

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

Schema di decreto legislativo per l'attuazione della legge 27 settembre 2021, n 134 recante "Delega al governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari"

1. SINTESI DELL'AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI

1.1 Motivazioni dell'intervento

Lo schema di decreto legislativo in oggetto attua la delega normativa contenuta nella legge 27 settembre 2021, n 134, recante: *"Delega al governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari"*.

L'intervento realizza una riforma ampia e di sistema che interessa importanti settori dell'ordinamento - dal processo penale al sistema sanzionatorio - con modifiche al codice di procedura penale e alle norme di attuazione del codice di procedura penale, al codice penale, alla collegata legislazione speciale e prevede l'introduzione di una disciplina organica della giustizia riparativa, con l'obiettivo di realizzare un ampio disegno volto all'efficienza del sistema penale e al raggiungimento degli obiettivi negoziati con la Commissione Europea nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

La riforma del processo penale, incentrata sull'obiettivo della riduzione del tempo del giudizio, è inserita dal PNRR tra le c.d. riforme orizzontali, o di contesto, che consistono in innovazioni strutturali dell'ordinamento, tali da interessare, in modo trasversale, tutti i settori di intervento del Piano. In particolare, per il settore penale, ai fini della valutazione del raggiungimento degli obiettivi, la Commissione Europea ha richiesto la riduzione del *disposition time* complessivo¹ del 25% entro giugno 2026. A tal proposito, i valori *baseline* nazionali trasmessi alla Commissione europea e presi a riferimento ai fini della valutazione

¹ D.T. complessivo è dato dalla somma del *disposition time* nei tre gradi di giudizio (calcolati rispetto ai corrispondenti valori del 2019 (cd baseline). Cfr. https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.page?facetNode_1=4_10&facetNode_2=1_1%282021%29&facetNode_3=0_57&contentId=SDC354365&previousPage=mg_1_8

del raggiungimento dei target sono i DT relativi al 2019 (statistiche nazionali) pari a 392 giorni per il Tribunale, 835 giorni per la Corte d'appello e 166 per la Corte di Cassazione.

In altri termini, l'obiettivo di riduzione della durata del processo penale sarà raggiunto se, al 30 giugno 2026, il *disposition time* complessivo penale risulterà pari, nei tre gradi del giudizio, a 1.045 giorni (-25% di 1.393)² secondo i seguenti criteri di distribuzione dei target di durata tra uffici di merito e di legittimità:

Tab. E Ripartizione del target di riduzione del *disposition time* penale

Tribunale	Corte d'appello	Corte di Cassazione	TOTALE
-28%	-28%	0%	-25%

Obiettivi perseguiti dal presente schema sono quelli di realizzare una ampia e organica riforma del processo e del sistema sanzionatorio in Italia per rendere più efficiente il sistema penale riportando i tempi del processo ad una ragionevole durata, in attuazione dei principi e dei criteri direttivi inseriti nella legge n. 134 del 2021 e degli obiettivi previsti dal PNRR e della nostra Costituzione, oltre che dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

D'altra parte, come osservato dalla dottrina, è del tutto evidente il rapporto tra efficienza e ragionevole durata del processo posto che senza l'una, non è raggiungibile l'altra³. I dati statistici emersi nel corso dell'istruttoria del lungo *iter* normativo che ha condotto dapprima all'approvazione della l. 27 settembre 2021, n. 134 e, successivamente, allo studio e alla stesura del presente schema di decreto legislativo mostrano come i tempi medi dei processi siano generalmente superiori ai termini di ragionevole durata individuati dalla legge Pinto e di gran lunga superiori agli standard europei, a testimonianza dell'attuale stato di (in)efficienza della giustizia italiana.

Da qui la necessità di un ampio e organico intervento diretto ad incidere non solo sulle norme del processo penale ma anche sul sistema penale attraverso la modifica, l'ampliamento e/o la rivitalizzazione di istituti come quelli relativi alla non punibilità per particolare tenuità del fatto, alla sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato, e alle

² Cfr. link sopra riportato.

³ G.L. GATTA, *Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della 'legge Cartabia'*, in Sistema penale, 15 ottobre 2021.

sanzioni (*rectius*, pene) sostitutive delle pene detentive brevi, capaci di produrre nel breve e medio termine significativi effetti di deflazione processuale.

Anche le previsioni in tema di giustizia riparativa condividono la medesima finalità, inserendosi tra le soluzioni di *diversion* processuale capaci di alleggerire il carico processuale e di elevare la qualità e l'efficienza della giustizia penale.

Strumentali all'obiettivo di riduzione dei tempi del processo penale i numerosi interventi che vanno dalla digitalizzazione all'informatizzazione delle procedure e all'ammodernamento della disciplina delle notificazioni, dalla valorizzazione delle registrazioni audiovisive e del processo da remoto (ossia la partecipazione a distanza agli atti del procedimento o all'udienza) alla rimodulazione della disciplina delle indagini preliminari per assicurare il rispetto dei termini di durata delle indagini e la risoluzione delle stasi in questa fase, a una maggiore selettività e rigore nell'esercizio dell'azione penale e nell'accesso al giudizio dibattimentale. Ma anche misure volte a realizzare una maggiore speditezza nello svolgimento del giudizio di primo grado, ad incentivare i riti alternativi e la celebrazione utile dei processi nei casi di assenza dell'imputato, senza rinunciare alle fondamentali garanzie. Numerosi gli interventi volti alla semplificazione e riduzione dei tempi di celebrazione dei giudizi di impugnazione, in particolare del grado di appello, vero e proprio collo di bottiglia del processo penale.

Queste, in estrema sintesi, le macro-direttrici di fondo dell'articolata riforma che il presente schema di decreto legislativo si propone di attuare.

Si tratta di obiettivi del tutto coerenti con i principi costituzionali e sovranazionali che notoriamente includono la ragionevole durata del processo tra i requisiti del giusto processo, o *fair trial* (artt. 111 Cost. e 6 Cedu), dal cui raggiungimento, d'altra parte, dipendono i fondi europei legati al P.N.R.R., essenziali per la ripresa del Paese.

L'istruttoria normativa s'è avvalsa dei contributi forniti da sei gruppi di lavoro appositamente costituiti presso l'Ufficio legislativo del Ministero giustizia per l'elaborazione degli schemi di decreto legislativo per l'attuazione della legge-delega 27 settembre 2021, n.134, (decreti della Ministra della giustizia del 28 ottobre 2021⁴ e del 14 aprile 2021⁵). Il

⁴ https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.page?contentId=SDC352630&previousPage=mg_1_8_1

⁵ https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.page?contentId=SDC376272

primo gruppo di lavoro, avente ad oggetto le indagini preliminari, l'udienza preliminare e il controllo giurisdizionale della legittimità della perquisizione, è stato coordinato dal Dott. Giorgio Lattanzi, Presidente emerito della Corte costituzionale e Presidente della Scuola Superiore della Magistratura. Il secondo gruppo di lavoro, avente ad oggetto il giudizio di primo grado, il processo in assenza e le notificazioni, è stato coordinato dal Dott. Ernesto Lupo, Primo Presidente Emerito della Corte di cassazione e già Consigliere del Presidente della Repubblica per gli Affari dell'Amministrazione della Giustizia. Il terzo gruppo di lavoro, avente ad oggetto i procedimenti speciali, le impugnazioni, l'amministrazione dei beni in sequestro e l'esecuzione della confisca, il diritto all'oblio degli indagati e degli imputati e la deindicizzazione in caso di archiviazione, non luogo a procedere o assoluzione, è stato coordinato dal Dott. Giovanni Canzio, Primo Presidente Emerito della Corte di cassazione. Il quarto gruppo di lavoro, avente ad oggetto le modifiche al sistema sanzionatorio penale, è stato coordinato dal Prof. Gian Luigi Gatta, Ordinario di Diritto penale nell'Università degli Studi di Milano, Direttore del Dipartimento di Scienze giuridiche "Cesare Beccaria" e Consigliere della Ministra della Giustizia. Il quinto gruppo di lavoro, in tema di giustizia riparativa, è stato coordinato dal Prof. Adolfo Ceretti, Ordinario di Criminologia nell'Università degli Studi di Milano-Bicocca. Il sesto gruppo di lavoro, infine, ha avuto per oggetto il processo penale telematico ed è stato coordinato dal Prof. Michele Caianiello, Ordinario di Diritto processuale penale nell'Università degli Studi di Bologna e Direttore del Dipartimento di Scienze giuridiche.

Nel corso delle riunioni dei gruppi di lavoro si sono tenute diverse audizioni che hanno visto l'intervento, tra gli altri, di Equitalia giustizia spa, di rappresentanti della Conferenza nazionale volontariato giustizia, del Terzo settore, della Rete Dafne. Sono stati anche sentiti dirigenti degli Uffici esecuzione penale esterna, mediatori di Milano, Bergamo, e di Palermo, il Garante privacy, la Garante dell'infanzia e dell'adolescenza, l'associazione Antigone e altre associazioni contro la violenza (D.I.R.E.).

Le audizioni e gli incontri sono stati svolti allo scopo di sollecitare un ampio confronto sui temi della riforma.

Lo schema ha tenuto conto altresì dei lavori della Commissione di studio, presieduta dal Presidente emerito della Corte costituzionale Giorgio Lattanzi⁶, già istituita prima dell'approvazione della legge delega e in vista di essa.

L'opzione di non intervento è stata valutata ma non percorsa, stante la necessità di dare attuazione alla delega normativa contenuta nella legge n. 134 del 2021. A tale preliminare considerazione, si aggiunga che l'opzione di non intervento non avrebbe consentito di rivisitare il sistema penale per superare le criticità evidenziate alla Sezione 1.2 e raggiungere gli obiettivi di efficienza e ragionevole durata del processo prefissi dal P.N.R.R. in tempi definiti.

Nel corso dell'istruttoria sono state esaminate, in relazione ai punti della delega, diverse opzioni, che adeguatamente valutate – anche alla stregua delle considerazioni critiche e delle proposte emerse in sedi di lavoro dei gruppi costituiti (sopra richiamati) e delle audizioni tenute con esperti, categorie professionali e studiosi consultati - hanno poi condotto alle scelte trasfuse nel provvedimento in esame, preferite perché più facilmente realizzabili, in larga parte condivise dai principali attori e studiosi del processo, più armoniche rispetto all'assetto penale e processuale vigente e alla cornice costituzionale e convenzionale di riferimento, nonché maggiormente efficaci in termini di impatti economici e sociali.

Per effetto del presente intervento di riforma si innalzerà il livello di efficienza del sistema giudiziario penale e, nel breve e medio termine, la riduzione dei tempi di conclusione dei procedimenti penali contribuirà a raggiungere gli obiettivi prefissi dal P.N.R.R., rinnovando nei cittadini, nelle imprese e nella società la fiducia nella legalità.

1.2 Contesto e problemi da affrontare

Secondo il report di valutazione European Judicial Systems 2020 della Commissione europea per l'efficacia della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ)⁷ l'Italia non riesce a

⁶ Cfr. D.M. del 16 marzo 2021. Commissione Lattanzi - Commissione di studio per elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché in materia di prescrizione del reato, attraverso la formulazione di emendamenti al Disegno di legge A.C. 2435, recante Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello
https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_36_0.page?contentId=COS333721&previousPage=mg_1_8_1

⁷ European judicial systems CEPEJ Evaluation Report. <https://www.coe.int/en/web/cepej/about-cepej>

mostrare livelli di servizio competitivi con gli altri sistemi. Il fattore di criticità “tempo” viene altresì ripetutamente rimarcato nelle competenti sedi europee, in particolare nelle Country Specific Recommendations indirizzate dalla Commissione Europea al nostro Paese negli anni 2019, 2020 e 2021. E ciò in coerenza con i più recenti dati di Doing Business della Banca Mondiale e di WJP Rule of Law Index, elaborato dal World Justice Project promosso dall’American Bar Association, che segnalano un sensibile arretramento dell’Italia nella classifica mondiale delle performance dello Stato di diritto.

Per quanto riguarda lo specifico versante del sistema penale, l’Italia, che pure vanta una buona legislazione per il contrasto alla criminalità organizzata e anticorruzione, come viene riconosciuto dagli osservatori internazionali, presenta tuttavia tempi di definizione dei giudizi di molto superiori alla media europea. Una eccessiva durata reca pregiudizio sia alle garanzie delle persone coinvolte – indagato, imputato e vittima/persona offesa – sia all’interesse dell’ordinamento all’accertamento e alla persecuzione dei reati⁸. I dati statistici mostrano come i tempi medi dei processi siano generalmente superiori ai termini di ragionevole durata individuati dalla legge Pinto e di gran lunga superiori agli standard europei. Nell’anno 2021, la durata media di un procedimento penale di primo grado è stata pari a 467 giorni, in grado di appello di 784 giorni.

⁸G. CANZIO, *Il modello “Cartabia”. organizzazione giudiziaria, prescrizione del reato, improcedibilità*, in *Sistema penale*.

Procedimenti penali definiti nelle Corti di appello per classi di durata e durata media in giorni. Anno 2021

Ufficio	entro 6 mesi	da 6 mesi a 1 anno	da 1 a 2 anni	da 2 a 3 anni	oltre 3 anni	Durata media (giorni)
Corte di Appello	17.939	15.544	23.467	16.773	32.120	784
Sezione Assise	143	215	124	30	40	436
Sezione Minorenni	614	401	310	54	120	375
Sezione Penale	17.182	14.928	23.033	16.689	31.960	792

Procedimenti penali con autore noto definiti nei Tribunali ordinari per classi di durata e durata media in giorni. Anno 2021

Ufficio	entro 6 mesi	da 6 mesi a 1 anno	da 1 a 2 anni	oltre 2 anni	Durata media (giorni)
Tribunale ordinario	534.227	125.411	151.087	191.271	467
Sezione GIP GUP	470.754	87.961	72.953	60.006	340
Dibattimento monocratico primo grado*	60.629	35.437	74.457	125.277	749
Dibattimento collegiale	2.844	2.013	3.677	5.988	754

Si tratta di un sistema giudiziario lento e in sofferenza, se sol si pensi che, dal 1959 al 2021, l'Italia, al primo posto in classifica, ha riportato ben 1202 condanne per violazione dell'articolo 6 CEDU relativamente all'eccessiva durata dei processi. Un numero di gran lunga superiore a quello della seconda classificata Turchia, con 608 condanne, della Francia (284), della Germania (102), e quelle della Spagna 16⁹.

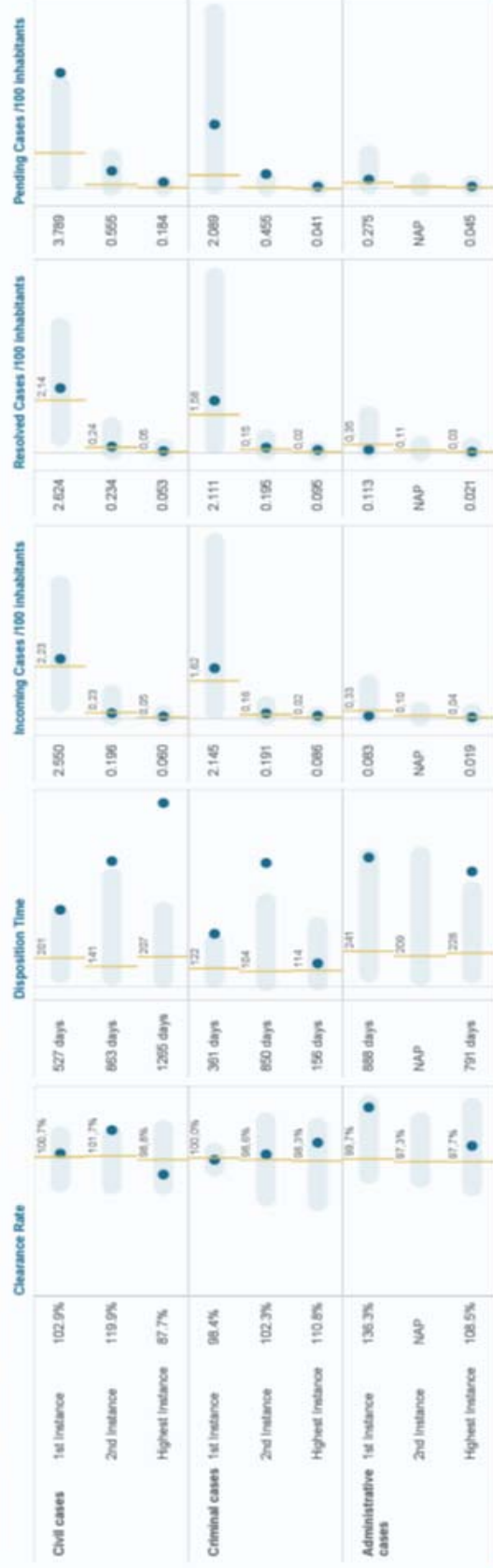
Si riporta di seguito la scheda Paese tratta dal rapporto CEPEJ per l'anno 2021 (basato sui dati 2018), dalla quale emerge che il *disposition time* nel processo penale di primo grado è stato di 361 giorni rispetto ai 122 di media europea; in grado di appello di 850 giorni rispetto ai 104 di media europea; in ultimo grado di 156 giorni rispetto a 114 giorni.

⁹ G.L. GATTA, *Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della 'legge Cartabia'*, cit.

