

**RELAZIONE SULLO SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE RECANTE MODIFICHE AL CODICE
PENALE E AL CODICE DI PROCEDURA PENALE
PER IL RAFFORZAMENTO DELLE GARANZIE DIFENSIVE E LA DURATA RAGIONEVOLE
DEI PROCESSI, OLTRE CHE ALL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO PER L'EFFETTIVITÀ
RIEDUCATIVA DELLA PENA**

È generalmente avvertita la pressante esigenza di recuperare il processo penale ad una durata ragionevole che, oltre a essere oggetto di un diritto delle parti – peraltro anche di natura convenzionale (il riferimento è alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) –, è condizione essenziale, di tipo oggettivo, perché possa dirsi attuato il giusto processo.

Secondo questa direttrice di riforma si sviluppano le proposte di modifica della normativa penale sia sostanziale che processuale, senza però che venga perso di vista lo stretto raccordo tra una maggiore efficienza del sistema e il mantenimento, se non anzi il rafforzamento, delle garanzie dei diritti, specie dell'imputato.

L'idea posta a fondamento dell'intero progetto di riforma è che il recupero di tempi ragionevoli al processo penale non possa fare a meno di una forte attenzione al tema della tutela dei diritti coinvolti dall'accertamento penale, non fosse altro perché la durata ragionevole, per dettato costituzionale, connota non già il processo, quale che sia la sua struttura, ma il giusto processo.

Altro terreno su cui si misura il progetto di riforma è la normativa di ordinamento penitenziario, che necessita di una rivisitazione complessiva dopo essere stata interessata negli anni da una molteplicità di interventi di novella, che hanno in qualche modo compromesso la coerenza e l'organicità dell'intero impianto.

Lo strumento utilizzato è duplice: da un lato, la predisposizione di norme immediatamente operanti, dall'altro, l'articolazione di direttrici di delega, essendosi valutata l'opportunità, per alcuni aspetti interessati dalla riforma, di una approfondita valutazione dei raccordi con altre parti dell'impianto sistematico.

Il progetto che ora si illustra si avvale del lavoro svolto dalla Commissione ministeriale di studio sulle possibili riforme del codice di procedura penale presieduta dal dott. Giovanni Canzio, presidente della Corte di appello di Milano, istituita con decreto del Ministro della giustizia del 10 giugno 2013, oltre che di quello portato a termine dal Gruppo ministeriale di studio per la proposta di revisione del sistema penale (prescrizione del reato e depenalizzazione), entrambi presieduti dal prof. Antonio Fiorella, ordinario di diritto penale presso la Facoltà di Giurisprudenza - Università degli Studi La Sapienza di Roma, ed istituiti con decreti ministeriali del novembre e dicembre 2012. Ha altresì tenuto conto dei risultati della Commissione ministeriale di studio per la riforma del codice di procedura penale, istituita con decreto del Ministro della giustizia del 26 luglio 2006, e presieduta dal prof. Giuseppe Riccio, ordinario di procedura penale presso l'università degli studi "Federico II" di Napoli

Gli articoli 1 e 2 introducono nel sistema penale una nuova causa di estinzione, che si realizza con il compimento, ad opera dell'imputato, delle condotte riparatorie del danno derivante dal reato, al più tardi prima che abbia inizio il dibattimento. La nuova causa estintiva potrà operare però soltanto in riferimento ai reati procedibili a querela e con querela rimettibile, quelli cioè che realizzano esclusivamente un'offesa ad interessi individuali, nella disponibilità del titolare. La stessa causa di estinzione è prevista per alcuni specifici reati che, pur procedibili d'ufficio, si caratterizzano parimenti per essere lesivi di interessi spiccatamente individuali.

Si prevede poi che l'imputato possa ottenere un termine per poter adempiere a restituzioni e risarcimenti e per eliminare le conseguenze dannose o pericolose prodotte dal reato e così beneficiare della causa estintiva. L'eventuale sospensione del processo sarà però salvaguardata dalla corrispondente sospensione della prescrizione.

Si è così messo a punto un efficace ulteriore sistema di deflazione penale che va ad aggiungersi a quello della c.d. messa alla prova, introdotta dalla recente legge n. 67 de 2014, che ha uno spettro operativo più ampio e, riguardando anche altri reati, un meccanismo estintivo più complesso.

Per quel che attiene ai procedimenti in corso se ne prevede l'immediata applicazione, dovendo il giudice soltanto accertare se siano state o meno già compiute le condotte riparatorie, quale che sia il momento in cui esse siano state realizzate. E però, solo per i giudizi di merito in corso alla data di entrata in vigore della legge si prevede che l'imputato possa chiedere la sospensione del processo in modo da disporre del tempo necessario a provvedere agli adempimenti riparatori; non altrettanto è previsto se il processo si trovi già in grado di legittimità, non avendo la Corte di cassazione poteri e cognizioni di merito per valutare l'adeguatezza delle condotte riparatorie.

Gli articoli 3, 4, 5 e 6 contengono una modifica alla disciplina della prescrizione e la delega per la riforma del regime di procedibilità di taluni reati e per la risistemazione organica del codice penale, in modo che siano ivi inserite le disposizioni incriminatrici, riguardanti sia i delitti che le contravvenzioni, secondo criteri di coerenza ed organicità che pongano al centro l'interesse protetto. A tal fine prevedono anche l'adozione di una normativa di attuazione, di coordinamento e transitoria.

