte pubblica per il rito dibattimentale) costituisce formidabile disincentivo per la scelta del secondo.

La lettera g) prevede la legittimazione dell'imputato ad appellare avverso le sen-

tenze di proscioglimento emesse al termine del dibattimento, salvo che siano pronunciate con le formule: « il fatto non sussiste »; « l'imputato non lo ha commesso »; « il fatto è stato compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima ». Ma togliere l'appello per l'assoluzione dovuta a scriminante è un grave errore. La scriminante, sebbene porti all'assoluzione, comporta spesso conseguenze negative sull'assolto di vario tipo, ma anzitutto sociali. È assurdo precludergli il secondo giudizio di merito, se il suo obiettivo è, per esempio, dimostrare che non ha mai commesso il fatto. Ne ha diritto, indiscutibilmente.

Con la lettera *i*) si prevede la titolarità dell'appello incidentale in capo all'imputato e limiti di proponibilità: ma la norma non tiene erroneamente conto del fatto che l'appello incidentale è già tra i poteri dell'imputato.

All'articolo 29 sono previsti principi e criteri direttivi per la riforma dell'ordinamento penitenziario.

Il carattere estremamente generico dei criteri ai quali ispirare le modifiche all'ordinamento penitenziario oggetto di delega legislativa non consente ancora una volta di esprimere giudizio positivo sulla norma. Tale norma non segna direttrici di riforma sufficientemente chiare che si prestano a soluzioni finali non sempre equilibrate con il rischio anche di incrinare aspetti essenziali della giurisdizione rieducativa affidata alla Magistratura di sorveglianza che si auspica in ogni caso possa essere, nella fase dell'elaborazione dei contenuti della delega, l'interlocutore privilegiato.

Aggiungiamo inoltre, come considerazione di carattere generale, che le norme penitenziarie da sole non sono sufficienti in quanto necessitano, per produrre gli effetti sperati, di profondi interventi nel settore dell'esecuzione della pena e della rieducazione in particolare approfondendo le necessarie risorse sia alla Magistratura di sorveglianza, oggi gravata di incombenze straordinarie a fronte di un organico ridottissimo, sia agli operatori interni ed esterni al carcere ugualmente in grave

sofferenza (UEPE, equipe trattamentali, psicologi, mondo del volontariato).

Per quanto riguarda la lettera *a*) si esprimono forti dubbi sulla semplificazione generalizzata della procedura con contraddittorio « differito ed eventuale » fatta eccezione dei soli procedimenti di « revoca delle misure alternative alla detenzione » (peraltro si osserva che a pag. 31 della Relazione accompagnatoria, Analisi tecnico-normativa, si fa invece riferimento anche all'« applicazione » delle misure alternative e non solo alla « revoca », quale materia da riservare opportunamente alla giurisdizione piena), che si pone in netta controtendenza con la giurisdizionalizzazione della tutela dei diritti recentemente conquistata (articoli 35-*bis* e 35-*ter* ord. penit. introdotti con il d.l. 146/13 conv. in l. 10/14 e con il d.l. 92/14 conv. in l. 117/14), segnando un possibile arretramento della cultura della giurisdizione anche a fronte della giurisprudenza costituzionale che di recente (sent. n. 135/2014) ha previsto, ancorché a richiesta dell'interessato, l'udienza pubblica nei procedimenti in materia di misure di sicurezza, giurisprudenza suscettiva di sviluppi estensivi in materia di misure alternative per identità di ratio.

Ridurre ulteriormente il contraddittorio nella procedure esecutive ci sembra troppo davvero. Sono tante le cose che si possono toccare, proprio il contraddittorio, che già in questo caso è poco? Che sia « eventuale » poi è del tutto escluso...si parla di libertà, in fin dei conti! Pensare che il trattamento sia meno importante dell'attribuzione di responsabilità è il primo passo per avere una popolazione carceraria mal selezionata e mal gestita.

Il procedimento giurisdizionale con contraddittorio pieno, nella forma collegiale e con l'ausilio dei giudici « esperti » (di nomina onoraria), non è un intralcio alla celerità o efficienza delle decisioni, essendo già previsto comunque nella legislazione vigente un potere di intervento d'urgenza del Magistrato di sorveglianza nella concessione delle misure alternative (articoli 47 comma 4 e 47-*ter* comma 1-*quater* o.p.) mentre esso costituisce il

modello pregnante della giurisdizione rieducativa in quanto costitutivamente discorsiva, dialettica e multidisciplinare, garanzia fondamentale della qualità dei giudizi prognostici e che lega idealmente il Collegio giudiziale all'equipe carceraria di osservazione e trattamento.

Ridurre ulteriormente, oltre a quanto cioè già opportunamente previsto dal d.l. 146/13 cit. (che ha introdotto il contraddittorio differito ed eventuale alle materie della remissione del debito, della rateizzazione e conversione delle pene pecuniarie, della declaratoria di estinzione pena a seguito dell'affidamento in prova e della riabilitazione) significa snaturare il giudizio multidisciplinare proprio nel cuore dell'attività di concessione della totalità dei benefici penitenziari. Come detto, del resto, l'organo monocratico, ove sussistano ragioni di urgenza, può già adottare *de plano* decisioni provvisorie destinate poi ad essere confermate o revocate dal Tribunale di sorveglianza nel contraddittorio pieno.

La lettera *b)* introduce la revisione dei presupposti di accesso alle misure alternative, sia con riferimento ai presupposti

soggettivi che con riferimento ai limiti di pena, al fine di facilitare il ricorso alle stesse.

La lettera *c)* prevede l'eliminazione di automatismi e preclusioni che impediscono o rendono molto difficile, sia per i recidivi che per gli autori di determinate categorie di reati, l'individualizzazione del trattamento rieducativo e revisione della disciplina di preclusione ai benefici penitenziari per i condannati alla pena dell'ergastolo.

Concludendo vogliamo precisare che, alla valutazione estremamente critica nei confronti dell'intero provvedimento effettuata dal Gruppo che rappresento e che emerge dalla presente relazione, è comunque seguita, durante l'esame in Commissione, una serie di proposte emendative al testo, anche a dimostrazione della nostra volontà di non svolgere una mera funzione di interdizione agli indirizzi dell'attuale governo, quanto piuttosto un'azione costruttiva, nell'interesse del Paese. È con profondo rammarico che dobbiamo constatare che invece molte delle nostre proposte non sono state considerate.

€ 2,00



17PDL0032950