CEPEJ efficiency indicators

Clearance Rate (CR) = (Resolved Cases / Incoming Cases) *100 | Disposition Time (DT) = (Pending Cases / Resolved Cases) *365

Incoming Cases = All new cases at that instance within the year | Resolved Cases = Cases finalised at that instance within the year | Pending Cases = Unresolved Cases on the 31st of December...

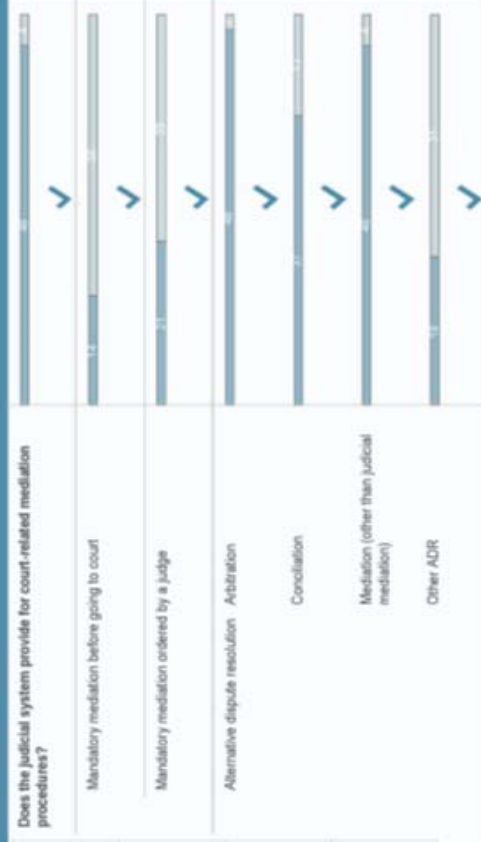


Prosecution cases per 100 inhabitant



Note: There are different methodologies on calculating number of cases in prosecution statistics by event or by perpetrator. CEPEJ collects data per case (event) but some countries present it by perpetrator.

Court related mediation



Judiciary related websites

Case-law

Legislation

<http://www.guatemala.org/casos/>

<https://www.guatemala.org/casos/>

Other official websites

<https://www.guatemala.org/casos/>

<https://www.guatemala.org/casos/>

Ai fini della valutazione del raggiungimento degli obiettivi contenuti nel P.N.R.R., la Commissione Europea ha richiesto che le percentuali di riduzione del *disposition time* penale del 25% fossero calcolate rispetto ai corrispondenti valori del 2019 (c.d. baseline).

Per il calcolo del **disposition time** penale, i criteri richiesti dalla Commissione europea coincidono con quelli utilizzati per le statistiche ufficiali nazionali.

In base a questi criteri, per il tribunale, sono considerati i procedimenti relativi alle sezioni gip-gup autore noto, dibattimento I grado, dibattimento II grado e assise. Sono pertanto escluse le decisioni interlocutorie del Gip, i procedimenti di competenza del Tribunale del riesame e i procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione. Per la Corte di appello, l'aggregato di riferimento è dato dai procedimenti relativi alle sezioni ordinaria, assise e minorenni¹⁰.

Alla luce di quanto sopra descritto, i valori **baseline** nazionali trasmessi alla Commissione europea che saranno presi a riferimento ai fini della valutazione del raggiungimento dei **target** sono i seguenti:

Tab. C: **baseline disposition time** dei procedimenti penali

Tribunale	Corte d'appello	Corte di Cassazione	TOTALE
392	835	166	1393

L'analisi condotta in ordine alle condizioni di partenza e alla effettiva possibilità di raggiungimento nell'orizzonte di Piano, ha successivamente indotto ad una distribuzione dei target di durata tra uffici di merito e di legittimità, secondo i seguenti criteri:

Tab. E Ripartizione del target di riduzione del **disposition time** penale

Tribunale	Corte d'appello	Corte di Cassazione	TOTALE
-28%	-28%	0%	-25%

Di seguito le tabelle della Direzione generale di statistica e analisi organizzativa del Ministero giustizia che riportano i flussi e le pendenze della giustizia penale e la durata del processo penale aggiornate al 30 giugno 2021.

¹⁰ Cfr. Circolare 12 novembre 2021 - Piano Nazionale di ripresa e resilienza – Indicatori di raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

PENDENZA DEI PROCESSI PENALI (DATI GENERALI)

Anni giudiziari	Iscritti	Definiti	Pendenti al 30 giugno	Iscritti	Definiti	Pendenti al 30 giugno
2018/2019	2.691.808	2.752.925	2.670.529			
2019/2020	2.409.825	2.320.728	2.640.616	-10,5%	-15,7%	-1,1%
2020/2021	2.420.993	2.376.512	2.540.674	0,5%	2,4%	-3,8%

Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - Ministero Giustizia

PENDENZA DEI PROCESSI PENALI

	2018/2019	2019/2020	2020/2021	Variazione 2019/20 - 2020/21	Variazione 2018/19 - 2019/20
Uffici	Pendenti al 30 giugno				
Corte di cassazione	20.450	27.752	20.700	-25,4%	35,7%
Corte di appello	263.914	265.276	261.069	-1,6%	0,5%
Tribunale e relative sezioni	1.167.129	1.175.000	1.163.704	-1%	0,7%
Giudice di pace	101.377	110.352	102.421	-7,2%	8,9%
Tribunale per i minorenni	40.428	40.923	40.511	-1%	1,2%
Procura Generale della Repubblica (avvocazioni)	88	53	51	-3,8%	-39,8%
Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario	1.064.182	1.006.838	937.587	-6,9%	-5,4%
Procura della Repubblica per i minorenni	12.961	14.422	14.631	1,4%	11,3%
Totale Generale	2.6701.529	2.640.616	2.540.674	-3,8%	-1,1%

Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - Ministero Giustizia

I dati evidenziano che nonostante la riduzione delle sopravvenienze e delle pendenze (il numero dei procedimenti penali nei confronti di autori noti pendenti al 30 giugno 2021 era di 2.540.674 unità, in decremento (-3,8 %) rispetto a quello di 2.640.616 del 30 giugno 2020)¹¹ il

¹¹ Cfr. Corte di Cassazione, relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2021 https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_15.page. Si conferma, una costante, seppure lieve, flessione delle pendenze che negli ultimi tre anni sono diminuite di circa 130.000 procedimenti (-5% circa), anche grazie alla riduzione delle nuove iscrizioni che, al di là del periodo di maggiore virulenza della pandemia (2020), che ha indubbiamente inciso sulle attività criminali (prevalentemente sui furti e quelle "da strada" a causa delle limitazioni imposte alla circolazione delle persone), sono comunque stabilmente in calo, mentre il valore assoluto della produttività, intesa quale numero di procedimenti definiti, è sostanzialmente stabile nell'ultimo

settore penale mostra segni di criticità per quanto concerne la durata dei procedimenti e la prescrizione.

DURATA DEI PROCESSI PENALI (*DISPOSITION TIME*)

Ufficio	Anno solare 2018	Anno giudiziario 2018/2019	Anno solare 2019	Anno giudiziario 2019/2020	Anno solare 2020	Anno giudiziario 2020/2021	Anno solare 2020 vs Anno solare 2019	Anno giudiziario 2020/2021 vs Anno giudiziario 2019/2020
Cassazione	156	136	166	287	237	150	42,8%	-47,7%
Corte di appello	860	840	835	1.035	1.188	956	42,3%	-7,6%
Tribunale ordinario	382	392	392	478	516	439	31,6%	-8,2%
Procura della Repubblica	314	307	307	328	341	320	11,1%	-2,4%
Giudice di pace	228	225	240	343	356	292	48,3%	-14,9%

Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - Ministero Giustizia

Le analisi statistiche segnalano un dato preoccupante sia che si guardi al periodo luglio 2019-2020 sia che si guardi all'intero anno 2019 (considerato *baseline*). Mettendo a confronto la durata media registrata negli anni giudiziari 2020/2021 e 2018/2019 emerge una tendenza negativa in tutti i gradi di merito e in sede di legittimità. Il raffronto, seppure non statisticamente del tutto attendibile per la intrinseca diversità dei periodi di riferimento, tra la durata registrata nell'anno giudiziario 2020/2021 e quella dell'anno solare 2019, mostra invece segnali preoccupanti per i soli gradi di merito, atteso che la Corte di cassazione sembra orientata a raggiungere la performance di riferimento. Maggiori criticità investono la durata media del giudizio di appello –835 giorni nell'anno solare 2019 (*baseline disposition time*)– che, come sopra detto, dovranno ridursi a 601 giorni entro il 30 giugno 2026 (-28%) per soddisfare gli impegni assunti con la UE – e l'alta percentuale dei procedimenti colpiti dalla prescrizione (il 25% di tutti i processi pendenti nel 2020 a fronte del 26,2% dell'anno precedente). Peraltro, l'esigenza di assicurare la ragionevole durata del processo nei gradi di impugnazione s'è fatta ancor più pressante a seguito della introduzione del nuovo istituto della improcedibilità ex art. 344-bis cod. proc. pen. (introdotto con la stessa legge delega 27

biennio (oltre 2.300.000 procedimenti all'anno). Cfr. Relazione del Primo Presidente della Corte di Cassazione cit.

settembre 2021, n. 134) per superamento dei termini di durata del giudizio di impugnazione (due anni per il giudizio di appello, un anno per quello di legittimità, salvo le ipotesi di proroga in presenza delle condizioni stabilite). Proprio per ovviare alle criticità che investono i giudizi di impugnazione, come si dirà meglio nelle successive sezioni, si introducono significative misure di semplificazione e di razionalizzazione, sia con riferimento all'accesso ai gradi di appello e cassazione, sia con riferimento alle modalità procedurali del giudizio impugnatorio.

Quanto alla prescrizione dei reati, la cui analisi è riferita agli anni solari, i dati statistici testimoniano una costante crescita di efficienza del sistema che mostra una stabile diminuzione complessiva dei casi di prescrizione (da 125.680 del 2017 a 85.272 del 2020).

PRESCRIZIONI DICHIARATE PER FASE O GRADO

UFFICIO	ANNO			
	2017	2018	2019	2020
Corte di cassazione	660	646	861	468
Corte di appello	28.185	29.216	29.725	21.393
Tribunale ordinario (sentenze di prescrizione gip/ gup+dibattimento I grado)	37.436	36.981	37.275	30.538
Tribunale ordinario (decreti di archiviazione gip - registro noti)	56.904	51.655	43.745	31.616
Giudice di pace (solo dibattimento)	2.495	2.409	1.918	1.257
Totale nazionale	125.680	120.907	113.524	85.272

Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - Ministero Giustizia

**PRESCRIZIONI – INCIDENZA DELLA FASE 0 GRADO
SUL DATO NAZIONALE**

UFFICIO	ANNO			
	2017	2018	2019	2020
Corte di cassazione	0,5%	0,5%	0,8%	0,5%
Corte di appello	22,4%	24,2%	26,2%	25,1%
Tribunale ordinario (sentenze di prescrizione gip/ gip+dibattimento I grado)	29,8%	30,6%	32,9%	35,8%
Tribunale ordinario (decreti di archiviazione gip - registro noti)	45,3%	42,7%	38,6%	37,1%
Giudice di pace (solo dibattimento)	2,0%	2,0%	1,7%	1,5%
Totale nazionale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - Ministero Giustizia

Le tabelle seguenti elaborate dalla Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzative del Ministero riportano le fattispecie di reato con maggiore frequenza di prescrizione in valore assoluto nel 2018 e la relativa incidenza sul totale dei procedimenti definiti per quel reato.

Tab.1 - I 30 reati maggiormente prescritti in primo grado ⁽¹⁾ nel 2018 e relativa incidenza sui definiti

Reato	Prescrizioni (valori assoluti)			Prescrizioni (incidenza percentuale)		
	Decreto di archiviazione per prescrizione	Sentenze di NDP per prescrizione	Totale prescrizioni	Incidenza decreti di archiviazione per prescrizione sul totale archiviazioni	Incidenza sentenze di NDP per prescrizione sul totale definiti escluse archiviazioni	Incidenza prescrizioni
Reati in materia edilizia (D.P.R. 380/2001)	8.654	4.606	13.260	36%	30%	34%
Contravvenzioni al codice della strada (D.lgs. 285/1992)	3.945	5.240	9.185	42%	9%	14%
Truffa (art. 640 cp)	4.197	2.823	7.020	9%	10%	9%
Furto (art. 624 cp)	3.194	1.862	5.056	10%	4%	6%
Reati tributari (D.lgs. 74/2000)	2.261	2.539	4.800	17%	18%	17%
Contravvenzioni al Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.lgs. 42/2004)	2.012	1.848	3.860	33%	29%	31%
Ricettazione (art. 648 cp)	1.646	1.752	3.398	12%	7%	9%
Contravvenzione alle norme per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi (L. 110/1975)	1.613	1.705	3.318	25%	9%	13%
Lesione personale (art. 582 cp)	1.250	1.848	3.098	7%	5%	6%
Minaccia (art. 612 cp)	1.314	1.414	2.728	6%	7%	7%
Contravvenzione alle norme in materia ambientale (D.lgs. 152/2006)	1.097	1.492	2.589	14%	18%	16%
Appropriazione indebita (art. 646 cp)	1.508	1.051	2.559	7%	10%	8%

Tab.1 (segue) - I 30 reati maggiormente prescritti in primo grado¹²⁾ nel 2018 e relativa incidenza sui definiti

Reato	Prescrizioni (valori assoluti)			Prescrizioni (incidenza percentuale)		
	Decreto di archiviazione per prescrizione	Sentenze di NDP per prescrizione	Totale prescrizioni	Incidenza decreti di archiviazione per prescrizione sul totale archiviazioni	Incidenza sentenze di NDP per prescrizione sul totale definiti escluse archiviazioni	Incidenza prescrizioni
Omesso versamento delle ritenute previdenziali ed assistenziali (D.L. 463/1983 convertito dalla L. 638/1983)	1.436	717	2.153	33%	8%	16%
Falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico (art. 483 cp)	1.148	914	2.062	13%	13%	13%
Falsità materiale commessa dal privato (art. 482 cp)	1.216	787	2.003	25%	11%	17%
Contravvenzione alle norme in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (D.lgs. 81/2008)	934	1.028	1.962	2%	15%	4%
Calunnia (art. 368 cp)	802	1.005	1.807	7%	14%	10%
Violazione degli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale (L. 1423/1956 abrogata dal D.lgs. 159/2011)	995	642	1.637	25%	7%	12%
Molestia o disturbo alle persone (art. 660 cp)	707	926	1.633	9%	17%	13%
Danneggiamento (art. 635 cp)	761	705	1.466	7%	6%	7%
Falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale in certificati o autorizzazioni amministrative (art. 477 cp)	872	526	1.398	29%	10%	17%
Contravvenzione alle norme in materia di immigrazione (D.lgs. 286/1998)	888	468	1.356	11%	8%	10%
Resistenza a un pubblico ufficiale (art. 337 cp)	815	477	1.292	13%	3%	5%
Falsità in scrittura privata (art. 485 cp)	814	474	1.288	17%	14%	16%

Tab.1 (segue) - I 30 reati maggiormente prescritti in primo grado⁽¹⁾ nel 2018 e relativa incidenza sui definiti

Reato	Prescrizioni (valori assoluti)			Prescrizioni (incidenza percentuale)		
	Decreto di archiviazione per prescrizione	Sentenze di NDP per prescrizione	Totale prescrizioni	Incidenza decreti di archiviazione per prescrizione sul totale archiviazioni	Incidenza sentenze di NDP per prescrizione sul totale definiti escluse archiviazioni	Incidenza prescrizioni
Ingiuria (art. 594 cp)	728	395	1.123	18%	7%	11%
Inosservanza dei provvedimenti dell'autorità (art. 650 cp)	588	526	1.114	6%	15%	9%
Invasione di terreni o edifici (art. 633 cp)	648	436	1.084	11%	6%	8%
Sostituzione di persona (art. 494 cp)	663	412	1.075	14%	11%	13%
Violenza privata (art. 610 cp)	422	646	1.068	5%	9%	6%
Violazione di sigilli (art. 349 cp)	606	377	983	40%	20%	29%

⁽¹⁾ Il dato comprende anche le fattispecie prescritte all'interno di procedimenti per i quali non tutte le fattispecie sono state definite con prescrizione. E' esclusa la sezione assise.

Fonte: Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa

Passando all'analisi delle **modalità di definizione dei procedimenti presso le Procure**, le tabelle sotto riportate evidenziano che per circa il 40% dei procedimenti, l'ufficio requirente formula la richiesta di archiviazione (41% nell'anno giudiziario 2020/2021; 40% nell'anno giudiziario 2019/2020). Gli atti di esercizio dell'azione penale sono in larga parte costituiti dalla citazione diretta a giudizio (18% nell'anno giudiziario 2020/2021; 21% nell'anno giudiziario 2019/2020) che costituisce, a sua volta, il doppio delle richieste di rinvio a giudizio davanti al GUP (9% nell'anno giudiziario 2020/2021; 7% nell'anno giudiziario 2019/2020).