Si dettano così criteri per una controllata estensione della procedibilità a querela in riferimento a quei reati che recano una modesta offesa all'interesse tutelato, di natura individuale, e di cui è quindi ragionevole affidarne la procedibilità a valutazioni della persona offesa. Le scelte in concreto compiute ben potranno contribuire ad una deflazione del carico giudiziario, per mezzo delle determinazioni di non proporre querela o di rinunciare ad essa o, ancora di rimetterla, senza che ciò comporti alcun sacrificio per le ragioni della persona offesa, a cui è appunto rimessa ogni valutazione.

Le disposizioni immediatamente operative modificano invece la disciplina della prescrizione in vista di un contemperamento dell'esigenza di evitare che il decorso del termine

impedisca, di fatto, al processo di poter disporre di tempi ragionevoli e di quella, propria dell'imputato, di essere tutelato dall'eventualità di rimanere esposto, senza un limite temporale ragionevole, al procedimento penale.

Il nucleo della riforma fa leva sulla sentenza di condanna di primo grado che, affermando la responsabilità dell'imputato non può che essere assolutamente incompatibile con l'ulteriore decorso del termine utile al c.d. oblio collettivo rispetto al fatto criminoso commesso. Non si tratta però di far cessare da quel momento la prescrizione, quanto di introdurre specifiche parentesi di sospensione per dare modo ai giudizi di impugnazione di poter disporre di un periodo congruo per il loro svolgimento, senza che vi sia il pericolo di una estinzione del reato per decorso del tempo pur dopo il riconoscimento della fondatezza della pretesa punitiva dello Stato, consacrato dalla sentenza di condanna non definitiva. Il periodo di sospensione per i giudizi di impugnazione è però oggetto di computo ai fini del termine di prescrizione per il caso in cui la sentenza di condanna sia riformata o annullata (o sia annullata la sua conferma in appello), perché viene meno il presupposto che giustifica la sospensione, e cioè, come già detto, il riconoscimento della fondatezza della pretesa punitiva statutale. È però da precisare che il computo nel periodo utile al maturarsi della prescrizione potrà essere fatto solo dopo che la riforma o l'annullamento della sentenza di condanna siano stati pronunciati, e che pertanto esso non potrà in alcun modo incidere su quella decisione, nel senso che il giudice non potrà prendere in considerazione, come soluzione alternativa alla riforma o all'annullamento, la dichiarazione della prescrizione in forza del computo del periodo sospeso, per l'ovvia e semplice ragione che, prima della pronuncia della sentenza di riforma o di annullamento, quel computo è precluso.

Altre disposizioni, poi, introducono una ulteriore causa di sospensione in caso di rogatoria internazionale, per dare modo di acquisire le prove richieste all'estero senza che l'attesa, non governabile da parte dell'autorità giudiziaria italiana, consumi il tempo necessario al processo, e fissano meglio i confini del periodo di sospensione nei casi, già previsti, di richiesta di autorizzazione a procedere e di deferimento della questione ad altro giudizio.

L'articolo 7 interviene sulla materia dei c.d. eterni giudicabili, ossia sul caso di sospensione del processo per incapacità dell'imputato di parteciparvi coscientemente. Il meccanismo oggi previsto di sospensione e reiterazione, a cadenze programmate, degli accertamenti sullo stato di mente mal si adatta a quelle ipotesi in cui l'incapacità è conseguenza di uno stato mentale irreversibile, che priva di senso sia la sospensione del processo che le periodiche verifiche peritali. Ragioni di economia processuale inducono allora a prescrivere che il processo sia, in tali ipotesi, definito con sentenza di non doversi procedere, salvo che debbano essere applicate misure di sicurezza diverse dalla confisca. È ovvio che, trattandosi di una sentenza che definisce il processo con un mero non doversi procedere, non si creano ostacoli ad una ripresa della vicenda processuale nella pur rarissima ed improbabile ipotesi che l'imputato riacquisti la capacità di cosciente partecipazione.

L'articolo 8 e l'articolo 25 lett. a) apportano alcune modifiche alla disciplina processuale in materia di intercettazioni di comunicazioni o conversazioni per una migliore tutela dei diritti di riservatezza, soprattutto di quanti restano estranei all'accertamento penale. Innanzitutto sono rafforzate le garanzie del difensore: fermo restando il divieto di intercettazione delle comunicazioni che questo intrattiene, nell'esercizio del suo mandato, con il proprio assistito, si stabilisce che del contenuto di eventuali comunicazioni o conversazioni casualmente intercettate non possa, di regola, farsi alcuna trascrizione, neanche per riassunto, nel verbale delle operazioni, e quindi non possano andare a comporre il c.d. brogliaccio, salvo che il pubblico ministero disponga l'annotazione per riassunto, evidentemente dopo aver provveduto all'ascolto diretto, al solo fine di controllare se non si sia al di fuori dell'ambito del divieto di intercettazione, restando quelle comunicazioni o conversazioni estranee al rapporto defensionale.

Sono poi dettate alcune direttive di delega per una disciplina che rafforzi della tutela dei diritti di riservatezza, specie dei soggetti estranei all'accertamento penale e di coloro che, pur interessati dal procedimento, siano stati controllati anche in riguardo a settori della loro vita di relazione del tutto estranei al tema di prova. Si tratta allora di mettere a punto delle regole che assicurano una anticipata selezione del materiale intercettativo da utilizzare, anche in fase cautelare, alla ricerca di un accettabile punto di equilibrio tra i diritti di difesa dei soggetti coinvolti nell'accertamento penale e i diritti di riservatezza, anche dei soggetti che ad esso rimangono estranei.

