

LA RIFORMA DEL PROCESSO PENALE

È stato votato alla Camera, il disegno di legge di riforma del processo penale. Il provvedimento, approvato in prima lettura, passa ora all'esame del Senato.

Per una lettura più approfondita e dettagliata del provvedimento "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" AC 2798 si rinvia ai [lavori parlamentari](#) e ai [dossier](#) del Servizio studi della Camera dei deputati.

Il nostro Paese da tempo avverte la pressante esigenza di recuperare il processo penale ad una durata ragionevole che, oltre a essere oggetto di un diritto delle parti¹, è condizione essenziale 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, specialmente dell'imputato.

IL CONTESTO: GLI INTERVENTI PER LA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA IN ITALIA

Questo provvedimento costituisce uno dei diversi interventi attraverso i quali, in questa legislatura, viene affrontato dal Parlamento il tema della giustizia in un'ottica di riforma. **La complessità della giustizia italiana è tale da non poter essere affrontata con un unico intervento riformatore**; cercare di riformare la giustizia significa dover affrontare sia questioni strutturali e organizzative, che attengono all'adeguatezza numerica e qualitativa dei mezzi ma anche del personale togato ed amministrativo, sia questioni normative, processuali e sostanziali². Sono **diversi**, dunque, **gli interventi legislativi che compongono**, come un mosaico, **la riforma della giustizia italiana**. Non si tratta unicamente di **atti di iniziativa governativa** ma anche di **importanti atti di iniziativa**

¹ Peraltro anche di natura convenzionale (il riferimento è alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950, resa esecutiva con [legge n. 848 del 1955](#)).

² Questi diversi aspetti presentano poi peculiarità proprie a secondo della materia (civile, penale, amministrativa) alle quali si riferiscono. All'interno di queste materie vi sono poi delle sottocategorie, che presentano ulteriori specificità (nella materia penale, ad esempio, quella che riguarda il disegno di legge al nostro esame, vi è il settore relativo all'ordinamento penitenziario, che ha caratteristiche del tutto proprie).

parlamentare (come, ad esempio, quelli che hanno introdotto istituti quali la messa alla prova, la particolare tenuità del fatto; hanno modificato la disciplina di istituti particolarmente importanti quali la custodia cautelare, la prescrizione – il testo approvato dalla Camera è ora all'esame del Senato –, ovvero sono intervenuti su reati (quelli contro la pubblica amministrazione, il falso in bilancio, l'autoriciclaggio) che minano gravemente l'economia italiana.

Questo provvedimento, che interviene nella materia penale, va dunque collocato nell'ambito degli innumerevoli interventi legislativi che in materia di giustizia si stanno susseguendo dall'inizio della legislatura e serve a comprendere alcune scelte effettuate dalla Commissione in merito ad importanti disposizioni del disegno di legge.

In sede referente, ad esempio, sono state soppresse – non per motivi di merito – le disposizioni relative alla confisca allargata, alla riforma della prescrizione, al patteggiamento, alla corruzione propria, in quanto quelle norme sono contenute in provvedimenti di iniziativa parlamentare, alcuni dei quali in corso di discussione e altri già divenuti legge.

LE FINALITÀ DEL DISEGNO DI LEGGE

Le misure contenute nell'atto Camera n. 2798-A mirano principalmente a **semplificare e rendere spedita la celebrazione dei processi penali**, dando attuazione al principio della ragionevole durata del processo, senza tralasciare le istanze di garanzia degli imputati, le indicazioni che provengono dalle convenzioni e dalle direttive europee, così come dalla giurisprudenza internazionale, il dialogo ed il coordinamento con le nuove misure sostanziali e processuali recentemente introdotte in campo penale. Con lo **strumento della delega** invece si è voluto affidare al Governo la necessaria **regolazione degli equilibri tra le opposte istanze di finalità rieducativa della pena e di sicurezza sociale** per quanto attiene all'ordinamento penitenziario e alle misure di sicurezza, **e tra diritto alla riservatezza delle comunicazioni e diritto all'informazione** per quel che attiene alle intercettazioni telefoniche.