MODALITÀ DI DEFINIZIONE PRESSO LE PROCURE

	Anno giudiziario 2019/2020		Anno giudiziario 2020/2021	
Definiti totali (*)	991.592	Valori percentuali	948.224	Valori percentuali
<i>di cui definiti con:</i>				
Richieste di archiviazione	396.444	40%	391.485	41%
Richieste di rinvio a giudizio ordinario	68.095	7%	86.422	9%
Richieste di riti alternativi	153.154	16%	140.222	15%
Citazioni dirette a giudizio	202.525	21%	173.504	18%

Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - Ministero Giustizia

(*) I dati statistici riportati nella tabella costituiscono dati sezionali, pertanto, non è possibile effettuare un raffronto diretto tra le richieste definitive adottate dal PM e le iscrizioni riferibili alla fase successiva di competenza dell'ufficio giudicante. Nel calcolo dei procedimenti iscritti e definiti, presso l'ufficio requirente e giudicante, sono conteggiati anche i procedimenti provenienti da stralcio.

ESITO DEL GIUDIZIO DI PRIMO GRADO (TRIBUNALE ORDINARIO - DIBATTIMENTO MONOCRATICO, COLLEGIALE E CORTE DI ASSISE)

	Anno giudiziario 2019/2020				Anno giudiziario 2020/2021			
	valori assoluti	valori percentuali			valori assoluti	valori percentuali		
	TOTALE	<i>di cui con:</i>			TOTALE	<i>di cui con:</i>		
Definiti totali	263.373	Assoluzione	Condanna	Promiscua	287.922	Assoluzione	Condanna	Promiscua
<i>di cui definiti con:</i>								
Giudizio ordinario	156.551	50,5%	40,5%	9,0%	163.819	54,8%	36,8%	8,4%
Giudizio immediato a seguito di opposizione a decreto penale	14.140	67,1%	29,6%	3,4%	15.485	68,7%	28,2%	3,1%
Giudizio immediato	5.362	23,2%	57,9%	18,9%	6.228	27,2%	55,0%	17,9%
Applicazione pena su richiesta	17.384				19.000			
Giudizio direttissimo	4.471	39,1%	54,8%	6,1%	4.552	40,4%	53,7%	6,0%
Giudizio abbreviato in sede di direttissimo	13.141	8,9%	85,3%	5,8%	12.691	9,3%	83,9%	6,9%
Giudizio abbreviato in sede di ordinario	11.807	26,7%	64,2%	9,2%	13.479	26,7%	64,9%	8,4%
Totale	222.856	43,0%	49,1%	7,9%	235.254	46,2%	46,3%	7,5%

Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - Ministero Giustizia

Circa il 50% dei processi di primo grado introdotti dalla citazione diretta a giudizio da parte del pubblico ministero (54,8% nell'anno giudiziario 2020/2021; 50,5% nell'anno giudiziario 2019/2020) si conclude con l'assoluzione, mentre la citazione diretta rappresenta, a sua volta, oltre i due terzi del carico di lavoro del tribunale monocratico (262.085 nell'anno giudiziario 2020/2021; 297.650 nell'anno giudiziario 2019/2020). **L'elevata percentuale delle assoluzioni in primo grado è una spia di inefficienza del sistema cui il presente schema, in linea con i criteri di delega, cerca di porre rimedio introducendo misure per assicurare il rispetto dei termini di durata delle indagini e la risoluzione delle stasi in questa fase; una maggiore selettività e rigore nell'esercizio dell'azione penale e nell'accesso al giudizio dibattimentale. La ratio della riforma, come osservato in dottrina, è di rendere più rigoroso il filtro all'esito delle indagini preliminari, per evitare che procedimenti male istruiti o poco istruiti in fase d'indagine possano essere avviati alla fase processuale, con inutile dispendio di tempo ed energie e, naturalmente, con danni per le persone sottoposte ad indagini, che sopportano "la pena del processo"**¹².

Le richieste di definizione con riti alternativi promosse dal pubblico ministero (richiesta di decreto penale; richiesta di patteggiamento con il preventivo consenso della parte nel corso delle indagini preliminari), costituiscono in termini quantitativi la seconda modalità di esercizio dell'azione penale, essendo pari al 15% (16% nell'anno giudiziario 2019/2020). Considerando il procedimento per decreto penale di condanna, va registrato che il numero delle opposizioni (15.485) costituisce il 42,5% del totale dei decreti emessi (36.404), mentre il 57,5 di questi, pari a 20.919, divengono esecutivi. Rilevante è il dato relativo al tasso di assoluzione per il decreto penale opposto dall'imputato (67,1% nell'anno giudiziario 2019/2020; 68,7% nell'anno giudiziario 2020/2021). **Per superare tali criticità, che fanno dubitare dell'effettiva utilità dello strumento monitorio, cui si aggiunge l'annosa questione dell'effettiva esazione della sanzione pecuniaria irrogata, lo schema interviene con misure dirette a valorizzare il rito speciale del procedimento per decreto introducendo da un lato disincentivi al giudizio conseguente all'opposizione (come quelli che subordinano l'estinzione del reato al necessario pagamento della pena pecuniaria e che prevedono il pagamento della pena pecuniaria in misura ridotta di un quinto in caso**

¹² G.L. GATTA, *Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della 'legge Cartabia*, cit.

di mancata opposizione al decreto penale) dall'altro, ampliando l'ambito di applicazione del decreto penale di condanna con la finalità di prevedere nel breve e medio tempo una significativa riduzione dei procedimenti ordinari e dei relativi tempi di definizione.

MODALITÀ DI DEFINIZIONE PRESSO I TRIBUNALI ORDINARI - SEZIONE GIP/GUP

	Anno giudiziario 2019/2020		Anno giudiziario 2020/2021	
Definiti totali	629.908	valori percentuali	676.071	valori percentuali
<i>di cui definiti con:</i>				
Decreti di archiviazione	408.075	65%	429.898	68%
Sentenze per rito alternativo	41.015	7%	52.666	8%
Decreti di Condanna Esecutivi	20.564	3%	20.919	3%
Rinviati per il Giudizio	77.126	12%	81.062	13%

Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - Ministero Giustizia

Sempre stabile, ancorché insufficiente, il ricorso ai riti speciali davanti al GIP/GUP (patteggiamento e abbreviato). Soltanto l'8% delle definizioni davanti al predetto giudice avviene con un rito speciale (7% nell'anno giudiziario 2019/2020). Non è diversa la situazione che si verifica davanti al giudice dibattimentale ove si riscontra una scarsa efficacia dei riti speciali. Salvo che nelle ipotesi di giudizio immediato (n. 5.362 nell'anno giudiziario 2019/2020; n. 6.228 nell'anno giudiziario 2020/2021), il giudizio abbreviato instaurato al di fuori del giudizio direttissimo (n. 11.807 nell'anno giudiziario 2019/2020; n. 13.476 nell'anno giudiziario 2020/2021) presenta dati quantitativi trascurabili rispetto alla totalità dei rinvii a giudizio (262.085 nell'anno giudiziario 2020/2021; 297.650 nell'anno giudiziario 2019/2020). Non diversa è la situazione del patteggiamento (17.384 nell'anno giudiziario 2019/2020; n. 19.000 nell'anno giudiziario 2020/2021) per il quale non è neppure possibile rilevare statisticamente l'origine del giudizio: nel dato sopra esposto, infatti, sono promiscuamente riportati i patteggiamenti a seguito di direttissimo – che risultano maggiormente appetibili per ragioni connesse allo status dell'imputato e alla evidenza della prova – e quelli innescati a seguito della citazione diretta. **A tal proposito l'intervento introduce una serie di misure volte ad incentivare il ricorso ai riti speciali, in funzione deflattiva, al fine di ridurre il numero e la durata dei procedimenti celebrati con rito ordinario.**

Con riferimento all'andamento della giustizia penale di merito, delle Corti d'appello si riportano di seguito le tabelle sulle modalità di definizione del processo in secondo grado.

MODALITÀ DI DEFINIZIONE PRESSO LE CORTI DI APPELLO

	Anno giudiziario 2019/2020		Anno giudiziario 2020/2021	
	Assoluzione	Condanna	Assoluzione	Condanna
Assise di appello				
Definiti totali	505		575	
di cui:				
Sentenze di conferma	15	165	16	206
Sentenze di riforma	32	277	33	291
Minorenni di appello				
Definiti totali	1.150		1.509	
di cui:				
Sentenze di conferma	24	555	44	706
Sentenze di riforma	77	356	99	458

Sezione ordinaria				
Definiti totali	91.901		97.628	
di cui:				
Sentenze di conferma	1.784	30.005	1.930	35.180
Sentenze di riforma	8.324	22.222	9.303	24.922
Totale definiti	93.556		99.712	
di cui:				
Totale Sentenze di conferma	1.823	30.725	1.990	36.092
Totale Sentenze di riforma	8.433	22.855	9.435	25.671

Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - Ministero Giustizia

I dati evidenziano che le Corti di secondo grado, senza tener conto delle declaratorie di prescrizione, adottano decisioni di conferma (totale o di riforma parziale) della condanna di primo grado in circa il 60% dei casi (61% nell'anno giudiziario 2020/2021; 57% nell'anno giudiziario 2019/2020), con punte dell'86% per le Corti di assise d'appello e del 77% per le Sezioni minorili. Le pronunce assolutorie (di conferma dell'assoluzione in primo grado o di ribaltamento totale della condanna) si attestano, invece, sul 10% (10,4% nell'anno giudiziario 2020/2021; 10,9% nell'anno giudiziario 2019/2020). I dati statistici mostrano, quindi, la funzione di garanzia svolta dal giudice di secondo grado che, sia mediante l'assoluzione, sia

mediante la riforma parziale della prima decisione, effettua un concreto ed effettivo giudizio di merito sull'ipotesi accusatoria, così contribuendo al buon andamento della giustizia e al rispetto dei parametri costituzionali di riferimento. La maggiore criticità riguarda, come già si è detto, il problema della durata del giudizio di appello che si presenta, per svariate ragioni, eccessivamente lungo.

Come si legge nella relazione del Primo Presidente della Corte di cassazione¹³ la situazione complessiva degli uffici giudiziari non è omogenea, in quanto, a fronte di realtà più virtuose, in cui già attualmente i tempi rientrano nei nuovi parametri normativi, si registrano, soprattutto nel centro e sud Italia, gravissime difficoltà in considerazione delle ingenti pendenze e della rilevante complessità del contenzioso che potrebbero determinare una significativa estensione delle declaratorie di improcedibilità, anche per gravi reati, con conseguente frustrazione degli interessi, non solo economici, delle persone offese. Circostanza, quest'ultima, da considerare con attenzione alla luce delle recenti decisioni della Corte EDU in tema di diritto alla effettività della tutela degli interessi delle vittime anche in sede penale.

Numerosi sono a tal proposito gli interventi adottati dal presente schema in tema di appello – vero e proprio collo di bottiglia del processo penale, come mostrano le statistiche su tempi medi di definizione dei processi penali nei diversi gradi di giudizio – per ridurre il novero delle sentenze appellabili, ampliare le ipotesi di inammissibilità dell'appello, semplificare il procedimento e ridurre le ipotesi di rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale. Il tutto in vista di una riduzione dei tempi e di una maggiore efficienza del giudizio, anche in funzione della prevista improcedibilità dell'azione per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione.

Nella citata relazione sull'amministrazione della giustizia 2021 si evidenzia che tutti i distretti esprimono giudizi positivi sulle **riforme tecnologiche (deposito telematico degli atti con firma digitale)** introdotte dal legislatore a causa dell'emergenza pandemica, delle quali auspicano una crescente diffusione e una definitiva messa a regime, con graduale sostituzione degli atti cartacei, fermo restando che il sistema informativo mostra tuttora alcune rilevanti criticità in termini di affidabilità, assistenza e performance. **In tal senso lo schema introduce**

¹³ Relazione Corte di Cassazione inaugurazione dell'anno giudiziario 2021, op. cit.

una disciplina organica per il processo penale telematico. Ciò consentirà sia di superare i problemi interpretativi posti dalla frammentazione e sovrapposizione degli interventi normativi susseguitisi nel periodo della pandemia Covid – 19 sia di assicurare l'uniformità di regole per tutti gli uffici giudiziari realizzando a regime un processo di transizione digitale operativo in modo omogeneo in tutti gli uffici giudiziari e su tutto il territorio nazionale, pur nel rispetto del criterio di gradualità imposto dalla legge delega (cfr. nello specifico, quanto si illustrerà più avanti, circa il PPT).

Con riguardo agli effetti delle riforme sostanziali più recenti, i distretti segnalano criticità in relazione all'applicazione dell'istituto della particolare tenuità del fatto, che non sembra aver avuto una significativa incidenza deflattiva in dibattimento, anche se vi è la tendenza - già registrata lo scorso anno - ad un incremento, a fronte della riduzione delle sentenze dibattimentali ex art. 131-bis cod. pen., delle archiviazioni emesse allo stesso titolo dal G.I.P.; l'istituto della messa alla prova ha registrato un incremento delle pronunce da parte dell'Ufficio G.I.P.-G.U.P., in ossequio alla interpretazione giurisprudenziale di legittimità che ha statuito la competenza del G.I.P per la sospensione del processo con messa alla prova, a seguito di opposizione a decreto penale di condanna; è costante il ricorso alle misure alternative della conversione della pena in lavori di pubblica utilità (L.P.U.), soprattutto in materia di violazioni del Codice della Strada.

Tutti gli istituti in precedenza ricordati, evidenzia il Primo Presidente, danno buona prova e consentono un'efficace definizione dei procedimenti (anche se non sempre sollecita per i tempi tecnici legati alla natura stessa degli istituti), con un effetto positivo pure sul processo rieducativo e sul reinserimento sociale dei condannati.

In tal senso, la riforma prevede numerosi interventi volti ad ampliare l'ambito di applicabilità dell'esimente della non punibilità per particolare tenuità del fatto (art. 131-bis c.p.) e dell'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato, istituti questi già ampiamente collaudati che hanno dato prova di significative potenzialità di deflazione processuale. Dall'altro, rivitalizza misure quali le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi, attualmente poco applicate nelle prassi perché considerate meno appetibili di altre cui si sovrappongono, introducendo nel sistema pene alternative al carcere, *sub specie* di pene sostitutive, che avranno significativi effetti deflativi sul procedimento penale e su quello di sorveglianza.

Con riferimento all'andamento della giustizia in Cassazione, le tabelle seguenti mostrano il movimento dei procedimenti penali presso le sezioni penali della Suprema corte.

MOVIMENTO DEI PROCEDIMENTI PENALI - ANNI 2018-2020

	2019	2020	2021	Var.% 2019/2020	Var.% 2020/2021
Sopravvenuti	50.801	38.508	46.298	-24,2%	20,2%
Esauriti	51.828	37.618	47.040	-27,4%	25,1%
Pendenti	23.583	24.473	23.736	3,8%	-3,0%

Fonte: Corte suprema di cassazione - Ufficio di statistica

DURATA MEDIA DEI PROCEDIMENTI PENALI DALL'ISCRIZIONE ALL'UDIENZA - ANNI 2019 - 2021

	mesi e	giorni	totale in giorni	differenza in giorni rispetto all'anno prec.
2019	5 mesi	e 17 giorni	167 giorni	-13
2020	6 mesi	e 24 giorni	204 giorni	37
2021	7 mesi	e 1 giorno	211 giorni	7

Fonte: Corte suprema di cassazione - Ufficio di statistica

I dati sopra riportati evidenziano che nel 2021 s'è registrato un sensibile incremento del 20% delle sopravvenienze (n. 46.298) rispetto all'anno 2020, anno nel quale, invece, si era verificata una forte contrazione (n. 38.508, pari a -24,2%) del numero dei procedimenti iscritti rispetto al 2019 (n. 50.801), imputabile alla sospensione dell'attività giudiziaria presso gli uffici di merito determinatasi a causa della pandemia. È da segnalare un forte incremento dei procedimenti definiti (+25,1%), cui consegue un indice di ricambio del 101,6% (nel 2020 era del 97,7%): la Corte di cassazione ha definito, infatti, un numero di procedimenti penali (n.47.040) maggiore di quelli sopravvenuti (n. 46.298). Di conseguenza, il numero dei procedimenti pendenti è diminuito del 3%, passando dalle 24.478 unità del 1° gennaio 2021 alle 23.736 unità del 31 dicembre 2021. Il dato delle pendenze è positivo anche se confrontato

con l'anno 2019, quando i procedimenti pendenti erano quasi gli stessi del 2021 (n. 23.584 rispetto a n. 23.736).

Per quanto riguarda la durata media dei procedimenti, cioè il tempo trascorso tra l'iscrizione del ricorso in cancelleria e la sua decisione, è passata dai 167 giorni del 2019 agli attuali 211 giorni. Tale aumento si spiega (cfr. Relazione sull'amministrazione della giustizia) in duplice modo: per un verso l'esigenza di definire nel periodo in esame i ricorsi inizialmente fissati durante il periodo pandemico e soggetti a rinvio per espressa previsione normativa, con conseguente congestione dei ruoli ed alterazione delle cadenze processuali fisiologiche, per altro le gravissime scoperture dell'organico dei magistrati della Corte, solo parzialmente colmate.

Per quanto riguarda il contenzioso e le modalità di definizione,¹⁴ nella Relazione annuale del Primo presidente sopra citata, si osserva che per effetto delle nuove disposizioni di legge in tema di modalità di celebrazione delle udienze, a causa del contesto pandemico, la maggioranza delle definizioni è avvenuta in camera di consiglio (71,2%, in leggera flessione rispetto all'anno precedente), mentre quelle in pubblica udienza hanno costituito il 28,8% del totale. I recenti provvedimenti emergenziali e la ricerca del doveroso equilibrio tra imprescindibili esigenze difensive, garanzie di definizione in tempi ragionevoli ed efficacia dell'azione giudiziaria sollecitano una rinnovata attenzione di tutti i protagonisti del processo in ordine ai presupposti della trattazione orale in udienza pubblica, tenuto conto della funzione nomofilattica affidata alla Corte di cassazione.