L'articolo 9 rafforza le garanzie dei diritti di riservatezza, imponendo l'autorizzazione del giudice anche per l'acquisizione dei c.d. tabulati telefonici, ossia per l'acquisizione delle notizie circa i dati esterni relativi alle conversazioni e comunicazioni telefoniche o anche telematiche o informatiche. Al pubblico ministero spetta così, oltre che il potere di richiesta, anche quello di intervento d'urgenza, il cui esercizio necessita della successiva tempestiva convalida del giudice.

L'articolo 10 apporta modifiche alla disciplina delle indagini preliminari e del procedimento di archiviazione.

1) Interviene sull'attuale disposizione dell'articolo 104 del codice di procedura penale per restringere il potere di differire il colloquio del soggetto arrestato con in proprio difensore – che implica un'evidente limitazione del diritto di difesa – ai casi particolarmente gravi, individuati nei procedimenti per delitti di criminalità organizzata o con finalità di terrorismo;

2) Interviene sull'attuale disposizione dell'articolo 360 del codice di procedura penale, per impedire che l'esercizio del diritto di far riserva di incidente probatorio – diritto che spetta al sottoposto ad indagine nel caso in cui il pubblico ministero procede ad accertamento tecnico non ripetibile – non si presti a forme abusive, volte esclusivamente ad ostacolare il compimento dell'atto di indagine. In tal senso, si propone che la riserva perda efficacia, e non possa essere formulata nuovamente, se la richiesta di incidente probatorio non sia proposta entro il termine di cinque giorni dalla riserva stessa.

3) interviene sugli articoli 409 e 411 c.p.p. in materia di archiviazione e aggiunge un ulteriore articolo (410-*bis*) in tema di nullità del provvedimento di archiviazione. La proposta è, da un lato, ricognitiva dei casi di nullità del provvedimento di archiviazione elaborati dalla giurisprudenza, anche con riferimento alla decorrenza del termine di impugnazione, dall'altro innovativa con riguardo all'organo deputato alla decisione sulla impugnazione, individuato nella corte di appello, essendosi ritenuto il ricorso per cassazione mezzo eccessivo rispetto alla funzione connessa all'esame di vizi che attengono alla mera violazione del contraddittorio camerale in sede di procedimento di archiviazione. Per non appesantire eccessivamente il carico di lavoro delle corti di appello, e per gli stessi motivi sopra indicati, si è ritenuto opportuno prevedere che il procedimento di impugnazione si sviluppi senza partecipazione delle parti, sulla falsariga del modello previsto per la corte di cassazione dall'art. 611 c.p.p., con gli opportuni adattamenti. Una volta scelta questa via di impugnazione, è apparso conseguente ritenere che l'ordinanza della corte di appello non sia ulteriormente impugnabile, non essendo ciò in contrasto con l'art. 111, penultimo comma, cost.

L'articolo 11 apporta mirate e specifiche modificazioni alla disciplina dell'udienza preliminare. Essa è fase importante del processo, deputata al controllo sulla fondatezza dell'accusa nella prospettiva di una prognosi circa l'utilità del dibattimento, ma occorre evitare che si trasformi in un momento dai poteri giudiziali cognitivi talmente estesi da sovrapporsi ad un vero e proprio giudizio nel merito della vicenda processuale. Deve dunque essere eliminata la previsione del potere del giudice di ordinare ulteriori indagini ove ne ravvisi l'incompletezza, con inevitabile sospensione della fase dell'udienza preliminare; deve parimenti essere eliminato il potere officioso del giudice di assunzione di nuove prove ove ne apprezzi la decisività ai fini della sentenza di non luogo a procedere. Spetta alle parti, in tale ultima ipotesi, richiedere l'assunzione della prova decisiva, mentre, per quanto attiene all'eventuale incompletezza delle indagini, la soluzione può ben essere rinvenuta nella indiretta censura all'operato del pubblico ministero costituita dalla pronuncia della sentenza di non luogo a procedere.

L'articolo 12 interviene sull'articolo 428 c.p.p. in materia di impugnazione della sentenza di non luogo a procedere. Si ritiene di attribuire al giudice di appello e non a quello di legittimità il gravame avverso la sentenza di non luogo a procedere dal momento che la verifica della sussistenza delle condizioni per il rinvio a giudizio dell'imputato attiene essenzialmente alla ricostruzione del fatto ed al merito dell'accusa, sicché essa appare estranea all'ambito del sindacato proprio della Corte di cassazione.

Si ritiene, inoltre, di sopprimere il secondo periodo del comma 2 per l'incongrua attribuzione dell'impugnazione nel merito della sentenza di non luogo a procedere a un soggetto (la persona offesa costituita parte civile) che dalla relativa statuizione non soffre alcun pregiudizio dei propri interessi, come reso evidente dalla previsione dell'art. 652 c.p.p.

In caso di 'doppia conforme' di non luogo a procedere, come per la 'doppia conforme' di merito, sia di assoluzione che di condanna, è opportuno delimitare il perimetro del ricorso per cassazione alla sola violazione di legge.