Nel dettaglio:

- gran parte delle innovazioni si devono leggere in chiave di **economia processuale e di deflazione dei carichi che affliggono procure e tribunali** (ad esempio: la giustizia riparativa, i rimedi per le nullità dei provvedimenti di archiviazione, la riserva di incidente probatorio nell'accertamento tecnico non ripetibile, solo per citarne alcune);
- molte misure contenute nella proposta rispondono alle **finalità di aggiornare il sistema di garanzia dell'imputato**;
- si è dato adempimento alle **indicazioni provenienti dalle istituzioni politiche e giudiziarie europee** (in particolare, la **giustizia riparativa** su cui è stata conferita anche una delega al Governo e **l'ampliamento delle facoltà di controllo di informazione della parte offesa**, che sono state recepite dalla direttiva n. 29 del 2012, in corso di attuazione, così come l'obbligo di rinnovazione dell'istruttoria in

appello post sentenza di proscioglimento, che è il recepimento della giurisprudenza della CEDU);

- alcune disposizioni corrispondono alla **necessità di coordinare il testo con gli altri interventi riformatori della corrente legislatura** (per esempio l'aumento delle pene minime per i reati di furto in abitazione e rapina);
- viene affrontata la **questione penitenziaria** (attraverso una delega al Governo fortemente incisiva, già preceduta, comunque, in questa legislatura da una serie di interventi legislativi che hanno cercato di far fronte al sovraffollamento delle carceri).

I CONTENUTI PRINCIPALI DEL PROVVEDIMENTO

Estinzione del reato per condotte riparatorie

Nei reati procedibili a querela il giudice dichiara **estinto il reato**, sentite le parti e la persona offesa, **quando l'imputato ripara interamente il danno mediante restituzione o risarcimento ed elimina le conseguenze del reato**. La regola è che il danno sia riparato prima che abbia inizio il dibattimento. Una delega, infine, affida al Governo il compito di estendere la procedibilità a querela anche ai reati che arrecano offese di modesta entità salvo che la persona offesa sia incapace (per età o infermità).

Indagini preliminari e udienza preliminare

Colloqui con difensore. Nel corso delle indagini preliminari per i reati di mafia e terrorismo il giudice può differire il colloquio dell'arrestato con il proprio avvocato per un massimo di 5 giorni.

Limiti a poteri gup/gip. Nell'udienza preliminare è soppresso il potere del giudice di esercitare la supplenza dei poteri-doveri di indagine del pm. Rimane invece salva la facoltà del giudice di disporre l'acquisizione di prove decisive ai fini del proscioglimento dell'imputato. Se, dopo le ulteriori indagini ordinate dal gip, il pm richiede nuovamente l'archiviazione e non vi è opposizione della persona offesa, il gip non può ordinare l'"imputazione coatta".

Ampliamento diritti della parte offesa. A 6 mesi dalla denuncia la persona offesa ha diritto a conoscere lo stato del procedimento, attribuendole così un potere di controllo e stimolo all'attività del pm. Alla persona offesa inoltre si dà anche più tempo per opporsi alla richiesta d'archiviazione, che nel caso di furto in abitazione dovrà in ogni caso esserle comunicata.

Tempi certi indagine. Il rinvio a giudizio o l'archiviazione dovranno essere chiesti dal pm entro 3 mesi, prorogabili di altri 3 dal procuratore generale (pg) presso la corte d'appello se si tratta di casi complessi, dalla scadenza di tutti gli avvisi e notifiche di conclusa indagine. Per i delitti di mafia e terrorismo il termine però sale automaticamente a 12 mesi. In caso di inerzia del pm c'è l'avvocazione d'ufficio del fascicolo disposta dal pg. È poi previsto uno specifico potere di vigilanza del pg sulla tempestiva e regolare iscrizione nel registro degli indagati. Una norma transitoria riserva comunque i nuovi termini alle notizie di reato iscritte dopo l'entrata in vigore della riforma.

Riforma delle impugnazioni

Inammissibilità decisa da giudice a quo. In presenza di specifici vizi formali, come ad esempio il difetto di legittimazione o la violazione dei termini, spetterà allo stesso giudice che ha emanato l'atto dichiarare anche l'inammissibilità dell'impugnazione. Superato questo primo filtro, il giudice dell'impugnazione può comunque dichiarare inammissibile il gravame.

Concordato sui motivi d'appello. Le parti potranno accordarsi su alcuni motivi d'appello condivisi, sempre con il vaglio del giudice. È prevista l'emanazione di linee guida da parte del pg presso la Corte di appello per i pm di udienza.

Appello contro proscioglimento. Nel caso di appello del pm contro una sentenza di proscioglimento per motivi attinenti alla valutazione di una prova dichiarativa (ad esempio una testimonianza) il giudice di appello dovrà rinnovare l'istruttoria.