Il presente schema, in linea coi criteri della legge-delega, agevola, opportunamente valorizzandolo, l'ampio ricorso, nel giudizio di Cassazione, al rito cartolare, il quale nella fase pandemica ha dato risultati statisticamente positivi, a vantaggio non solo della celerità della definizione dei giudizi di impugnazione, ma anche della qualità della risposta giudiziaria.

Si descriverà, di seguito, il contesto in cui si inseriscono alcuni degli interventi di maggiore impatto sul sistema penale, riconducibili all'ambito tematico del sistema

¹⁴ Il 61,5% dei procedimenti definiti ha riguardato ricorsi ordinari contro sentenze di condanna o assoluzione, il 6,2% sentenze di patteggiamento, il 2,2% circa sentenze di concordato in appello, mentre l'11% ha riguardato ordinanze in tema misure cautelari (personali 8,3%; reali 2,7%), il 5,3% provvedimenti in tema di ordinamento penitenziario e misure alternative e il 5,8% nel settore dell'esecuzione penale. Cfr. Il contenzioso e le modalità di definizione., in Relazione inaugurazione anno giudiziario 2022, pag. 133, *op cit.*

sanzionatorio, quali quelli relativi alla querela, all'art. 131 bis c.p., in materia di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, alle sanzioni (*rectius*, pene) sostitutive delle pene detentive brevi, alla sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato, in materia di pene pecuniarie e infine si procederà ad un'analisi di contesto della nuova disciplina in materia di giustizia riparativa.

A quest'ultimo riguardo, si evidenzia che l'intervento normativo introduce per la prima volta, in ogni stato e grado del procedimento penale e nella fase dell'esecuzione della pena, la facoltà di accesso ai programmi di giustizia riparativa, fondati su un modello di intervento sui conflitti (originati da un reato o espressi attraverso un reato) volto a promuovere l'incontro tra autore e vittima, la responsabilizzazione dell'autore di reato, la riparazione, ove possibile, delle conseguenze del fatto delittuoso.

L'esigenza è di assicurare l'accesso ai servizi di giustizia riparativa per la vittima, secondo le indicazioni contenute nella direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea n. 29 del 25 ottobre 2012, recepita con decreto legislativo n. 212 del 15 dicembre 2015.

Al comma 2 dell'articolo 12, infatti, la Direttiva n. 29 del 2012 stabilisce infatti che *“[g]li Stati membri facilitano il rinvio dei casi, se opportuno, ai servizi di giustizia riparativa, anche stabilendo procedure o orientamenti relativi alle condizioni di tale rinvio”*.

Dalla lettura congiunta dell'articolo 12, comma 2, e dell'articolo 8 della summenzionata Direttiva, secondo cui *“gli Stati membri provvedono a che la vittima, in funzione delle sue esigenze, abbia accesso a specifici servizi di assistenza riservati, gratuiti e operanti nell'interesse della vittima, prima, durante e per un congruo periodo di tempo dopo il procedimento penale”*, deriva l'obbligo per gli Stati membri di rendere disponibili i servizi di giustizia riparativa.

La giustizia riparativa sinora nell'ordinamento interno aveva trovato campo elettivo di applicazione nel procedimento penale minorile, in fase di cognizione nonché esecutiva.

Successivamente, la riforma operata con la legge 28 aprile 2014, n. 67, recante *“Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili”*, aveva consentito, anche nel procedimento penale ordinario, la possibilità di ricorrere a pratiche (allora definite) di mediazione, per reati commessi da

adulti puniti in astratto con pena fino a quattro anni di reclusione, nell'ambito della sospensione del processo con messa alla prova, istituto che ricalca, nelle linee portanti, l'omologo previsto dal Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, recante *“Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni”*.

Lo schema di decreto legislativo in esame riconosce la centralità, nel procedimento penale, della vittima, chiamata a partecipare e ad intervenire nel procedimento con un ruolo attivo, come soggetto e non più come mero mezzo di prova, così come richiesto dalla direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea n. 29 del 25 ottobre 2012, recepita con decreto legislativo n. 212 del 15 dicembre 2015. Al contempo, l'equa considerazione, da parte del mediatore esperto, dell'interesse della persona indicata come autore dell'offesa, nello svolgimento dei programmi, ed altresì la possibilità di coinvolgimento, nel medesimo programma, della comunità nella quale è maturato il fatto di reato, oltre a consentire la ricomposizione, a livello sociale, della frattura creata dall'illecito penale, risponde altresì, all'esigenza sociale di perseguire una maggiore responsabilizzazione del reo, con la conseguente riduzione del rischio di recidiva dei condannati. Laddove poi l'accesso alla giustizia riparativa avvenga in fase esecutiva della pena o prosegua successivamente a detta fase, la riduzione del rischio di recidiva per i condannati, con una pregressa esperienza carceraria, risulta ancor più significativo.

In conclusione, il coinvolgimento libero, consapevole e volontario degli autori di reato ai programmi di giustizia riparativa, insieme alla vittima, favorisce, soprattutto ove sia esperibile il coinvolgimento della comunità di appartenenza di entrambi, la risocializzazione della persona e il ripristino della pacifica convivenza.

Quanto alla possibilità di comparare gli auspicabili esiti dell'inserimento della giustizia riparativa nell'ordinamento interno, occorre evidenziare come si tratti di sistema **del tutto originale e di nuova introduzione**, laddove a livello internazionale esperienze di giustizia riparativa sono presenti in molti ordinamenti già da tempo risalente, con risultati più che soddisfacenti.

Quanto ai dati statistici concernenti le esperienze di giustizia riparativa nell'ordinamento interno, sinora modulate su base volontaria e attraverso organismi privati di mediazione,

conviene evidenziare la difficoltà di lettura e l'inaffidabilità dei relativi dati statistici, in quanto raccolti in maniera asistemica da parte dei singoli centri di mediazione.

Per quanto concerne invece le esperienze, per così dire, prodromiche di giustizia riparativa, valgano i dati statistici concernenti gli effetti dell'introduzione della messa alla prova. I dati, che si riporteranno più sotto, nel trattare specificamente delle modifiche che interessano questo istituto, confermano la funzionalità dell'intervento rispetto agli obiettivi che lo stesso intendeva perseguire, potendocisi aspettare ragionevolmente dal nuovo sistema che si va ad introdurre risultati in progressione numerica esponenziale. **Il ricorso sinora ampio ad un istituto di giustizia riparativa “in forma embrionale”, quale la messa alla prova, valutato congiuntamente all'inserimento che si va ad operare dei programmi di giustizia riparativa nell'istituto in questione, consente di ritenere positiva la risposta dell'utenza al programma trattamentale e dunque favorevole la prognosi circa l'aumento di ricorso alle pratiche di mediazione con l'effetto di assicurare una maggiore responsabilizzazione dell'autore della vittima e un coinvolgimento della vittima nella fase della esecuzione della pena.**

Altrettanto favorevole appare la prognosi in ordine allo svolgimento dei programmi di giustizia riparativa in fase di esecuzione della pena, sviluppando i dati di cui si è in possesso circa la sorte dell'affidamento in prova ex art. 47 della legge 26 luglio 1975, n. 354, che costituisce uno degli istituti su cui si è intervenuti.

La disciplina introdotta in materia di giustizia riparativa in fase di esecuzione della pena prende infatti le mosse dalla constatazione che, se, da un lato, la restrizione carceraria (*di per sé potenzialmente “infantilizzante”, tenuto conto della condizione di minorata difesa del detenuto definitivamente condannato, spesso distolto dalle possibilità di riflessione sul perché della sua condotta ed improntato ad atteggiamenti vittimistici in ragione delle condizioni di detenzione subite*) potrebbe rendere disagevole l'incontro ed il dialogo tra due istanze contrapposte, al contrario, l'accertamento della penale responsabilità, ormai irrevocabile, facilita il superamento delle resistenze sopra indicate.

Occorre dunque, in tutti i casi, sfruttando il più ampio arco temporale che contraddistingue la fase esecutiva, l'assenza di scansioni processuali eventualmente irrigidite da termini di fase, e l'apporto che le singole agenzie possono offrire alla valutazione dell'autorità giudiziaria, dare rilievo al tempo della persona, considerando che nessun

percorso di giustizia riparativa può essere ristretto dentro una dimensione rigida e stereotipata, sempre procedendo “*nell'interesse della vittima e dell'autore del reato*” (articolo 1, comma 18, lett. a), della legge delega).

Pertanto, si è ritenuto di introdurre, dopo il comma 3 dell'art. 13 dell'ordinamento penitenziario, ‘Individualizzazione del trattamento’, un obbligo per l'amministrazione penitenziaria, per gli operatori che “hanno in carico” la persona condannata, nonché per la magistratura di sorveglianza, di favorire, attraverso le opportune azioni, il ricorso alla giustizia riparativa, offrendo agli interessati l'insostituibile opportunità di accedere ai programmi anche durante l'esecuzione della pena. Si è altresì introdotta una norma speciale (art. 15 *bis*) nell'ordinamento penitenziario dedicata alla giustizia riparativa, e non un semplice richiamo alla disciplina generale in quanto applicabile anche nella fase dell'esecuzione della pena.

I programmi vengono avviati spontaneamente e liberamente anche su impulso della magistratura di sorveglianza, la quale per i detenuti conserva il potere, ex articolo 69 comma 5 o.p, sull'approvazione del programma di trattamento. Il programma di giustizia riparativa potrà accedere anche ad una misura alternativa chiesta dalla libertà e, se già effettuato o in corso, potrà essere valutato ai fini della sua concessione e/o far parte del programma di reinserimento. Esso potrà anche proseguire dopo la scarcerazione qualora i partecipanti vi consentano: questo permette agli stessi di portare a compimento un progetto potenzialmente molto efficace poiché, da un lato, lavora nel contesto di un percorso risocializzante, agendo su fattori criminogenetici e, dall'altro lato, sui bisogni di riconoscimento e di riparazione da parte delle vittime.

Per quanto riguarda la valutazione dell'esito riparativo raggiunto, si è operata una scelta che si ispira al modello già esistente nell'ordinamento penitenziario all'articolo 13-*bis*, dal tenore generale, per cui la partecipazione e l'esito favorevole ad un percorso psicologico vengono valutati “ai fini della concessione dei benefici previsti”. Le misure sono state espressamente elencate: si tratta di tutte le misure alternative previste dal capo VI (affidamento in prova al servizio sociale, detenzione domiciliare, semilibertà e liberazione anticipata) nonché degli istituti del lavoro all'esterno e del permesso premio, cui va aggiunta la liberazione condizionale prevista dagli artt. 176 e 177 c.p. (laddove, nell'apprezzamento del ‘sicuro ravvedimento’ quale requisito di accesso all'istituto, deve poter essere valutato anche

l'eventuale percorso riparativo già attuato con esito favorevole in quanto indice sintomatico del ravvedimento stesso).

Infine, l'integrazione del dodicesimo comma dell'art. 47 dell'ordinamento penitenziario introduce la possibilità di valutare l'eventuale partecipazione ad un programma di giustizia riparativa e, tanto più, il suo esito riparativo solo in vista della conclusione della misura stessa e, dunque, in sede di valutazione finale a fini estintivi della pena, sicchè l'esito riparativo raggiunto diviene il sintomo evidente del perseguimento di quella finalità rieducativa che è l'obiettivo della *probation* medesima.

Per quanto sinora illustrato circa l'introduzione della possibilità di accedere a programmi di giustizia riparativa nel corso dell'affidamento in prova, rilevano i dati statistici -a livello nazionale e, disaggregati, per regioni- che si riportano¹⁵, i quali danno evidente contezza del *trend* di crescita del ricorso all'istituto di cui all'articolo 47 citato, e della conseguente possibilità di trovare in detto ambito terreno più che fertile per il ricorso ai programmi di giustizia riparativa, tenuto conto degli effetti favorevoli per il condannato agli stessi correlati.

Soggetti in carico per misure, per tipologia di misura e regione in cui hanno sede gli Uffici di esecuzione penale esterna. Situazione alla fine dell'anno. Serie storiche dal 2014 al 2021.

SITUAZIONE NAZIONALE

Situazione alla data	Misure alternative alla detenzione				Sanzioni sostitutive		Misure di sicurezza	Sanzioni di comunità		Misure di comunità	Totale soggetti in carico per misure
	Affidamento in prova al servizio sociale	di cui: in casi particolari	Detenzione domiciliare	Semi-libertà	Semi-detenzione	Libertà controllata	Libertà vigilata	LPU - Violazione legge stupefacenti	LPU - Violazione codice della strada	Messa alla prova	
31/12/2014	12.011	3.259	9.453	745	6	168	3.373	268	5.338	503	31.865
31/12/2015	12.096	3.053	9.491	698	7	192	3.675	365	5.589	6.557	38.670
31/12/2016	12.811	2.991	9.857	756	5	157	3.794	386	6.061	9.090	42.917
31/12/2017	14.535	3.146	10.487	850	6	168	3.769	447	6.673	10.760	47.695
31/12/2018	16.612	3.354	10.552	867	9	143	4.018	478	7.110	15.144	54.933
31/12/2019	18.191	3.578	10.338	1.028	2	109	4.154	617	7.706	18.227	60.372
31/12/2020	16.713	3.404	11.562	748	3	92	4.260	701	8.073	18.052	60.204
31/12/2021	19.327	3.555	11.171	812	5	115	4.565	597	8.185	24.400	69.177

N.B.: Può accadere in alcuni casi che la stessa persona sia in carico a più UEPE; per questo motivo la somma dei dati regionali può risultare diversa dai dati riferiti alla situazione nazionale.

¹⁵ http://www.centrostudinisida.it/Statistica/Analisi_storiche_EPE.html

REGIONE ABRUZZO

Situazione alla data	Misure alternative alla detenzione				Sanzioni sostitutive		Misure di sicurezza	Sanzioni di comunità		Misure di comunità	Totale soggetti in carico per misure
	Affidamento in prova al servizio sociale	di cui: in casi particolari	Detenzione domiciliare	Semi-libertà	Semi-detenzione	Libertà controllata	Libertà vigilata	LPU - Violazione legge stupefacenti	LPU - Violazione codice della strada	Messa alla prova	
31/12/2014	376	44	285	11	1	6	32	2	122	0	835
31/12/2015	386	41	297	9	0	7	36	1	127	123	986
31/12/2016	361	37	262	10	0	1	52	4	112	231	1.033
31/12/2017	339	42	299	14	0	5	45	5	280	198	1.185
31/12/2018	508	67	467	13	0	2	54	12	326	309	1.691
31/12/2019	676	79	387	20	0	2	72	11	327	390	1.885
31/12/2020	674	86	397	15	0	3	85	11	362	450	1.997
31/12/2021	667	77	366	10	1	35	87	16	377	620	2.179

REGIONE BASILICATA

Situazione alla data	Misure alternative alla detenzione				Sanzioni sostitutive		Misure di sicurezza	Sanzioni di comunità		Misure di comunità	Totale soggetti in carico per misure
	Affidamento in prova al servizio sociale	di cui: in casi particolari	Detenzione domiciliare	Semi-libertà	Semi-detenzione	Libertà controllata	Libertà vigilata	LPU - Violazione legge stupefacenti	LPU - Violazione codice della strada	Messa alla prova	
31/12/2014	109	27	67	3	0	0	12	1	5	1	198
31/12/2015	101	21	63	4	0	0	10	0	10	49	237
31/12/2016	96	17	66	5	0	0	9	0	21	89	286
31/12/2017	123	19	56	2	0	2	8	2	30	101	324
31/12/2018	142	29	45	1	0	2	6	1	22	153	372
31/12/2019	163	25	53	2	0	1	21	2	26	126	394
31/12/2020	144	26	56	2	0	1	16	6	22	100	347
31/12/2021	130	28	55	2	0	1	21	3	30	128	370

REGIONE CALABRIA

Situazione alla data	Misure alternative alla detenzione				Sanzioni sostitutive		Misure di sicurezza	Sanzioni di comunità		Misure di comunità	Totale soggetti in carico per misure
	Affidamento in prova al servizio sociale	di cui: in casi particolari	Detenzione domiciliare	Semi-libertà	Semi-detenzione	Libertà controllata	Libertà vigilata	LPU - Violazione legge stupefacenti	LPU - Violazione codice della strada	Messa alla prova	
31/12/2014	479	108	452	19	0	3	142	7	25	2	1.129
31/12/2015	455	94	397	14	0	0	158	6	64	94	1.188
31/12/2016	483	88	457	25	0	4	177	5	33	129	1.313
31/12/2017	449	100	392	26	0	1	162	6	48	125	1.209
31/12/2018	532	83	391	21	0	4	180	6	106	226	1.466
31/12/2019	615	91	419	25	0	2	176	1	100	293	1.631
31/12/2020	509	105	419	22	0	4	169	4	69	268	1.464
31/12/2021	580	77	434	24	0	1	184	2	70	333	1.628