L'articolo 13 interviene sulla disciplina del giudizio abbreviato (articoli 438 e 443 c.p.p.), anzitutto per disciplinare il caso in cui il giudizio abbreviato sia richiesto immediatamente dopo il deposito dei risultati delle indagini difensive, a cui così è conferito il rango di materiale direttamente utilizzabile per la decisione di merito, senza che la controparte, ossia il pubblico ministero, abbia potuto esercitare il diritto alla controprova. Si propone pertanto che il giudice, a fronte di una richiesta di abbreviato immediatamente preceduta dal deposito dei risultati delle indagini difensive, non provveda subito all'emissione dell'ordinanza dispositiva del giudizio, ma attenda il decorso del termine, eventualmente richiesto dal pubblico ministero, per lo svolgimento di indagini suppletive. Si prevede, ancora, che l'imputato possa revocare la richiesta di abbreviato alla luce del materiale delle indagini suppletive raccolto dal pubblico ministero e ovviamente non conosciuto al momento in cui la richiesta di abbreviato era stata formulata.

Si prevede poi che la richiesta di abbreviato proposta in udienza preliminare (e quindi, non anche quella che segua alla notifica di un decreto di giudizio immediato) comporti la sanatoria delle eventuali nullità, non assolute, e la non rilevabilità delle inutilizzabilità non derivanti da violazioni di divieti probatori., oltre che la non proponibilità dell'eccezione di incompetenza per territorio del giudice. L'imputato che sceglie il giudizio abbreviato accetta di essere giudicato da quel giudice e sulla base di quel materiale informato in atti e quindi, proprio per esigenze di efficienza e celerità del giudizio, non sembra che possano sopravvivere questioni afferenti all'idoneità di quel materiale a fondare validamente il giudizio di merito, e di quel giudice a pronunciare la decisione nel caso concreto. In tal senso il progetto di riforma si muove lungo le direttrici tracciate dalla giurisprudenza delle Sezioni unite penali della Corte di cassazione, secondo cui, da un lato, la richiesta di giudizio abbreviato opera un effetto sanante della nullità, sulla falsariga di quanto disposto dall'art. 183 c.p.p. (Sez. un., n. 39298 del 26/9/2006, Cieslinsky e altri, Rv. 234835) e, dall'altro, seppure con una posizione più cauta di quella ora proposta, l'eccezione di incompetenza territoriale è proponibile negli atti iniziali del giudizio abbreviato richiesto in udienza preliminare, solo se sia stata già proposta e rigettata nella stessa udienza (Sez. un., n. 27996 del 29/3/2012, Forcelli, Rv. 252612).

L'articolo 14 apporta significative modifiche alla disciplina del c.d. patteggiamento e introduce nel sistema un nuovo istituto, simile ma non omogeneo al primo. Anzitutto si reputa che il modulo consensuale di definizione del processo, proprio del c.d. patteggiamento, non meriti l'attuale, troppo ampia, ricorribilità per cassazione, constatato, d'altra parte, l'esito largamente prevalente di inammissibilità dei relativi ricorsi, con inutile dispendio di tempi e costi organizzativi. Si ritiene pertanto di limitarne la ricorribilità ai soli casi in cui l'accordo non si sia formato legittimamente o non si sia tradotto fedelmente nella sentenza, ovvero il suo contenuto presenti profili di illegalità per la qualificazione giuridica del fatto, per la pena o per la misura di sicurezza, applicata o omessa. La proposta di riforma è diretta, per un verso, a scoraggiare i ricorsi meramente defatigatori e, per altro verso, ad accelerare la formazione del giudicato, anche mediante la più agile procedura di correzione degli errori materiali nelle

ipotesi di erronea determinazione della sanzione, la cui eliminazione non comporti tuttavia una modificazione essenziale dell'atto e per le quali pure la Corte di cassazione procede alla rettificazione ex art. 619 c.p.p. Gli interventi più significativi sono quelli che intendono eliminare l'incongruenza, evidente soprattutto nei casi di c.d. patteggiamento allargato, cioè di applicazione di pena superiore ai due anni di reclusione e quindi non sospendibile condizionalmente, dell'irrogazione di una pena senza accertamento pieno di responsabilità. Ciò è fatto, però, senza disperdere il carattere incentivante dell'istituto, che certo deve essere mantenuto, se non rafforzato, nella prospettiva di una seria deflazione del carico giudiziario penale. Si propone quindi di eliminare il c.d. patteggiamento allargato, riservando all'applicazione di pene sino a tre anni di reclusione (limite coincidente con quello che, ordinariamente, comporta la sospensione dell'ordine di esecuzione per l'applicazione al si fuori del circuito carcerario delle misure alternative alla detenzione) tutti i benefici che oggi sono riconosciuti al c.d. patteggiamento infrabiennale. Si introduce però un nuovo istituto, la c.d. condanna emessa su richiesta dell'imputato, che prescinde dall'accordo tra le parti ed è appunto conseguenza della sola richiesta dell'imputato. Questi, se ammette il fatto e quindi rende confessione, può richiedere l'emissione immediata – in udienza preliminare o, se questa manca, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento – della sentenza di condanna a pena fissata nel suo preciso ammontare e comunque non superiore ad anni otto di reclusione, con la previsione di una riduzione premiale da un terzo alla metà, chiamando il giudice ad un accertamento pieno della colpevolezza, sia pure allo stato degli atti, e quindi anche della serietà della confessione per mezzo di apposito interrogatorio. Valgono, per l'ammissione a tale forma di definizione anticipata del giudizio, le esclusioni oggi stabilite per il c.d. patteggiamento allargato, con l'unica eccezione dei recidivi ex art. 99, comma 4, c.p., in ragione del fatto che non si tratta di un procedimento che esclude, come invece il c.d. patteggiamento allargato, il pieno accertamento del fatto e della responsabilità. All'accoglimento della richiesta di pena con ammissione di responsabilità segue l'inappellabilità per l'imputato della sentenza, e una limitazione dell'appellabilità per il pubblico ministero modellata sulla disciplina attuale per la sentenza di condanna emessa in giudizio abbreviato.