Motivi appello più rigorosi. Si rendono più rigorosi e specifici a pena di inammissibilità i motivi di appello (581 c.p.p.), così come sono scanditi con maggiore puntualità i requisiti della sentenza in modo da rendere più agevole e al tempo stesso semplificare le impugnazioni (546 c.p.p.)

Deflazione ricorsi cassazione. Il ricorso per cassazione subisce un incisivo restyling. Da un lato aumentano le sanzioni pecuniarie in caso di inammissibilità dei ricorsi, dall'altro si introduce una disciplina semplificata per l'inammissibilità per vizi formali nei casi in cui non sia già stata dichiarata dallo stesso giudice che ha emesso il provvedimento impugnato. È poi previsto che in caso di "doppia conforme" di assoluzione il ricorso per cassazione possa essere proposto solo per violazione di legge. Si allargano inoltre le ipotesi di annullamento senza rinvio. Il ricorso per cassazione, richiedendo una particolare capacità tecnica, non può più essere presentato personalmente dall'imputato.

Stretta su ricorsi cassazione dopo patteggiamento. Il ricorso per cassazione contro le sentenze di patteggiamento è limitato ai motivi che attengono all'espressione della volontà dell'imputato, al difetto di correlazione tra richiesta e sentenza o all'illegalità della pena o delle misure di sicurezza. Il potere di correggere l'errore materiale è attribuito allo stesso giudice che ha emesso la sentenza.

Altre novità per delega. Anche in sede di delega vi sono numerose innovazioni. Il Governo infatti, secondo i principi e criteri direttivi, dovrà adottare norme al fine di prevedere la ricorribilità per cassazione soltanto per violazione di legge delle sentenze emesse in grado di appello nei procedimenti di competenza del giudice di pace; prevedere che il procuratore generale presso la corte di appello possa appellare soltanto nei casi di avocazione e di acquiescenza del pubblico ministero presso il giudice di primo grado; prevedere la legittimazione del pubblico ministero ad appellare avverso la sentenza di condanna solo quando abbia modificato il titolo del reato o abbia escluso la sussistenza di una circostanza aggravante ad effetto speciale o che stabilisca una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato; prevedere la legittimazione dell'imputato ad appellare avverso le sentenze di proscioglimento emesse al termine del dibattimento, salvo che siano pronunciate con le formule "il fatto non sussiste" o "l'imputato non lo ha commesso"; prevedere la titolarità dell'appello incidentale in capo all'imputato e limiti di proponibilità.

Inasprimento di alcune pene

Furti e rapine. Aumenta la pena minima per furto in abitazione (ora sarà da 3 a 6 anni), per furto aggravato (da 2 a 6 anni) e rapina semplice (da 4 a 10 anni) e aggravata.

Voto scambio politico-mafioso. Pene in aumento anche per il voto di scambio politico-mafioso, che dagli attuali 4-10 anni passerà a 6-12.

Riti alternativi

Abbreviato. L'imputato raggiunto da un decreto di giudizio immediato, ove voglia fare un abbreviato, avrà la possibilità di ottenere un'udienza, cosiddetta camerale, per la valutazione della sua richiesta e in quella sede far valere tutte le proprie ragioni anche con eccezioni di nullità e incompetenza. Una volta però che il giudizio abbreviato è stato accettato dal giudice non potranno più essere riproposte questioni di competenza territoriale e le nullità, se non assolute, saranno sanate. Vi è quindi una maggiore garanzia di ascolto delle ragioni dell'imputato ma al tempo stesso si evitano istanze, relative a riti speciali che comportano sconti di pena, con finalità meramente dilatorie (458 c.p.p.).

Quando l'imputato fa richiesta di giudizio abbreviato condizionato a una integrazione probatoria contestualmente può fare domande subordinate di "abbreviato secco" o patteggiamento. Ciò risponde all'esigenza di favorire quanto più possibile l'applicazione di un rito speciale, attraverso un ventaglio di soluzioni alternative che saranno vagliate dal giudice.

Nell'abbreviato lo sconto di pena in caso di contravvenzioni è stato individuato nella metà del massimo, rimane un terzo se si procede per un delitto.

Decreto penale di condanna. Per favorire l'applicazione di questo rito speciale si consente al giudice nel determinare la pena pecuniaria in sostituzione di quella detentiva di tener conto anche della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare e si modifica il ragguaglio del valore giornaliero da 250 a 75 euro di pena pecuniaria per un giorno di pena detentiva.