REGIONE CAMPANIA

Situazione alla data	Misure alternative alla detenzione				Sanzioni sostitutive		Misure di sicurezza	Sanzioni di comunità		Misure di comunità	Totale soggetti in carico per misure
	Affidamento in prova al servizio sociale	di cui: in casi particolari	Detenzione domiciliare	Semi-libertà	Semi-detenzione	Libertà controllata	Libertà vigilata	LPU - Violazione legge stupefacenti	LPU - Violazione codice della strada	Messa alla prova	
31/12/2014	954	158	1.025	205	0	6	405	8	40	24	2.667
31/12/2015	969	136	1.155	162	0	3	441	22	71	264	3.087
31/12/2016	983	122	1.153	130	1	2	423	31	85	313	3.121
31/12/2017	1.338	136	1.441	193	1	5	418	61	87	493	4.037
31/12/2018	1.587	132	1.586	193	1	4	418	62	91	773	4.715
31/12/2019	1.630	125	1.420	233	1	7	450	63	59	901	4.764
31/12/2020	1.448	115	1.404	114	1	6	409	49	50	782	4.263
31/12/2021	1.550	137	1.206	119	1	2	423	45	53	1.160	4.559

REGIONE EMILIA ROMAGNA

Situazione alla data	Misure alternative alla detenzione				Sanzioni sostitutive		Misure di sicurezza	Sanzioni di comunità		Misure di comunità	Totale soggetti in carico per misure
	Affidamento in prova al servizio sociale	di cui: in casi particolari	Detenzione domiciliare	Semi-libertà	Semi-detenzione	Libertà controllata	Libertà vigilata	LPU - Violazione legge stupefacenti	LPU - Violazione codice della strada	Messa alla prova	
31/12/2014	610	249	449	34	0	2	258	9	315	27	1.704
31/12/2015	603	256	387	24	0	2	274	15	383	411	2.099
31/12/2016	731	274	445	29	0	3	203	10	383	566	2.370
31/12/2017	873	303	587	66	0	6	204	12	285	655	2.688
31/12/2018	1.008	335	581	67	0	0	289	22	394	1.146	3.507
31/12/2019	1.278	357	618	72	1	1	301	19	493	1.569	4.352
31/12/2020	1.053	338	689	60	0	4	335	24	632	1.676	4.473
31/12/2021	944	319	648	52	1	3	354	30	656	2.058	4.747

REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA

Situazione alla data	Misure alternative alla detenzione				Sanzioni sostitutive		Misure di sicurezza	Sanzioni di comunità		Misure di comunità	Totale soggetti in carico per misure
	Affidamento in prova al servizio sociale	di cui: in casi particolari	Detenzione domiciliare	Semi-libertà	Semi-detenzione	Libertà controllata	Libertà vigilata	LPU - Violazione legge stupefacenti	LPU - Violazione codice della strada	Messa alla prova	
31/12/2014	119	36	191	13	2	35	37	6	215	9	627
31/12/2015	124	30	194	12	2	82	50	9	250	173	896
31/12/2016	150	21	212	16	0	51	46	15	181	300	971
31/12/2017	156	19	207	12	0	50	43	14	211	433	1.126
31/12/2018	181	16	180	18	0	29	42	14	172	551	1.187
31/12/2019	188	19	156	24	0	18	35	14	168	655	1.258
31/12/2020	229	28	189	13	1	21	48	8	95	713	1.317
31/12/2021	332	35	220	13	0	0	36	7	118	921	1.699

REGIONE LAZIO

Situazione alla data	Misure alternative alla detenzione				Sanzioni sostitutive		Misure di sicurezza	Sanzioni di comunità		Misure di comunità	Totale soggetti in carico per misure
	Affidamento in prova al servizio sociale	di cui: in casi particolari	Detenzione domiciliare	Semi-libertà	Semi-detenzione	Libertà controllata	Libertà vigilata	LPU - Violazione legge stupefacenti	LPU - Violazione codice della strada	Messa alla prova	
31/12/2014	781	106	892	43	0	2	167	1	150	8	2.044
31/12/2015	703	98	903	50	0	5	193	2	205	192	2.253
31/12/2016	690	88	936	54	0	5	231	5	183	417	2.521
31/12/2017	643	80	957	53	0	3	240	5	215	329	2.445
31/12/2018	736	92	822	56	0	4	262	12	195	532	2.619
31/12/2019	703	102	1.110	55	0	3	272	16	238	840	3.237
31/12/2020	740	92	1.387	46	0	4	282	11	202	805	3.477
31/12/2021	990	85	1.028	40	0	0	314	14	224	1.287	3.897

REGIONE LIGURIA

Situazione alla data	Misure alternative alla detenzione				Sanzioni sostitutive		Misure di sicurezza	Sanzioni di comunità		Misure di comunità	Totale soggetti in carico per misure
	Affidamento in prova al servizio sociale	di cui: in casi particolari	Detenzione domiciliare	Semi-libertà	Semi-detenzione	Libertà controllata	Libertà vigilata	LPU - Violazione legge stupefacenti	LPU - Violazione codice della strada	Messa alla prova	
31/12/2014	425	155	192	21	0	0	125	2	284	58	1.107
31/12/2015	392	129	206	20	0	0	122	3	180	429	1.352
31/12/2016	335	105	222	26	0	0	115	2	223	504	1.427
31/12/2017	422	113	227	27	0	2	131	0	305	617	1.731
31/12/2018	895	167	303	31	0	0	187	11	226	921	2.574
31/12/2019	1.018	239	268	37	0	2	185	10	159	979	2.658
31/12/2020	864	203	304	30	0	1	213	13	197	1.097	2.719
31/12/2021	1.123	194	229	24	1	3	207	10	236	1.517	3.350

REGIONE LOMBARDIA

Situazione alla data	Misure alternative alla detenzione				Sanzioni sostitutive		Misure di sicurezza	Sanzioni di comunità		Misure di comunità	Totale soggetti in carico per misure
	Affidamento in prova al servizio sociale	di cui: in casi particolari	Detenzione domiciliare	Semi-libertà	Semi-detenzione	Libertà controllata	Libertà vigilata	LPU - Violazione legge stupefacenti	LPU - Violazione codice della strada	Messa alla prova	
31/12/2014	2.303	784	1.527	51	1	11	470	30	1.521	127	6.041
31/12/2015	2.477	791	1.546	39	0	11	528	42	1.387	1.360	7.390
31/12/2016	2.846	906	1.511	35	0	11	511	50	1.561	1.797	8.322
31/12/2017	3.389	901	1.678	49	0	8	492	45	2.073	2.153	9.887
31/12/2018	3.500	936	1.411	63	0	10	546	56	2.422	3.040	11.048
31/12/2019	3.734	1.005	1.059	93	0	7	578	84	2.630	3.356	11.541
31/12/2020	3.355	1.025	1.609	61	0	8	621	89	2.662	3.211	11.616
31/12/2021	3.940	1.047	1.593	67	0	7	626	97	2.574	4.192	13.096

REGIONE MARCHE

Situazione alla data	Misure alternative alla detenzione				Sanzioni sostitutive		Misure di sicurezza	Sanzioni di comunità		Misure di comunità	Totale soggetti in carico per misure
	Affidamento in prova al servizio sociale	di cui: in casi particolari	Detenzione domiciliare	Semi-libertà	Semi-detenzione	Libertà controllata	Libertà vigilata	LPU - Violazione legge stupefacenti	LPU - Violazione codice della strada	Messa alla prova	
31/12/2014	306	66	180	11	0	0	93	7	88	4	689
31/12/2015	300	74	173	10	0	0	108	9	137	108	845
31/12/2016	365	79	215	16	0	0	116	11	155	302	1.180
31/12/2017	417	87	241	15	0	0	111	7	158	320	1.269
31/12/2018	434	86	226	18	0	1	109	14	123	500	1.425
31/12/2019	446	89	197	18	0	0	106	18	113	516	1.414
31/12/2020	557	84	272	19	0	3	113	27	131	561	1.683
31/12/2021	673	107	262	13	0	3	114	20	120	562	1.767

REGIONE MOLISE

Situazione alla data	Misure alternative alla detenzione				Sanzioni sostitutive		Misure di sicurezza	Sanzioni di comunità		Misure di comunità	Totale soggetti in carico per misure
	Affidamento in prova al servizio sociale	di cui: in casi particolari	Detenzione domiciliare	Semi-libertà	Semi-detenzione	Libertà controllata	Libertà vigilata	LPU - Violazione legge stupefacenti	LPU - Violazione codice della strada	Messa alla prova	
31/12/2014	63	15	29	1	0	0	10	0	1	0	104
31/12/2015	42	10	29	1	0	0	12	0	6	14	104
31/12/2016	65	13	48	4	0	0	9	0	4	35	165
31/12/2017	118	15	72	4	0	0	8	0	6	20	228
31/12/2018	106	17	56	3	0	0	7	0	12	49	233
31/12/2019	100	22	53	3	0	0	10	2	20	85	273
31/12/2020	124	21	74	3	0	0	15	2	25	105	348
31/12/2021	147	26	67	14	0	0	22	1	21	73	346

REGIONE PIEMONTE

Situazione alla data	Misure alternative alla detenzione				Sanzioni sostitutive		Misure di sicurezza	Sanzioni di comunità		Misure di comunità	Totale soggetti in carico per misure
	Affidamento in prova al servizio sociale	di cui: in casi particolari	Detenzione domiciliare	Semi-libertà	Semi-detenzione	Libertà controllata	Libertà vigilata	LPU - Violazione legge stupefacenti	LPU - Violazione codice della strada	Messa alla prova	
31/12/2014	721	167	692	42	2	45	487	52	821	59	2.921
31/12/2015	666	152	596	40	2	22	479	48	916	739	3.508
31/12/2016	666	139	706	49	0	21	513	44	884	928	3.811
31/12/2017	739	126	705	43	0	23	471	43	774	1.090	3.888
31/12/2018	826	126	703	63	1	27	475	40	962	1.344	4.441
31/12/2019	902	157	707	65	0	15	470	39	1.195	1.759	5.152
31/12/2020	804	134	875	63	0	11	470	39	1.038	1.647	4.947
31/12/2021	1.177	162	1.059	81	1	8	485	39	976	2.426	6.252

Fino all'anno 2016 i dati del Piemonte comprendono anche i dati della Valle d'Aosta.

REGIONE PUGLIA

Situazione alla data	Misure alternative alla detenzione				Sanzioni sostitutive		Misure di sicurezza	Sanzioni di comunità		Misure di comunità	Totale soggetti in carico per misure
	Affidamento in prova al servizio sociale	di cui: in casi particolari	Detenzione domiciliare	Semi-libertà	Semi-detenzione	Libertà controllata	Libertà vigilata	LPU - Violazione legge stupefacenti	LPU - Violazione codice della strada	Messa alla prova	
31/12/2014	979	310	866	70	0	7	251	6	165	8	2.352
31/12/2015	968	265	855	73	2	5	257	5	144	160	2.469
31/12/2016	1.030	212	921	77	3	8	247	8	103	261	2.658
31/12/2017	1.119	210	951	58	1	4	256	6	120	306	2.821
31/12/2018	1.378	217	1.069	71	1	5	266	4	111	351	3.256
31/12/2019	1.529	225	1.124	77	0	5	285	15	179	514	3.728
31/12/2020	1.474	191	1.220	67	0	6	277	7	169	466	3.686
31/12/2021	1.632	220	1.310	96	0	2	336	4	248	705	4.333

REGIONE SARDEGNA

Situazione alla data	Misure alternative alla detenzione				Sanzioni sostitutive		Misure di sicurezza	Sanzioni di comunità		Misure di comunità	Totale soggetti in carico per misure
	Affidamento in prova al servizio sociale	di cui: in casi particolari	Detenzione domiciliare	Semi-libertà	Semi-detenzione	Libertà controllata	Libertà vigilata	LPU - Violazione legge stupefacenti	LPU - Violazione codice della strada	Messa alla prova	
31/12/2014	740	235	350	15	0	2	53	4	274	58	1.496
31/12/2015	919	240	429	21	0	0	64	3	311	492	2.239
31/12/2016	907	214	292	28	0	0	100	5	266	540	2.138
31/12/2017	893	220	290	34	0	0	112	5	278	578	2.190
31/12/2018	1.090	248	277	27	0	1	119	10	261	666	2.451
31/12/2019	1.038	236	259	30	0	0	133	9	363	836	2.668
31/12/2020	799	189	269	25	0	1	137	9	492	708	2.440
31/12/2021	723	170	245	24	0	1	138	14	407	842	2.394

REGIONE SICILIA

Situazione alla data	Misure alternative alla detenzione				Sanzioni sostitutive		Misure di sicurezza	Sanzioni di comunità		Misure di comunità	Totale soggetti in carico per misure
	Affidamento in prova al servizio sociale	di cui: in casi particolari	Detenzione domiciliare	Semi-libertà	Semi-detenzione	Libertà controllata	Libertà vigilata	LPU - Violazione legge stupefacenti	LPU - Violazione codice della strada	Messa alla prova	
31/12/2014	1.201	212	1.077	88	1	30	496	81	65	32	3.071
31/12/2015	1.323	210	1.125	66	1	29	577	137	102	453	3.813
31/12/2016	1.376	199	1.241	81	1	37	648	140	91	633	4.248
31/12/2017	1.537	227	1.229	98	2	44	631	167	78	862	4.648
31/12/2018	1.677	263	1.319	101	4	29	662	130	93	1.540	5.555
31/12/2019	1.954	241	1.387	104	0	31	682	227	112	1.692	6.189
31/12/2020	1.849	218	1.329	92	1	10	688	314	232	1.744	6.259
31/12/2021	2.258	259	1.265	100	0	1	778	219	304	2.352	7.277

REGIONE TOSCANA

Situazione alla data	Misure alternative alla detenzione				Sanzioni sostitutive		Misure di sicurezza	Sanzioni di comunità		Misure di comunità	Totale soggetti in carico per misure
	Affidamento in prova al servizio sociale	di cui: in casi particolari	Detenzione domiciliare	Semi-libertà	Semi-detenzione	Libertà controllata	Libertà vigilata	LPU - Violazione legge stupefacenti	LPU - Violazione codice della strada	Messa alla prova	
31/12/2014	935	301	548	72	0	15	144	33	579	31	2.357
31/12/2015	772	248	533	109	0	19	148	32	525	721	2.859
31/12/2016	775	239	540	123	0	9	179	28	690	981	3.325
31/12/2017	850	249	510	106	2	9	207	35	624	1.071	3.414
31/12/2018	839	227	447	81	2	13	157	52	527	1.343	3.461
31/12/2019	879	215	435	119	0	13	151	56	549	1.602	3.804
31/12/2020	858	230	445	83	0	7	172	49	685	1.643	3.942
31/12/2021	975	253	448	88	0	6	190	53	705	2.289	4.754

REGIONE TRENTINO ALTO ADIGE

Situazione alla data	Misure alternative alla detenzione				Sanzioni sostitutive		Misure di sicurezza	Sanzioni di comunità		Misure di comunità	Totale soggetti in carico per misure
	Affidamento in prova al servizio sociale	di cui: in casi particolari	Detenzione domiciliare	Semi-libertà	Semi-detenzione	Libertà controllata	Libertà vigilata	LPU - Violazione legge stupefacenti	LPU - Violazione codice della strada	Messa alla prova	
31/12/2014	160	47	101	3	0	2	31	4	21	30	352
31/12/2015	183	59	73	3	0	3	37	8	20	209	536
31/12/2016	184	52	99	2	0	3	38	5	21	252	604
31/12/2017	219	56	78	4	0	1	37	10	23	337	709
31/12/2018	198	56	112	6	0	0	32	9	28	288	673
31/12/2019	218	56	91	9	0	0	37	3	12	309	679
31/12/2020	196	54	78	2	0	0	35	3	5	330	649
31/12/2021	257	51	106	4	0	0	40	3	15	477	902

REGIONE UMBRIA

Situazione alla data	Misure alternative alla detenzione				Sanzioni sostitutive		Misure di sicurezza	Sanzioni di comunità		Misure di comunità	Totale soggetti in carico per misure
	Affidamento in prova al servizio sociale	di cui: in casi particolari	Detenzione domiciliare	Semi-libertà	Semi-detenzione	Libertà controllata	Libertà vigilata	LPU - Violazione legge stupefacenti	LPU - Violazione codice della strada	Messa alla prova	
31/12/2014	156	58	54	10	0	0	23	1	142	3	389
31/12/2015	192	60	70	8	0	2	27	7	98	56	460
31/12/2016	241	63	70	14	0	2	33	2	167	88	617
31/12/2017	256	76	76	18	0	0	33	0	179	98	660
31/12/2018	259	86	63	9	0	1	44	0	180	161	717
31/12/2019	284	98	73	9	0	1	42	2	186	214	811
31/12/2020	280	87	91	5	0	0	45	1	211	257	890
31/12/2021	323	96	102	6	0	1	55	0	236	3490	1.073

REGIONE VALLE D'AOSTA

Situazione alla data	Misure alternative alla detenzione				Sanzioni sostitutive		Misure di sicurezza	Sanzioni di comunità		Misure di comunità	Totale soggetti in carico per misure
	Affidamento in prova al servizio sociale	di cui: in casi particolari	Detenzione domiciliare	Semi-libertà	Semi-detenzione	Libertà controllata	Libertà vigilata	LPU - Violazione legge stupefacenti	LPU - Violazione codice della strada	Messa alla prova	
31/12/2017	15	1	11	1	0	1	12	4	1	60	105
31/12/2018	11	0	19	1	0	0	11	5	0	64	111
31/12/2019	18	1	15	0	0	0	15	4	2	80	134
31/12/2020	12	2	19	1	0	0	16	7	4	66	125
31/12/2021	24	2	29	0	0	0	18	5	8	118	202

Fino all'anno 2016 i dati della Valle d'Aosta sono compresi nei dati del Piemonte.