Il giudice può comunque rigettare la richiesta, o perché ritiene la pena indicata incongrua per difetto o perché valuta insufficiente, ai fini di una condanna, il materiale in atti; in tal caso, però, dispone il giudizio abbreviato e non già quello ordinario, non potendo trascurarsi che si è comunque di fronte ad una volontaria confessione del fatto ad opera dell'imputato, che ha già espresso la volontà di un giudizio allo stato degli atti.

L'articolo 15 rafforza l'istituto dell'esposizione introduttiva, già interessato in senso inverso dalla novella del 1999 (legge 16 dicembre 1999, n. 479). Si ritiene infatti che, al fine di rendere effettivi i poteri del giudice di limitare il diritto alla prova delle parti, escludendo le prove manifestamente superflue o irrilevanti, non si possa prescindere da una sua adeguata conoscenza dei termini fattuali della vicenda processuale, oggetto di ricostruzione. Il pubblico ministero, in esordio di dibattimento, deve illustrare i fatti che formano il tema di prova

d'accusa e fare intendere le ragioni della pertinenza e della rilevanza delle prove di cui chiede l'ammissione; parimenti, nell'ordine indicato, devono fare le altre parti, in modo tale che il giudice possa avere maggiore consapevolezza, e quindi minori eccessi di cautela, nel ridurre le pretese di prova delle parti, a beneficio della speditezza e maggiore efficacia dell'istruzione dibattimentale.

L'articolo 16 si ispira innanzitutto alla esigenza di costruire, nel contesto del libero convincimento del giudice, il modello legale della motivazione "in fatto" della decisione, nella quale risulti esplicito il ragionamento probatorio sull'intero spettro dell'oggetto della prova, che sia idoneo a giustificare razionalmente la decisione secondo il modello inferenziale indicato per la valutazione delle prove.

Solo la motivazione in fatto, rigorosamente costruita con riguardo alla tenuta sia "informativa" che "logica" della decisione, può costituire l'effettivo paradigma devolutivo sul quale posizionare la facoltà di impugnazione delle parti e i poteri di cognizione del giudice dell'impugnazione, con specifico riferimento alle parti della decisione ai quali si riferisce l'impugnazione, nonché alle prove di cui si deduce l'omessa assunzione, ovvero l'omessa o erronea valutazione.

L'articolo 17 modifica le disposizioni generali in materia di impugnazioni, contenute all'articolo 571 c.p.p., in riferimento alla possibilità per l'imputato di presentare personalmente l'impugnazione, che viene mantenuta con l'unica eccezione del ricorso per cassazione, la cui natura di strumento di gravame ad elevato tasso di tecnicità consiglia che il relativo potere debba essere conferito unicamente al difensore.

A fini deflativi si prevede poi, all'articolo 591 c.p.p., una disciplina semplificata della dichiarazione di inammissibilità dell'impugnazione, senza ritardo né formalità di procedura, da parte del giudice *a quo*, in tutti i casi nei quali l'invalidità dell'atto emerga senza che siano necessarie valutazioni che, come per la mancanza di interesse o il difetto di specificità dei motivi, superino l'oggettività delle situazioni per le quali la sanzione è prevista.

Gli articoli 18, 24 e 25 lettere da b) a g) modificano radicalmente la disciplina del giudizio di appello. Le direttive di delega mirano ad una diversa configurazione dell'istituto, trasformandolo in uno strumento di impugnazione a critica vincolata ai motivi tassativamente indicati dalla legge. Come è noto, oggi l'appello devolve al giudice del controllo una porzione tendenzialmente ampia della *res iudicanda*, costituita dai punti della decisione a cui si riferiscono i motivi. Il giudizio di appello è così sollecitato ad atteggiarsi in termini di un nuovo giudizio di merito, destinato a sovrapporsi a quello di primo grado che, però, si è svolto nella pienezza del contraddittorio per la prova. La conseguenza che spesso si determina è che la sentenza pronunciata all'esito di un dibattimento dominato dal contraddittorio e dall'oralità è riformata da altra che, invece, segue ad un contatto quasi esclusivamente cartolare del giudice con la prova. La situazione attuale non è pertanto di maggiore garanzia per l'imputato di quelli in cui il giudice di appello è chiamato a valutare la sussistenza o meno di quegli specifici vizi denunciati con la proposizione, puntuale, di determinati motivi. Fermi i tradizionali motivi legati

a violazioni di legge, il giudice di appello dovrà conoscere degli asseriti vizi legati a difetti probatori, anche soltanto per omessa valutazione di prove regolarmente acquisite, che siano tali da poter determinare la riforma della sentenza. In tal modo, il giudizio di appello sarà maggiormente conformato quale giudizio di controllo, capace di cogliere il vizio che abbia ad invalidare la sentenza di primo grado e rimediare immediatamente, mediante una calibrata rinnovazione istruttoria nei termini oggetto del motivo specificamente articolato.