Ulteriori misure

Processi a distanza. Viene ampliato il ricorso ai collegamenti in video nei processi di mafia e terrorismo precisando che la partecipazione al dibattimento a distanza diviene la regola per chi si trova in carcere (anche in caso di udienze civili) e per i "pentiti" sotto protezione. L'eccezione (ossia la presenza fisica in aula) può essere prevista dal giudice con decreto motivato ma non vale mai per i detenuti sottoposti al 41 *bis*. La partecipazione a distanza, peraltro, può essere disposta dal giudice anche quando, fuori dalle ipotesi obbligatorie, ravvisi ragioni specifiche di sicurezza ovvero quando il dibattimento sia particolarmente complesso o debba essere assunta la testimonianza di un recluso.

Delega al Governo per la riforma del processo penale

All'interno della complessiva delega al Governo per la riforma del processo penale, si prevede la riforma del regime di pubblicità delle intercettazioni e inoltre della utilizzazione delle registrazioni tra privati captate fraudolentemente.

Intercettazioni. Il Governo dovrà predisporre norme per evitare la pubblicazione di conversazioni irrilevanti ai fini dell'indagine e comunque riguardanti persone completamente estranee attraverso una selezione del materiale intercettativo nel rispetto del contraddittorio tra le parti e fatte salve le esigenze di indagine. Nessuna restrizione dunque quanto ai reati intercettabili, ma anzi si semplifica il ricorso alle intercettazioni per i reati contro la pubblica amministrazione. **Nella delega non c'è alcuna previsione di pene carcerarie a carico dei giornalisti.**

Registrazioni fraudolente. È prevista la delega per punire (fino a 4 anni) la diffusione delle captazioni fraudolente di conversazioni tra privati al solo fine di recare a taluno danno alla reputazione e all'immagine. La punibilità è esclusa quando le riprese costituiscono prova di un processo o in un procedimento amministrativo o sono utilizzate per l'esercizio del diritto di difesa o di cronaca.

Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento penitenziario

Il governo è delegato a risistemare l'ordinamento penitenziario secondo **precise linee guida**, facilitando tra l'altro il ricorso alle misure alternative, eliminando automatismi e preclusioni all'accesso ai benefici penitenziari, valorizzando il lavoro e riconoscendo il diritto all'affettività. Dai benefici restano comunque esclusi i condannati all'ergastolo per mafia e terrorismo e i casi di eccezionale gravità e pericolosità.

Delega al Governo per la riforma del casellario giudiziale

È infine prevista anche una **delega al Governo per la riforma del casellario giudiziale**, da realizzare alla luce delle «modifiche intervenute nella materia penale, anche processuale, e dei principi e dei criteri contenuti nella normativa nazionale e nel diritto dell'Unione europea in materia di **protezione dei dati personali**». Tra i principi e i criteri direttivi è stata inserita l'abolizione della norma che prevede che le iscrizioni nel casellario giudiziale siano eliminate al compimento dell'ottantesimo anno di età o per morte della persona alla quale si riferiscono.³

Intercettazioni: la polemica

Sul tema della delega al Governo in materia di intercettazioni, la relatrice del provvedimento, Donatella Ferranti, ha sottolineato che non verranno introdotti né bavagli all'informazione né tantomeno ostacoli alle indagini, e chi si ostina a sostenere il contrario dice falsità e fa pura demagogia.

³ Articolo 5, comma 1 del D.P.R. 14 novembre 2002, n. 313 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti".

«È giusto che vengano conosciuti gli esiti delle intercettazioni ma ci sono dei limiti che sono quelli dettati dalla Costituzione, la riservatezza non è quella dell'indagato ma di chi è estraneo all'indagine.

Quanto alle captazioni fraudolente, il provvedimento non vieta affatto le registrazioni tra privati e tantomeno impedisce che possano essere pubblicate da un giornalista o utilizzate come prova nei processi contro gravi reati come corruzione o stalking. Più semplicemente il DDL impedisce che registrazioni fraudolente siano diffuse al solo fine di danneggiare la reputazione altrui.

Insomma, si tratta solo di regolamentare meglio la pubblicabilità delle intercettazioni. Non solo non c'è alcuna limitazione al loro uso e ai reati intercettabili, ma anzi si facilitano quelle che riguardano i gravi reati contro la pubblica amministrazione.»