REGIONE VENETO

Situazione alla data	Misure alternative alla detenzione				Sanzioni sostitutive		Misure di sicurezza	Sanzioni di comunità		Misure di comunità	Totale soggetti in carico per misure
	Affidamento in prova al servizio sociale	di cui: in casi particolari	Detenzione domiciliare	Semi-libertà	Semi-detenzione	Libertà controllata	Libertà vigilata	LPU - Violazione legge stupefacenti	LPU - Violazione codice della strada	Messa alla prova	
31/12/2014	594	181	476	33	0	2	137	14	505	22	1.783
31/12/2015	521	139	460	33	0	3	154	16	656	510	2.353
31/12/2016	527	123	461	32	0	0	144	21	898	724	2.807
31/12/2017	640	166	480	27	0	4	148	20	898	914	3.131
31/12/2018	705	171	475	24	0	12	158	19	866	1.191	3.450
31/12/2019	818	196	507	33	0	1	146	24	782	1.521	3.832
31/12/2020	744	176	436	25	0	2	136	28	802	1.427	3.600
31/12/2021	882	177	499	35	0	4	135	16	824	1.991	4.387

Quanto poi agli interventi in materia di condizioni di procedibilità, secondo i dati del Ministero della Giustizia (in precedenza riportati), alla fine del 2021, erano pendenti negli uffici giudicanti penali oltre un milione di procedimenti penali davanti ai tribunali, più di duecentosessantamila davanti alle Corti d'appello e oltre ventimila avanti la Corte di cassazione.

In un sistema come quello italiano, in cui il numero dei procedimenti penali è notevolmente elevato, anche in ragione dell'obbligatorietà dell'azione penale, un simile carico giudiziario incide inevitabilmente sulla durata del processo.

I dati ISTAT confermano che il furto è, tradizionalmente, un reato ad alto tasso di denuncia¹⁶. I furti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria sono stati 1.346.630 nel 2016, 1.265.678 nel 2017, 1.192.592 nel 2018, 1.071.776 nel 2019 e 721.680 nel 2020 (dato, quest'ultimo, verosimilmente influenzato al ribasso dalla pandemia e dei provvedimenti

¹⁶ Cfr. Delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria.
<http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=25069#>

che hanno limitato la circolazione delle persone, con conseguente riduzione dei reati comuni e “da strada”, come il furto). Ciò significa che in cinque anni, tra il 2016 e il 2020, sono stati avviati 5.598.356 procedimenti penali per furto, nella gran parte dei casi procedibili d’ufficio, stante l’ampia sfera della procedibilità d’ufficio prevista oggi dal codice penale.

Per questi, come per altri reati di frequente contestazione si pensi ad es. ai reati di truffa e frodi informatiche (le denunce, secondo dati ISTAT, sono state 151.464 nel 2016, 164.157 nel 2017, 189.105 nel 2018, 212.106 nel 2019, 248. 218 nel 2020¹⁷) o anche alle lesioni personali, alle minacce e ad alcune contravvenzioni come quella di disturbo del riposo o delle occupazioni delle persone, prevista dall’art. 659, primo comma, o al reato contravvenzionale di cui all’art. 660 c.p. relativo alla molestia o disturbo alle persone, estendere la procedibilità a querela rappresenta un forte incentivo alla riparazione dell’offesa – eventualmente all’esito di percorsi di giustizia riparativa – nonché alla definizione anticipata del procedimento penale attraverso la remissione della querela o l’attivazione della causa estintiva di cui all’art. 162 ter c.p., disposizione ad oggi scarsamente applicata, specie in sede dibattimentale, come si legge nella Relazione del Primo Presidente della Cassazione in occasione dell’inaugurazione dell’anno giudiziario 2021 – ivi, pag. 61.

A fronte di tali reati spesso lo Stato è spesso costretto a celebrare procedimenti penali che potrebbero essere definiti anticipatamente con il risarcimento del danno, la piena soddisfazione della persona offesa e l’estinzione del reato. Ciò è impedito dal regime di procedibilità d’ufficio che in non pochi casi comporta un enorme dispendio di energie e risorse che potrebbero essere utilmente impiegate per perseguire altri reati e per ridurre i tempi complessivi medi di definizione dei procedimenti penali, secondo l’obiettivo del P.N.R.R.

In relazione, ad esempio, al delitto di lesioni personali stradali gravi o gravissime previsto dall’articolo 590 *bis*, primo comma, del codice penale, spesso è la persona offesa ad essere disinteressata alla punizione del responsabile, perché già risarcita dalle compagnie di assicurazione. Questi procedimenti riguardano fatti frequentissimi (ricorrenti nel ruolo del giudice monocratico) e talvolta di difficile e complesso accertamento, avviati per applicare pene del tutto modeste e per lo più non eseguibili.

¹⁷ <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=25069#>

Il presente schema, pertanto, in linea coi criteri di delega di cui all'art. 1, comma 15, L. n. 134 del 2021, amplia il novero dei reati procedibili a querela valorizzando forme alternative di definizione del procedimento, incentrate su condotte riparatorie, eventualmente all'esito di percorsi di giustizia riparativa, e sempre tenendo conto delle necessarie esigenze di tutela della persona offesa e della collettività, nonché dei beni pubblici coinvolti nel reato.

Quanto poi all'intervento sulla norma dell'art. 131 bis c.p. (esclusione della punibilità per la particolare tenuità del fatto), la delega mira a valorizzare – ampliandone l'ambito di applicabilità – un istituto che ha già mostrato significative potenzialità di deflazione processuale, evitando che si celebrino, magari per tre gradi di giudizio, processi penali per fatti bagatellari.

Introdotta dal decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28, in attuazione della delega contenuta nell'art. 1, comma 1, lett. m), legge 28 aprile 2014, n. 67¹⁸ e già sperimentata nell'ordinamento minorile (art. 27 d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448) e in quello relativo alla competenza penale del giudice di pace (art. 34 d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274), l'esimente disciplinata dall'articolo 131 bis c.p., oggi non trova un'applicazione generalizzata ma è limitata ai soli reati per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a 5 anni ovvero la pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena detentiva.

I dati statistici forniti dal Ministero della Giustizia, Dipartimento per gli Affari di Giustizia, attraverso il Casellario giudiziale, evidenziano il successo applicativo dell'esimente di cui all'art. 131 bis c.p. in relazione ai reati per i quali oggi si applica.

¹⁸ Legge 28 aprile 2014, n. 67. Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili. GU Serie Generale n.100 del 02-05-2014.

Tab.1 Provvedimenti in materia di particolare tenuità del fatto (131 bis c.p.) iscritti al Casellario per anno

Autorità Giudiziaria	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totale provv. per Autorità Giudiziaria
CORTE DI APPELLO	549	1.093	1.346	1.477	1.513	839	716	16	7.549
CORTE DI ASSISE	13	19	26	27	40	32	31	4	192
CORTE MILITARE DI APPELLO	8	17	16	23	18	8	17	2	109
G.I.P. - TRIBUNALE	2.368	8.731	10.165	11.368	16.430	16.272	17.176	3.623	86.133
G.U.P. - TRIBUNALE	201	190	222	363	334	232	319	25	1.886
G.I.P. - TRIBUNALE MILITARE	5	20	9	7	5	8	14	3	71
G.U.P. - TRIBUNALE MILITARE	13	12	4	7	7	13	15	1	72
TRIBUNALE	8.087	9.626	9.166	10.165	10.374	6.483	6.486	255	60.642
TRIBUNALE MILITARE	3	16	17	13	19	3	12	3	86
Totale provv. per anno	11.247	19.724	20.971	23.450	28.740	23.890	24.786	3.932	156.740

Fonte: Sistema Informativo Casellario

“ non è consentito l'utilizzo dei dati per finalità diverse da quelle istituzionali”

N.B. La rilevazione potrebbe discostarsi dai dati reali a causa del fenomeno dell'arretrato nell'alimentazione del sistema da parte degli uffici.

Tab.2 Provvedimenti di archiviazione in materia di particolare tenuità del fatto (131 bis c.p.) iscritti al Casellario per anno

Autorità Giudiziaria	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totale provv. per Autorità Giudiziaria
CORTE DI APPELLO	2	0	0	1	1	0	0	0	4
CORTE DI ASSISE	2	6	10	7	18	19	13	4	79
TRIBUNALE	21	5	12	11	20	17	6	1	93
G.I.P. - TRIBUNALE	2.169	8.388	9.887	11.102	16.089	15.975	16.804	3.608	84.022
G.I.P. - TRIBUNALE MILITARE	4	10	5	4	4	8	13	2	50
G.U.P. - TRIBUNALE	4	9	9	34	24	34	49	8	171
Totale provv. per anno	2.202	8.418	9.923	11.159	16.156	16.053	16.885	3.623	84.419

Fonte: Sistema Informativo Casellario

“ non è consentito l'utilizzo dei dati per finalità diverse da quelle istituzionali”

N.B. La rilevazione potrebbe discostarsi dai dati reali a causa del fenomeno dell'arretrato nell'alimentazione del sistema da parte degli uffici.

Tab.3 Provvedimenti di proscioglimento per assoluzione in materia di particolare tenuità del fatto (131 bis c.p.) iscritti al Casellario per anno

Autorità Giudiziaria	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totale provv. per Autorità Giudiziaria
CORTE DI APPELLO	350	846	1.022	1.206	1.308	803	670	16	6.221
CORTE DI ASSISE	2	8	10	14	18	10	15	0	77
CORTE MILITARE DI APPELLO	8	14	15	19	13	8	11	2	90
TRIBUNALE	5.404	7.626	7.642	8.970	9.158	5.786	5.888	229	50.703
TRIBUNALE MILITARE	3	13	12	12	19	3	12	3	77
G.I.P. TRIBUNALE	130	227	150	191	231	199	233	8	1.369
G.U.P. TRIBUNALE	140	98	105	232	183	121	157	6	1.042
G.U.P. TRIBUNALE MILITARE	1	1	0	4	1	2	5	1	15
G.I.P. TRIBUNALE MILITARE	0	3	1	0	0	0	1	0	5
Totale provv. per anno	6.038	8.836	8.957	10.648	10.931	6.932	6.992	265	59.599

Fonte: Sistema Informativo Casellario

“ non è consentito l'utilizzo dei dati per finalità diverse da quelle istituzionali”

N.B. La rilevazione potrebbe discostarsi dai dati reali a causa del fenomeno dell'arretrato nell'alimentazione del sistema da parte degli uffici.

Tab.4 Provvedimenti di proscioglimento per non doversi procedere per particolare tenuità del fatto (131 bis c.p.) iscritti al Casellario per anno

Autorità Giudiziaria	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totale provv. per Autorità Giudiziaria
CORTE DI APPELLO	177	223	271	197	151	30	34	0	1.083
CORTE DI ASSISE	8	5	6	6	4	3	2	0	34
CORTE DI ASSISE DI APPELLO	1	0	0	0	0	0	0	0	1
CORTE MILITARE DI APPELLO	0	3	1	3	2	0	1	0	10
TRIBUNALE	2.363	1.880	1.426	1.098	1.153	630	561	25	9.136
TRIBUNALE MILITARE	0	3	5	1	0	0	0	0	9
G.I.P. TRIBUNALE	33	55	57	28	34	35	50	3	295
G.U.P. TRIBUNALE	17	22	19	25	44	34	26	5	192
G.U.P. TRIBUNALE MILITARE	2	2	1	0	0	2	0	0	7
G.I.P. TRIBUNALE MILITARE	1	6	1	1	0	0	0	0	9
Totale provv. per anno	2.602	2.199	1.787	1.359	1.388	734	674	33	10.776

Fonte: Sistema Informativo Casellario

Tab.5 Provvedimenti di proscioglimento per non luogo a procedere per particolare tenuità del fatto (131 bis c.p.) iscritti al Casellario per anno

Autorità Giudiziaria	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totale provv. per Autorità Giudiziaria
CORTE DI APPELLO	20	24	53	73	53	6	12	0	241
CORTE DI ASSISE	1	0	0	0	0	0	1	0	2
CORTE MILITARE DI APPELLO	0	0	0	1	3	0	5	0	9
TRIBUNALE	299	115	86	86	43	50	31	0	710
G.I.P. TRIBUNALE	36	61	71	47	76	63	89	4	447
G.U.P. TRIBUNALE	40	61	89	72	83	43	87	6	481
G.U.P. TRIBUNALE MILITARE	10	9	3	3	6	9	10	0	50
G.I.P. TRIBUNALE MILITARE	0	1	2	2	1	0	0	1	7
Totale provv. per anno	406	271	304	284	265	171	235	11	1.947

Fonte: Sistema Informativo Casellario

Dal 2015 l'istituto è stato applicato in oltre 150.000 procedimenti penali, con una media di oltre 25.000 applicazioni per anno, tra il 2019 e il 2021. Nel 55% dei casi, tra il 2015 e il 2022, la causa di non punibilità è stata applicata dal giudice per le indagini preliminari e ha portato a oltre 84.000 provvedimenti di archiviazione per particolare tenuità del fatto (16.885 nel 2021), evitando la celebrazione di altrettanti processi penali, magari fino al terzo grado di giudizio. Nel 38% dei casi l'applicazione è avvenuta invece da parte del tribunale (oltre 50.000 provvedimenti di proscioglimento per assoluzione e 9.000 per non doversi procedere); nel 5% dei casi da parte della corte d'appello (oltre 6.000 sentenze di proscioglimento per assoluzione e oltre 1.000 sentenze di proscioglimento per non doversi procedere). Secondo i dati del Casellario giudiziale il furto semplice (art. 624 c.p.) rappresenta oggi di gran lunga il primo reato tra quelli per i quali, trova applicazione l'art. 131 bis c.p.: oltre 31.000 provvedimenti dal 2015 ad oggi (pari al 17% delle applicazioni complessive dell'istituto, dalla sua introduzione). Questi dati promettono di crescere sensibilmente, per effetto della riforma, in conseguenza dell'ampliamento dell'ambito di applicazione dell'istituto previsto dal presente intervento in linea con i criteri della delega e della giurisprudenza intervenuta spesso sul tema.

In una recente sentenza la Corte costituzionale (n. 156/2020) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 131 bis del codice penale, nella parte in cui non consente l'applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto ai reati per i quali non è previsto un minimo edittale di pena detentiva e ha statuito che «la causa di non punibilità della “particolare tenuità del fatto” è applicabile al reato di ricettazione attenuata, previsto dal secondo comma dell'articolo 648 del codice penale, e a tutti i reati ai

quali, non essendo previsto un minimo edittale di pena detentiva, si applica il minimo assoluto di 15 giorni di reclusione». Nonostante queste aperture da parte del giudice di costituzionalità oggi rimangono esclusi dall'ambito di applicazione dell'art. 131 *bis* c.p. numerosi reati puniti con pena detentiva superiore nel massimo a cinque anni e non superiore, nel minimo, a due anni, come ad esempio il furto aggravato ex art. 625 c.p., co. 1 c.p., punito con la reclusione da due a sei anni, la ricettazione ex art. 648, co. 1 c.p., punita con la reclusione da due a otto anni, o la falsità materiale del pubblico ufficiale in atti pubblici, ex art. 476 c.p., punita con la reclusione da uno a sei anni. Si tratta, in questi e in altri casi, di reati oggetto di procedimenti penali con elevata incidenza statistica nei ruoli d'udienza, che non di rado hanno ad oggetto fatti di particolare tenuità e per i quali – non essendo possibile disporre nel corso delle indagini l'archiviazione per particolare tenuità del fatto, ovvero il proscioglimento in primo grado, possono addirittura essere celebrati tre gradi di giudizio, impegnando complessivamente nove giudici (uno in primo grado, tre in appello e cinque in cassazione). Basti pensare ad esempio alla vasta casistica giurisprudenziale in tema di delitti contro il patrimonio, a casi emblematici nei quali – all'esito del giudizio – è oggi applicabile l'attenuante del danno patrimoniale di speciale tenuità (art. 62, n. 4 c.p.), ma, per il limite edittale di pena, non può applicarsi la causa di esclusione della punibilità di cui all'art. 131 *bis* c.p. E', ad esempio, il caso del furto in supermercato (spesso commesso per bisogno) di generi alimentari del valore di pochi euro, aggravato per essere commesso su cose esposte alla pubblica fede, o con destrezza o con mezzo fraudolento; del furto (aggravato per l'esposizione alla pubblica fede) di un cartello stradale arrugginito e in disuso (Cass. Sez. IV, 2 febbraio 2017, n. 23093, rv. 269998); del furto (aggravato per le stesse ragioni) di una melanzana prelevata da un campo (Cass. Sez. V, 2 novembre 2017, n. 12823).

Quanto poi alle **disposizioni in materia di sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi di cui al capo III della l. 24 novembre 1981, n. 689**, si osserva come, introdotta più di quarant'anni fa dalla legge 689 del 1981, quale rilevante novità per l'ordinamento italiano, ispirata, alla logica delle alternative al carcere, l'area della sostituzione della pena detentiva, originariamente individuata nella misura massima di sei mesi, è stata progressivamente estesa, prima, a un anno (nel 1993) e, poi, a due anni (nel 2003). Nonostante questa progressiva valorizzazione dell'istituto, l'evoluzione del sistema sanzionatorio, nei decenni successivi, è stata tale da rendere nella prassi sempre meno rilevanti le sanzioni sostitutive. Come

evidenziato dalla dottrina, l'area della pena sostituibile, infatti, è rimasta sovrapposta a quella della pena sospendibile, rendendo così di fatto le sanzioni sostitutive soluzioni meno praticate dai giudici e meno interessanti per la difesa, anche nel contesto dei riti alternativi. Entro l'area dei due anni di pena inflitta, patteggiare l'applicazione di una sanzione sostitutiva della reclusione, ad esempio, è di gran lunga meno conveniente rispetto a un patteggiamento subordinato alla sospensione condizionale dell'esecuzione della pena stessa.