Le altre direttive tendono poi ad una controllata riduzione dell'area dell'appello; anzitutto, si evita la sperequazione tra parte pubblica e parte privata oggi esistente, stabilendosi che il potere di appello spetti al procuratore generale soltanto nei casi di acquiescenza o di avocazione, e non possa dunque sovrapporsi a quello del pubblico ministero di primo grado; quindi si riduce l'appellabilità delle sentenze di condanna ad opera del pubblico ministero, prevedendosi che siano tali soltanto quelle che modifichino il titolo del reato (come per quelle emesse in esito al giudizio abbreviato) o che escludano la sussistenza di una circostanza aggravante ad effetto speciale o che stabilisca una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato; e l'appellabilità delle sentenze di proscioglimento ad opera del pubblico ministero, prevedendosi che non sia appellabile la sentenza che riconosca che il fatto è stato compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima, in ragione dell'assenza di alcun effetto vincolante nei giudizi civili o amministrativi di danno. Sempre nella prospettiva della riduzione dell'appellabilità senza sacrificio per le ragioni della difesa, si prescrive che l'appello incidentale sia rimesso soltanto all'imputato e quindi acquisti una spiccata funzione difensiva e sia limitato nella sua estensione, in particolare ai casi in cui non abbia legittimazione all'appello principale. Infine si prevede che l'inammissibilità dell'appello (che, è bene chiarire, non comprende anche i casi di manifesta infondatezza dei motivi, come è invece per il ricorso per cassazione) sia dichiarata con procedura camerale, ma partecipata, con la presenza, dunque, del pubblico ministero e dei difensori delle parti.

Con l'introduzione dell'articolo 599-*bis* e con la modifica dell'articolo 603, si è ritenuto, per un verso, di recuperare l'istituto originario del c.d. patteggiamento in appello, abrogato nel 2008, in considerazione della indubbia efficacia deflativa che esso può comportare per il giudizio penale di appello, oggi afflitto da un carico eccessivo di processi, sottolineandone tuttavia la reale portata di 'concordato sui motivi' più che di applicazione concordata della pena.

Al fine di dare una risposta alle critiche che avevano sollecitato l'abrogazione dell'istituto, si è stabilito, per altro verso, di richiamare il pubblico ministero nell'udienza, pur nel rispetto della sua autonomia, a un'attenta valutazione della richiesta sulla base di uniformi e chiare linee guida di orientamento, formulate almeno a livello distrettuale (articolo 599-*bis*, comma 3).

L'introduzione del comma 4-*bis* all'articolo 603 è inoltre intesa ad armonizzare il ribaltamento della sentenza assolutoria in appello con le garanzie del '*fair trial*', secondo l'interpretazione ancora di recente offerta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (4/6/2013, Hanu c. Romania), circa la doverosità, in questo caso, di riapertura dell'istruttoria 'orale'.

L'articolo 19 e l'articolo 22 apportano alcune puntuali ma significative modifiche alla disciplina del ricorso per cassazione. Si stabilisce che, in caso di 'doppia conforme' sia assolutoria che di condanna è sufficiente e adeguato delimitare, con l'introduzione del comma 1-*bis* all'articolo 608 c.p.p., il perimetro del ricorso per cassazione alla sola violazione di legge, e ciò perché, sulla base di una ricostruzione probatoria del fatto già scrutinata nel merito dal giudice di appello, si rafforza notevolmente, da un lato, la presunzione di non colpevolezza dell'imputato e, dall'altro, la fondatezza delle premesse fattuali della pretesa punitiva dello Stato. Una pari limitazione del ricorso alla sola violazione di legge è poi stabilita per le sentenze del giudice di pace, ritenendosi che, in ragione della materia trattata, possa essere adeguato riservare la garanzia della ricorribilità per cassazione ai vizi

Si interviene poi con la modifica dell'articolo 610 c.p.p., che tende a valorizzare lo spazio del contraddittorio cartolare, consentendo al ricorrente di essere meglio informato della ragione del rilievo d'inammissibilità del ricorso e di replicare con una memoria puntuale.

A fini deflativi, si ritiene opportuno prevedere una disciplina semplificata di dichiarazione di inammissibilità nei casi in cui l'invalidità dell'atto possa emergere senza valutazioni che superano l'oggettività delle situazioni, già indicate nella precedente analisi dell'art. 591, comma 1-*bis*, c.p.p. Analoga soluzione è prospettata per i ricorsi contro le sentenze di patteggiamento o di concordato sui motivi, per la quasi totalità dei quali la Corte di cassazione, secondo i più recenti rilievi statistici, delibera la inammissibilità, con dispendio di tempi e costi organizzativi, pure a fronte della già disposta soluzione negoziale del caso.

La soppressione dell'inciso "salvo che la parte non vi provveda personalmente" di cui all'articolo 613, comma 1 c.p.p. – la quale si raccorda con l'analoga modifica dell'art. 571, comma 1 (v. *retro*) – giustificata sul rilievo del contenuto rigorosamente tecnico-professionale del ricorso per cassazione, comporta che quest'ultimo possa essere predisposto solo da parte di un avvocato iscritto all'albo speciale.

Essa è diretta altresì a scoraggiare la presentazione di ricorsi meramente defatigatori e ad accelerare la formazione del giudicato, atteso che per la quasi totalità di quelli presentati personalmente dall'imputato la Corte di cassazione pronuncia l'inammissibilità, con inutile dispendio di tempi e costi organizzativi. La modifica proposta corrisponde a quanto già previsto nella bozza di delega per la riforma del c.p.p. della commissione ministeriale presieduta dal prof. Riccio, e di cui si è detto in esordio.

La modifica del comma 1 dell'articolo 616 c.p.p. risponde all'intento di evitare, attraverso la possibilità di aumentare sino alla metà l'attuale importo previsto, a titolo di sanzione, per il caso di inammissibilità del ricorso, la presentazione di ricorsi meramente defatigatori.

Si rende inoltre necessaria, per mantenere inalterato nel tempo il valore sanzionatorio, una specifica disposizione che consenta di adeguare, come già previsto per altre ipotesi (v. anche l'art. 48, comma 7, c.p.p.), l'importo della sanzione pecuniaria alla variazione dell'indice dei prezzi al consumo. Nella stessa prospettiva si colloca la modifica del comma 6 dell'art. 48, in

materia di rimessione del processo, che prevede la possibilità di aumentare sino alla metà l'attuale importo previsto, a titolo di sanzione, per il caso di inammissibilità della richiesta.

Con la modifica dell'articolo 618 c.p.p. si è inteso rafforzare, conformemente a quanto già stabilito nella bozza di delega per la riforma del c.p.p. della commissione ministeriale presieduta dal prof. Riccio, l'uniformità e la stabilità nomofilattica dei principi di diritto espressi dal giudice di legittimità; tanto l'enunciazione del principio di diritto 'nell'interesse della legge' da parte delle sezioni unite, quanto il raccordo fra sezioni semplici e sezioni unite vengono disciplinati in conformità alle analoghe previsioni per il giudizio civile di cassazione di cui, rispettivamente, al terzo comma dell'art. 363 e al terzo comma dell'art. 374 c.p.c., così come sostituiti dagli artt. 4 e 8 del d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40.

L'allargamento dell'ipotesi di annullamento senza rinvio, disciplinata dalla lettera l) dell'articolo 620, comma 1, tende a deflazionare i casi di giudizio di rinvio dopo annullamento ed è chiaramente ispirato all'analogia previsione per il giudizio civile di cassazione di cui al secondo comma dell'art. 384 c.p.c., sostituito dall'art. 12 del d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40.

La semplificazione del procedimento correttivo, di cui all'articolo 625-bis, comma 3, c.p.p. è giustificata dalla duplice considerazione che, nella specie, si tratta di mero errore materiale (non 'di fatto') e che la relativa correzione si risolve in ogni caso 'a favore del condannato'. Si interviene, poi, per accordare alla Corte di cassazione il potere di rilevazione officiosa dell'errore di fatto, sempre nell'ambito dell'intervento a favore del condannato. Non si scorgono, infatti ragioni contrarie ad una modifica che rafforza gli strumenti di emenda dell'errore e che quindi rende maggiormente effettiva la tutela della posizione del ricorrente che abbia visto dichiararsi inammissibile o rigettarsi, per errore di fatto, il ricorso avverso una sentenza di condanna. Il termine di rilevazione officiosa corrisponde al triplo di quello previsto per il deposito della sentenza, e decorre appunto dalla deliberazione, dal momento che è dalla rilettura degli atti del processo in sede di redazione della motivazione che la Corte può avversi, senza sollecitazione delle parti, dell'errore in cui è incorsa.

L'articolo 20 interviene sull'istituto della rescissione del giudicato, di recente introduzione, con cui si rimedia all'errore consistito nell'aver svolto il processo in assenza dell'imputato pur quando non v'erano le ragioni per procedere oltre, secondo quanto previsto dalla recente novella normativa di cui alla legge n. 67 del 2014, relativamente alla sospensione del processo nei confronti di imputati irreperibili. La legge da ultimo indicata ha affidato il compito di decidere sulle richieste di rescissione alla Corte di cassazione, pur se i poteri che tale attribuzione comporta siano di cognizione di profili esclusivamente di merito. Si riversa così sulla Corte di cassazione un compito che resta ordinariamente estraneo alle caratteristiche di struttura della sua giurisdizione, ed è pertanto preferibile devolvere una tale cognizione alla Corte di appello, di certo più attrezzata per un tal tipo di verifiche. Il mutamento di attribuzioni è destinato ad operare anche in riferimento ai giudicati che si siano già formati al momento di entrata in vigore della legge, salvo che a quella data non sia stata già presentata alla Corte di cassazione la richiesta di rescissione.

L'articolo 21 interviene, seppure al di fuori della direttrice principale dell'intero progetto, per rimediare a alcune incoerenze del contenuto dell'articolo 129 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, per la parte oggetto di recente introduzione ad opera del decreto-legge 10 dicembre 2013, n.136 (convertito nella l. 6 febbraio 2014, n.6), secondo cui il pubblico ministero è tenuto ad informare il ministero dell'ambiente dell'esercizio dell'azione penale in relazione a reati "comportanti un pericolo o un pregiudizio per l'ambiente" indicando "le norme di legge che si assumono violate". Si rileva, a tal proposito, che il tenore letterale della disposizione non è omogeneo rispetto a quello del comma 1 dello stesso articolo 129, per il quale – con riferimento all'obbligo di comunicazione dell'esercizio dell'azione penale nei confronti di dipendente pubblico – il pubblico ministero deve dare "notizia dell'imputazione"; e non è adeguato al fine, dal momento che con questa formulazione non si consente all'autorità amministrativa di operare una reale valutazione in ordine alla gravità del fatto contestato.