I dati ricavati dalle statistiche del Ministero della Giustizia confermano il successo applicativo della sospensione condizionale della pena: il 50% delle condanne a pena detentiva di qualsiasi ammontare, nel decennio 2011-2021, è infatti rappresentato da condanne a pena sospesa. Per contro, la pressoché irrilevante applicazione delle pene sostitutive di cui all'art. 53 l. n. 689/1981 è testimoniata, emblematicamente, dai dati relativi alla semidetenzione (cfr. tabella sotto riportata) - che ha interessato nel 2021 solo 11 persone - e alla libertà controllata - che ha interessato nello stesso anno solo 540 persone.

Tabella 8a - Soggetti in carico per misure nell'anno 2021, secondo la tipologia di misura. ^(*)

Tipologia di misura	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
Misure alternative alla detenzione^(*)			
Affidamento in prova al servizio sociale	30.598	2.860	33.458
Detenzione domiciliare	22.077	2.419	24.496
Semilibertà	1.246	38	1.284
Sanzioni sostitutive			
Semidetenzione	11	0	11
Libertà controllata	477	63	540
Misure di sicurezza			
Libertà vigilata	5.540	389	5.929
Sanzioni di comunità			
Lavoro di pubblica utilità - violazione legge sugli stupefacenti	895	109	1.004
Lavoro di pubblica utilità - violazione codice della strada	13.526	1.702	15.228
Misure di comunità			
Messa alla prova	40.116	7.892	48.008

D'altra parte, se si guarda ai dati dei ristretti per pene detentive c.d. brevi, al 31 dicembre 2021,¹⁹ il numero di detenuti per pene inflitte in misura inferiore a quattro anni era

¹⁹ Il riferimento ai dati del 31 dicembre 2021 si giustifica per il fatto che l'istruttoria normativa ai fini dell'analisi d'impatto è stata condotta alle Commissioni di studio costituite con DM ad ottobre 2021. Cfr. Adulti in area penale esterna (anno 2021).

pari a 11.262 su 37.631, cioè il 29,9%. Ciò significa che quasi un detenuto ogni tre stava scontando una pena breve. Dei citati 11.262 detenuti, 1.173 stavano scontando una pena fino a un anno; 2.244 una pena compresa tra un anno e due anni; 3.754 una pena compresa tra due anni e tre anni; 4.100 una pena compresa tra tre anni e quattro anni. Ciò significa che i detenuti per pene inflitte tra i due e i quattro anni – oggi non sostituibili né suspendibili – costituiscono il 70% (7.854) dei detenuti condannati a pena detentiva breve e il 21% del complesso dei detenuti condannati.

Sempre al 31 dicembre 2021 i detenuti per pena inflitta non superiore ad un anno erano 1.173, pari al 3% dei detenuti in espiatione di pena. Inoltre, se si guarda alla nazionalità dei ristretti emerge che al 31 dicembre 2021, gli stranieri rappresentavano il 44% dei condannati a pena detentiva non superiore a un anno; il 43% dei condannati a pena detentiva compresa tra uno e due anni; il 42% dei condannati a pena detentiva compresa tra due e tre anni; il 39% dei condannati a pena detentiva compresa tra tre e cinque anni.

In attuazione della delega (art. 1, co. 17 lett. f) l. n. 134/2021) il presente schema modifica la disciplina delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi di cui al Capo III della l. 24 novembre 1981, n. 689, che vengono ora concepite, sin dal *nomen iuris*, come vere e proprie pene sostitutive a sottolineare che si tratta di vere e proprie pene, per quanto non edittali. Il concetto di pena detentiva “breve”, sostituibile con pene non detentive o semi-detentive, cambia e raddoppia: da due a quattro anni. Si spezza così la sovrapposizione tra l’area delle sanzioni sostitutive e l’area della sospensione condizionale della pena che, come sopra detto, ha comportato la sterilizzazione delle sanzioni sostitutive, meno appetibili di una mera sospensione dell’esecuzione della pena e si fa coincidere il limite di pena detentiva sostituibile con quello della pena soggetta a sospensione dell’ordine di esecuzione ex art. 679 c.p.p., in vista della richiesta di una misura alternativa alla detenzione. Così facendo, quanto in particolare alla semilibertà e alla detenzione domiciliare, che continueranno ed essere previste anche come misure alternative alla detenzione applicabili dal tribunale di sorveglianza dopo la definitività della sentenza, si anticipa nel giudizio di cognizione la

possibilità di applicare misure corrispondenti alle attuali due misure alternative di cui si è detto.

Per avere un'idea del numero dei potenziali destinatari interessati dell'intervento riformatore, basti considerare che il sistema delineato promette di replicare, all'interno delle pene sostitutive, un analogo rapporto in termini percentuali tra semilibertà, detenzione domiciliare, lavoro di pubblica utilità e pena pecuniaria.

Tabella 9 - Soggetti in carico nell'anno 2021, per misure alternative alla detenzione, secondo lo stato del soggetto. (*)

Tipologia di misura alternativa e stato del soggetto	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
Affidamento in prova al servizio sociale			
Condannati dalla libertà			
Misura ordinaria	16.195	1.766	17.961
Misura provvisoria	2.395	238	2.633
Misura per tossico/alcolodipendenti	1.284	130	1.414
Misura provvisoria per tossico/alcolodipendenti	80	5	85
Misura per affetti da AIDS	7	0	7
Misura per militari	4	1	5
Condannati dalla detenzione			
Misura ordinaria	4.292	317	4.609
Misura provvisoria	1.670	166	1.836
Misura per tossico/alcolodipendenti	2.479	90	2.569
Misura provvisoria per tossico/alcolodipendenti	1.596	66	1.662
Misura per affetti da AIDS	17	1	18
Condannati da detenzione domiciliare o da arresti domiciliari			
Misura ordinaria	1.202	141	1.343
Misura per tossico/alcolodipendenti	455	24	479
Misura per affetti da AIDS	95	5	100
Detenzione domiciliare			
Condannati dalla libertà			
Misura ordinaria	7.176	912	8.088
Misura provvisoria	568	98	666
Misura per affetti da AIDS	31	2	33
Misura per madri/padri	3	4	7
Condannati dalla detenzione			
Misura ordinaria	8.480	775	9.255
Misura provvisoria	1.571	271	1.842
Misura per affetti da AIDS	112	11	123
Misura per madri/padri	29	61	90
Ex art.656 c.p.p.			
Misura provvisoria	4.937	399	5.336
Semilibertà			
Condannati dalla libertà			
Misura ordinaria	91	3	94
Misura provvisoria	1	0	1
Condannati dalla detenzione			
Misura ordinaria	1.143	34	1.177
Misura provvisoria	16	1	17

(*) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.

Per ogni soggetto sono considerati gli incarichi emessi nel periodo o attivi da periodi precedenti. I dati riferiti alle diverse misure alternative, così come quelli relativi allo stato del soggetto, non possono essere sommati, in quanto i soggetti per i quali è stata disposta l'esecuzione di più misure sono conteggiati in corrispondenza di ciascuna misura e stato che li ha riguardati.

Facendo pertanto un parallelo con i numeri registrati nel 2021 per le persone sottoposte dall'esterno (dalla libertà, non dalla detenzione) alle misure alternative, la tabella sopra evidenzia che gli ammessi al regime della semilibertà/misura alternativa erano 94,

mentre a fruire della misura alternativa della detenzione domiciliare sono stati 8.088 unità²⁰. Questi dati forniscono un ordine di grandezza plausibile delle potenzialità applicative delle nuove misure della semilibertà c.d. sostitutiva e della detenzione domiciliare c.d. sostitutiva che saranno applicate dal giudice di cognizione con significativi effetti deflativi. Anche il lavoro di pubblica utilità quale pena sostitutiva della pena detentiva irrogata per qualsiasi reato in misura non superiore a tre anni implica potenzialità applicative considerevoli e correlate capacità deflative tanto sul processo – anche per via dell’inappellabilità delle sentenze di condanna al LPU – quanto sul carcere. Il ruolo del lavoro di pubblica utilità, nel sistema delineato dallo schema di riforma è comparabile a quello ricoperto dell’affidamento in prova al servizio sociale tra le misure alternative alla detenzione, in rapporto alla semilibertà e alla detenzione domiciliare. Se l’affidamento in prova al servizio sociale è di gran lunga la più applicata tra le misure alternative alla detenzione concesse dall’esterno (per pene detentive inflitte entro il limite di quattro anni, cioè entro lo stesso limite in cui è oggi resa possibile l’applicazione di una pena sostitutiva) è verosimile che nel medio e breve termine ciò possa verificarsi anche per il lavoro di pubblica utilità sostitutivo, rispetto alla semilibertà sostitutiva e alla detenzione domiciliare sostitutiva. Secondo i dati del Ministero della Giustizia, nel 2021, le persone in carico all’UEPE in esecuzione del LPU sono state 15.228, per reati connessi alla circolazione stradale, e 1.004, per reati in materia di stupefacenti. Il LPU, quale sanzione sostitutiva della pena detentiva, ha interessato nel 2021, nel complesso, un numero di persone pari al 34% di quelle che, nello stesso anno, sono state in carico all’UEPE perché ammesse, in relazione a reati puniti con la reclusione non superiore nel massimo a quattro anni, alla sospensione del procedimento con messa alla prova, ex art. 168 bis c.p., che comporta obbligatoriamente il lavoro di pubblica utilità²¹.

Quanto alla **sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato**, l'intervento mira a valorizzare l'istituto, introdotto nel 2014, che realizza un'anticipazione del trattamento rieducativo/risocializzante, a beneficio della collettività (riduzione dei tassi di

20

https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?facetNode_1=1_5_44&contentId=SST372115&previousPage=mg_1_14

21

https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?facetNode_1=1_5_44&contentId=SST372115&previousPage=mg_1_14

recidiva), oltre che dell'individuo che vi è sottoposto. La MAP, nel sistema processuale, contribuisce poi a ridurre la durata media del processo e riveste, pertanto, una importanza strategica rispetto agli obiettivi del P.N.R.R. e di efficienza complessiva della giustizia penale. Essa comporta infatti la sospensione del procedimento penale, nella fase delle indagini, o del processo, dopo l'esercizio dell'azione penale, consentendo di liberare risorse ed energie per la trattazione di altri procedimenti penali.

Come evidenziano le analisi statistiche di seguito riportate, la MAP, dalla sua entrata in vigore ad oggi (ultimo dato 31 marzo 2022), ha fatto registrare un costante incremento dei soggetti beneficiari della misura a conferma del permanere dell'interesse nei confronti di questo istituto che, se ben gestito, accanto alla valenza deflattiva per i tribunali, soddisfa istanze special preventive e di risocializzazione, mediante l'incentivazione di comportamenti riparativi indirizzati alla persona offesa dal reato e, più in generale alla collettività.

Il procedimento di sospensione del processo con messa alla prova è infatti uno degli spazi di maggiore sperimentazione di pratiche di giustizia riparativa, quale opportunità per ricucire la frattura provocata dall'illecito, rinsaldare il patto di legalità con la cittadinanza, limitare la recidiva e, più in generale, ridurre la conflittualità tra le parti²².

GRAFICO N. 5 - ANDAMENTO STATISTICO DELLA MESSA ALLA PROVA. PERIODO MAGGIO 2014 – MARZO 2022.

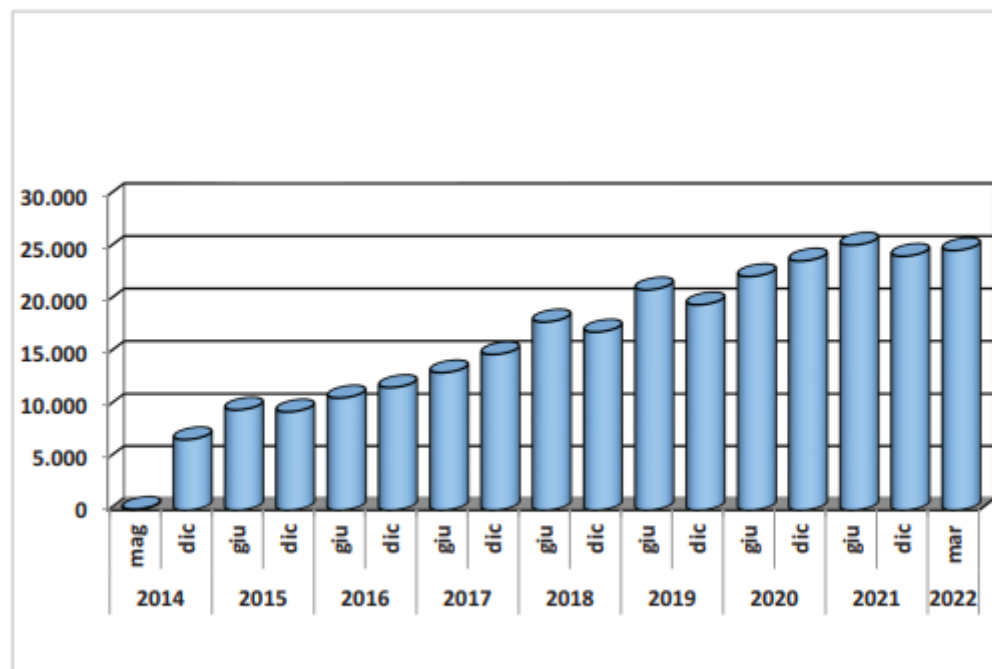


ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

²² Cfr. Relazione sullo stato di attuazione delle disposizioni in materia di messa alla prova dell'imputato (Anno 2021) (Articolo 7, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67) Presentata dalla Ministra della giustizia (CARTABIA)

http://documenti.camera.it/_dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/207/005/INTERO.pdf

GRAFICO N. 8 - ISTANZE PER MESSA ALLA PROVA PENDENTI A FINE MESE MAGGIO 2014 - MARZO 2022.

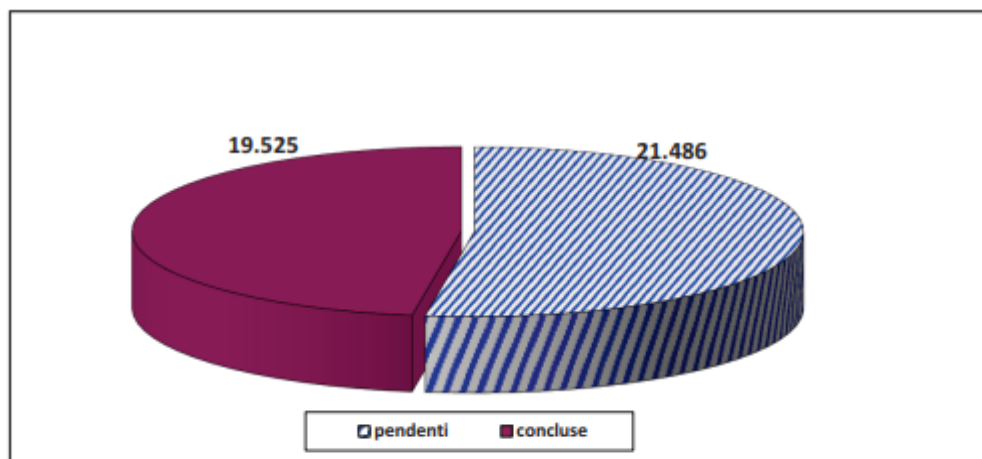


ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

Come risulta dai grafici sopra riportati, a distanza di otto anni dall'introduzione dell'istituto, nonostante la problematica della pandemia da covid-19, il numero di misure in corso ha continuato a mantenere un andamento incrementale registrando in particolare un incremento del 2% dal 31.12.2021 (24.400) al 31.03.2022 (24.749) .

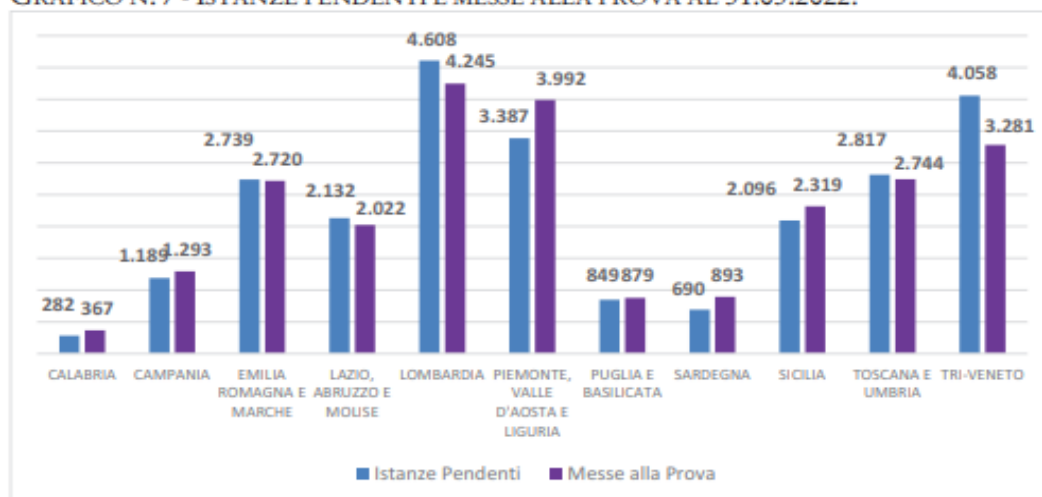
I grafici n. 6 e 7 evidenziano le istanze pervenute agli UEPE nel corso dell'ultimo anno (marzo 2021 - marzo 2022

GRAFICO N. 6 - ISTANZE DI MESSA ALLA PROVA PERVENUTE AGLI UEPE. PERIODO MARZO 2021 - MARZO 2022.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

GRAFICO N. 7 - ISTANZE PENDENTI E MESSE ALLA PROVA AL 31.03.2022.