Si osserva, ancora, come non sia condivisibile la collocazione, nell'ambito di una disposizione inerente gli obblighi di comunicazione all'autorità amministrativa dell'esercizio dell'azione penale, di una norma regolante i rapporti tra il procedimento penale in materia di reati ambientali (nonché in materia di tutela della salute e della sicurezza agroalimentare) e i procedimenti amministrativi riguardanti i medesimi fatti. Per questa pare si ritiene di dover espunzione della norma stessa dal corpo dell'art.129, comma 3-ter, norme di attuazione, al fine di una più opportuna collocazione in altra *sedes* (e, in particolare, nelle specifiche disposizioni regolanti la materia dei procedimenti amministrativi di competenza del Ministero dell'Ambiente). Per l'effetto, il testo della disposizione risultante per effetto delle proposte modifiche è il seguente: "3-ter. Quando esercita l'azione penale per i reati previsti nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ovvero per i reati previsti dal codice penale o da leggi speciali comportanti un pericolo o un pregiudizio per l'ambiente, il pubblico ministero informa il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e la Regione nel cui territorio i fatti si sono verificati, *dando notizia dell'imputazione*. Qualora i reati di cui al primo periodo arrechino un concreto pericolo alla tutela della salute o alla sicurezza agroalimentare, il pubblico ministero informa anche il Ministero della salute o il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali. [*Il pubblico ministero, nell'informazione, indica le norme di legge che si assumono violate(soppresso)*]. Le sentenze e i provvedimenti definitivi di ciascun grado di giudizio sono trasmessi per estratto, a cura della cancelleria del giudice che ha emesso i provvedimenti medesimi, alle amministrazioni indicate nei primi due periodi del presente comma. [*I procedimenti di competenza delle amministrazioni di cui ai periodi precedenti, che abbiano ad oggetto, in tutto o in parte, fatti in relazione ai quali procede l'autorità giudiziaria, possono essere avviati o proseguiti anche in pendenza del procedimento penale, in conformità alle norme vigenti. Per le infrazioni di maggiore gravità, sanzionate con la revoca di autorizzazioni o con la chiusura di impianti, l'ufficio competente, nei casi di particolare complessità dell'accertamento dei fatti addebitati, può sospendere il procedimento*

amministrativo fino al termine di quello penale, salva la possibilità di adottare strumenti cautelari(soppresso)].

L'articolo 23 apporta alcune modifiche alle disposizioni del decreto legislativo n. 106 del 2006 sull'organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, nella prospettiva di rafforzare i controlli, preventivi e successivi, in ordine alla corretta osservanza delle disposizioni che regolano il delicato momento dell'iscrizione della notizia di reato nell'apposito registro.

Gli articoli 24 e 26 contengono la risistemazione organica dell'ordinamento penitenziario, nel tempo oggetto di novelle normative che ne hanno in qualche misura compromesso la coerenza e l'organicità. In esso convivono, con inevitabili frizioni interne, l'istanza rieducativa e di risocializzazione con quella di sicurezza sociale, che sin dai primi anni novanta si è sovrapposta alla prima, piegando alcuni istituti alla funzione di incentivazione della collaborazione con l'autorità giudiziaria ed escludendone altri dal trattamento rieducativo proprio in ragione di un incremento dell'efficacia meramente punitiva dell'esecuzione penale. Le linee direttrici entro cui si intende operare sono costituite dalla semplificazione delle procedure, dalla revisione dei presupposti di accesso alle misure alternative al fine di facilitare il ricorso alle stesse, dall'eliminazione di automatismi e preclusioni, impeditivi di una piena individualizzazione del trattamento rieducativo, dalla valorizzazione del lavoro quale strumento essenziale per un effettivo reinserimento sociale. Occorre poi prevedere momenti di giustizia riparativa come tasselli qualificanti del percorso di recupero sociale sia in ambito intramurario che in misura alternativa, e porre mano ad una revisione della disciplina delle misure di sicurezza, in specie in relazione ai presupposti di applicazione (anche con riferimento alle categorie della abitudine e della tendenza a delinquere) alle ipotesi di infermità mentale, anche in considerazione della recente normativa sugli ospedali psichiatrici giudiziari. Ancora, deve essere articolata una disciplina di adeguamento delle norme di ordinamento penitenziario alle esigenze rieducative dei detenuti minori di età.

Infine si prevede che i decreti penali di condanna e le sentenze di c.d. patteggiamento ad una pena pecuniaria o ad una pena detentiva non superiore a mesi quattro (e quindi per i fatti di modesta entità) debbano essere soggetti ad una disciplina in punto di eliminazione delle iscrizioni del casellario che tenga conto della necessità di rafforzare la premialità di questi riti e di facilitare un pieno reinserimento sociale di quanti si trovano ad aver commesso fatti di assai modesta entità che, al di là della pena, finiscono col pesare ogni oltre ragionevole misura sugli sviluppi di vita futura.

Gli articoli 27 e 28 contengono le previsioni di delega per la predisposizione delle norme di coordinamento e transitorie e delle eventuali norme di integrazione e correzione di quelle attuative delle direttive in materia di riforma del codice di procedura penale.