ELABORAZIONE A CURA DELLA DGEPE.

Le potenzialità deflative dell'istituto, sul carico processuale, emergono dai dati statistici del Ministero della Giustizia, Dipartimento per la Giustizia minorile e di Comunità. Nel 2021 l'ufficio di esecuzione penale esterna ha preso in carico 48.008 persone a seguito di sospensione del procedimento con messa alla prova, e ha avviato indagini per 60.072 persone, al fine della sospensione del procedimento con messa alla prova; nel complesso ha preso in carico 108.080 indagati o imputati. Al 31 dicembre del 2021 le persone messe alla prova erano 24.400 e rappresentavano il 35% delle persone in carico all'UEPE per l'esecuzione di misure di vario genere (misure alternative alla detenzione, sanzioni sostitutive delle pene detentive, misure di sicurezza).

Nella prospettiva della deflazione penitenziaria la MAP si rivela un istituto di primario rilievo, all'interno del sistema. Basti pensare che al 31 dicembre 2021 il numero dei soggetti in carico all'UEPE per MAP superava quello di quanti, dopo una sentenza definitiva di condanna, erano a quella data affidati in prova al servizio sociale (19.327), la più ricorrente tra le misure alternative alla detenzione. Sempre a quella data, i detenuti erano 54.134: gli ammessi alla MAP rappresentavano, pertanto, un numero pari al 45% dei detenuti²³.

La MAP costituisce oggi la misura di comunità più applicata, tra quelle che gestisce l'UEPE. È una misura dall'elevato potenziale special-preventivo, che evita gli effetti desocializzanti del carcere per quanti, all'esito del processo, sarebbero stati condannati a una pena detentiva; è una misura che contribuisce a non aggravare il sovraffollamento carcerario e che, per quanto si è detto, riduce i tempi complessivi medi del processo penale attraverso il meccanismo sospensivo. Per queste ragioni, l'ampliamento della MAP promette senz'altro di produrre plurimi effetti positivi sul sistema della giustizia penale. L'ampliamento dell'organico dell'UEPE, recentemente disposto dal Governo, è d'altra parte funzionale al rafforzamento di misure come la MAP.

L'intervento di riforma, in particolare, estende l'ambito di applicabilità della sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato ad ulteriori reati, di cui all'art. articolo 550, comma 2 del codice di procedura penale, puniti con pena edittale detentiva non superiore nel massimo a sei anni, che si prestino a percorsi risocializzanti o riparatori, da parte dell'autore, compatibili con l'istituto. Fermo restando il limite generale della pena detentiva edittale massima, stabilito in quattro anni, attraverso l'ampliamento del catalogo dei reati di cui all'art. 550, comma 2, si estende l'istituto a specifici reati puniti con pena edittale detentiva non superiore a sei anni.

Per valorizzare ulteriormente l'istituto si prevede poi che la richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato possa essere proposta anche dal pubblico ministero.

23

https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/Adulti_in_area_penale_esterna_31.12.2021da_sostituire.pdf

Quanto poi alle disposizioni in materia di pena pecuniaria, il presente schema di decreto reca modifiche al codice di procedura penale, al codice penale e alla collegata legislazione speciale in materia di pena pecuniaria, al fine di restituire effettività alla stessa.

Il fallimento del vigente sistema di esecuzione della pena pecuniaria che nel sistema italiano è l'unica pena principale alternativa a quella detentiva (cfr. art. 17 c.p.) alla quale sono riconducibili la multa (pena principale per i delitti) e l'ammenda (pena principale per le contravvenzioni) è testimoniato dai dati statistici di seguito riportati, dalla giurisprudenza e dagli studiosi del diritto penale che da decenni denunciano la condizione di generale ineffettività della pena pecuniaria, che di norma, non viene né eseguita né convertita.

L'attuale sistema di esecuzione della pena pecuniaria concepisce la stessa come un credito che lo Stato – attraverso una agenzia a ciò incaricata – deve riscuotere attraverso l'iscrizione a ruolo e una complessa procedura amministrativa regolata dal testo unico sulle spese di giustizia (d.P.R. n. 115/2002). Multa e ammenda, nel nostro ordinamento, rappresentano crediti per lo Stato e corrispondenti debiti per il condannato, al pari delle più diverse spese di giustizia: dal contributo unificato per il processo civile, alle spese per le copie degli atti giudiziari e per i diritti di cancelleria, alle spese processuali e alle sanzioni processuali (ad es., per la inammissibilità dei ricorsi per cassazione). La procedura, presenta diverse criticità, che vanno dall'irreperibilità del condannato, alla sua identificazione ai fini fiscali (assenza del codice fiscale), alla lentezza nel processo di compilazione della scheda riassuntiva delle spese di giustizia da recuperare (processo solo in anni recenti informatizzato), alle difficoltà di quantificazione di alcune voci di costo, ecc. Il risultato, testimoniato dai dati, è che la procedura, nonostante gli sforzi organizzativi e l'impegno dei soggetti istituzionali coinvolti, non produce risultati efficienti e che, paradossalmente, i costi che lo Stato sostiene per recuperare le spese di giustizia, comprese le pene pecuniarie, finiscono per rappresentare una sorta di condanna per lo Stato, costretto a inseguire i creditori – compresi gli autori di reato condannati alla multa o all'ammenda – per lo più senza frutto²⁴.

²⁴ Dal 2010 la quantificazione, l'iscrizione a ruolo e la riscossione dei crediti di giustizia a favore dell'Erario è passata dalle cancellerie dei tribunali nelle mani di Equitalia Giustizia (società al 100% pubblica). A sua volta Equitalia Giustizia invia le cartelle all'Agenzia delle Entrate, che deve procedere alla riscossione con l'invio delle raccomandate.

I dati statistici estratti dal Casellario giudiziale (Ministero della Giustizia, Dipartimento per gli Affari di Giustizia) testimoniano lo stato patologico in cui versa la pena pecuniaria.

a) Totale Condanne a pena pecuniaria (sola o congiunta a pena detentiva) iscritte nel Sistema Informativo del Casellario per anno di emissione dal 2015 al 2020 e stato di avvenuta esecuzione

Anno condanne	Totale condanne	Totale importo pena pecuniaria comminata	Totale condanne con ipotesi di reato artt. 73, 74 legge 309/90	Totale importo pena pecuniaria comminata relativo alle condanne con ipotesi di reato artt. 73, 74 legge 309/90	Totale condanne con pena sospesa	Totale importo pena pecuniaria comminata relativo alle condanne con pena sospesa	Totale condanne con pena sospesa e ipotesi di reato artt. 73, 74 legge 309/90	Totale importo pena pecuniaria comminata relativo alle condanne con pena sospesa e ipotesi di reato artt. 73, 74 legge 309/90	Totale condanne eseguite	Totale importo pena pecuniaria riscossa
2015	208.805	€ 1.644.087.956,95	30.232	€ 281.868.586,88	84.822	€ 800.113.097,73	10.272	€ 32.297.085,26	5.286	€ 5.975.791,79
2016	188.608	€ 2.165.116.081,66	31.269	€ 262.841.381,43	73.850	€ 915.541.679,86	10.532	€ 28.701.025,60	4.045	€ 4.571.989,05
2017	172.640	€ 8.389.613.322,03	31.442	€ 247.945.805,19	65.920	€ 505.336.940,67	10.852	€ 28.526.591,61	3.136	€ 3.379.010,08
2018	170.932	€ 1.838.675.888,40	31.835	€ 236.281.719,93	62.760	€ 706.183.320,16	11.012	€ 29.260.037,80	2.155	€ 2.551.267,36
2019	153.438	€ 2.371.694.538,57	32.023	€ 338.167.632,57	52.369	€ 354.485.431,61	10.528	€ 28.513.921,11	1.049	€ 1.098.059,82
2020	94.948	€ 588.559.870,65	23.810	€ 205.987.497,05	31.064	€ 209.829.375,86	6.656	€ 18.827.343,36	641	€ 627.087,35

Fonte: Sistema Informativo Casellario

" non è consentito l'utilizzo dei dati per finalità diverse da quelle istituzionali"

N.B. La rilevazione potrebbe discostarsi dai dati reali a causa del fenomeno dell'arretrato nell'alimentazione del sistema da parte degli uffici.

b) Condanne a sola pena pecuniaria iscritte nel Sistema Informativo del Casellario per anno di emissione dal 2015 al 2020 e stato di avvenuta esecuzione

Anno condanne	Totale condanne	Totale importo pena pecuniaria comminata	Totale condanne con ipotesi di reato artt. 73, 74 legge 309/90	Totale importo pena pecuniaria comminata relativo alle condanne con ipotesi di reato artt. 73, 74 legge 309/90	Totale condanne con pena sospesa	Totale importo pena pecuniaria comminata relativo alle condanne con pena sospesa	Totale condanne con pena sospesa e ipotesi di reato artt. 73, 74 legge 309/90	Totale importo pena pecuniaria comminata relativo alle condanne con pena sospesa e ipotesi di reato artt. 73, 74 legge 309/90	Totale condanne eseguite	Totale importo pena pecuniaria riscossa
2015	76.202	€ 361.352.754,43	82	€ 905.280,00	22.990	€ 195.641.840,66	54	€ 694.790,00	4.495	€ 3.795.447,84
2016	61.231	€ 314.807.245,32	94	€ 1.232.916,00	16.060	€ 142.953.721,05	61	€ 1.030.794,00	3.359	€ 2.747.164,80
2017	53.924	€ 235.720.805,91	132	€ 1.411.133,00	13.591	€ 97.180.353,63	93	€ 1.031.662,00	2.616	€ 2.105.633,43
2018	54.114	€ 171.128.616,21	140	€ 830.832,67	12.206	€ 47.847.657,29	89	€ 605.417,67	1.650	€ 1.483.603,65
2019	48.609	€ 164.182.595,93	102	€ 614.396,00	10.012	€ 39.808.185,98	51	€ 353.467,00	846	€ 685.608,82
2020	30.930	€ 104.252.040,14	85	€ 502.361,00	6.942	€ 28.211.799,13	44	€ 316.576,00	572	€ 476.270,35

Fonte: Sistema Informativo Casellario

" non è consentito l'utilizzo dei dati per finalità diverse da quelle istituzionali"

N.B. La rilevazione potrebbe discostarsi dai dati reali a causa del fenomeno dell'arretrato nell'alimentazione del sistema da parte degli uffici.

c) Condanne a pena pecuniaria (congiunta a pena detentiva) iscritte nel Sistema Informativo del Casellario per anno di emissione dal 2015 al 2020 e stato di avvenuta esecuzione

Anno condanne	Totale condanne	Totale importo pena pecuniaria comminata	Totale condanne con ipotesi di reato artt. 73, 74 legge 309/90	Totale importo pena pecuniaria comminata relativo alle condanne con ipotesi di reato artt. 73, 74 legge 309/90	Totale condanne con pena sospesa	Totale importo pena pecuniaria comminata relativo alle condanne con pena sospesa	Totale condanne con pena sospesa e ipotesi di reato artt. 73, 74 legge 309/90	Totale importo pena pecuniaria comminata relativo alle condanne con pena sospesa e ipotesi di reato artt. 73, 74 legge 309/90	Totale condanne eseguite	Totale importo pena pecuniaria riscossa
2015	132.606	€ 1.282.747.502,52	20.766	€ 159.796.182,32	61.816	€ 604.450.357,07	8.253	€ 24.666.060,88	791	€ 2.180.343,95
2016	127.397	€ 1.850.326.139,34	21.121	€ 131.958.220,92	57.778	€ 772.536.238,81	8.412	€ 20.783.499,48	686	€ 1.824.824,25
2017	118.733	€ 8.153.931.416,12	21.683	€ 131.348.347,89	52.316	€ 408.160.737,04	8.707	€ 21.404.569,61	522	€ 1.274.276,65
2018	116.864	€ 1.667.672.879,19	21.642	€ 120.587.422,92	50.540	€ 658.325.646,87	8.665	€ 21.982.298,11	513	€ 1.077.833,71
2019	104.924	€ 2.207.688.264,14	21.827	€ 146.104.852,50	42.370	€ 314.688.085,63	8.184	€ 20.292.916,99	205	€ 413.451,00
2020	64.226	€ 484.992.271,28	15.223	€ 102.345.411,17	24.184	€ 181.838.901,73	5.191	€ 13.835.783,70	69	€ 150.817,00

Fonte: Sistema Informativo Casellario

* non è consentito l'utilizzo dei dati per finalità diverse da quelle istituzionali"

N.B. La rilevazione potrebbe discostarsi dai dati reali a causa del fenomeno dell'arretrato nell'alimentazione del sistema da parte degli uffici.

Nel 2019, su 211.814 condanne, quelle a pena pecuniaria congiunta a pena detentiva sono state 104.924 pari al 49,5% (cfr. tab c); quelle alla sola pena pecuniaria sono state 48.609, pari al 23% (tab b). Ne consegue che, nel 2019, il 72% delle condanne penali definitive, iscritte nel Casellario giudiziale, comprende anche o solo il pagamento allo Stato di una multa o di una ammenda, per una somma complessiva di oltre due miliardi di euro: 2.371.870.859 (cfr. tab a). Le condanne a pena condizionalmente sospesa ex art. 163 c.p. sono state 52.382, pari al 34% del totale delle condanne a pena pecuniaria (sola o congiunta a pena detentiva), per un importo inflitto complessivamente pari a 354.496.270 euro (cfr. tab. a). Al netto di tali condanne – fisiologicamente non eseguibili (salvo revoca del beneficio) – le condanne a pena pecuniaria iscritte nel Casellario giudiziale nel 2019 riguardano un ammontare complessivo eseguibile di oltre due miliardi di euro: 2.017.374.589. Sempre secondo i dati del Casellario giudiziale, le condanne a pena pecuniaria eseguite nel 2019 sono state 1.051, pari all'1% di quelle eseguibili (101.151), detratte cioè quelle a pena sospesa. L'80% delle condanne eseguite è alla sola pena pecuniaria (per lo più, come si dirà, in esecuzione di un decreto penale di condanna). Sempre secondo i dati del Casellario giudiziale, l'importo delle pene pecuniarie rimosse, nel 2019, è stato di poco superiore a un milione di euro (1.099.059). Ciò significa che è stato riscosso lo 0,046% e il non riscosso è di oltre due miliardi di euro. I dati relativi agli anni precedenti sono sostanzialmente in linea (quelli relativi agli anni più recenti non sono ancora aggiornati e quindi attendibili²⁵). Essi

²⁵ Nella nota metodologica si rappresenta che il Casellario Centrale fornisce il dato relativo al numero di provvedimenti iscritti nel Sistema Informativo del Casellario, ciò significa che, a fronte di una sentenza del giudice, emessa per tre imputati, di cui uno assolto e due condannati con sentenza definitiva, al Casellario

evidenziano una grave e intollerabile situazione di inefficienza del sistema di esecuzione della pena pecuniaria e di ineffettività della stessa, censurata anche dalla Corte dei Conti²⁶.

Ulteriori dati sul tema sono stati acquisiti dal gruppo di lavoro costituito presso l'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia in occasione dell'audizione di Equitalia Giustizia, che ha fornito un contributo scritto²⁷. Da questo risulta che nel triennio 2016-2019, quanto alla pena pecuniaria, il rapporto tra credito affidato ad Equitalia Giustizia e riscosso è del 4,2%: il non riscosso è di oltre 3 miliardi di euro, nel periodo considerato.

Tabella 3 Fornitura aggregata pene pecuniarie affidate e rimosse nell'intervallo 2016-2019

Tipologia carico	2016	2017	2018	2019	Totale aggregato
Carico Affidato	885.763.394,29	902.857.047,78	738.493.724,46	589.535.202,38	3.116.649.368,91
Carico Riscosso	41.894.983,12	28.758.633,43	17.681.910,21	11.621.389,58	99.956.916,34
Carico Sgravato	196.801.991,31	141.414.235,26	94.717.772,9	53.864.805,16	486.618.804,63
Carico Sospeso	86.555.077,44	78.426.733,68	30.116.934,62	78.384.852,72	273.483.598,46
Rapporto % riscosso/affidato al netto del carico sgravato e sospeso	7,0%	4,2%	2,9%	2,5%	4,2%

risultano iscritti due provvedimenti di condanna, uno per ogni imputato condannato definitivo. I dati sono stati estratti per anno di emissione della sentenza. I dati più recenti sono più bassi a causa dell'arretrato nell'alimentazione del sistema da parte degli uffici, che potrebbe essere particolarmente incisivo per gli anni più recenti.

Con riferimento alla statistica prodotta si rappresenta che sono stati estratti tutti i provvedimenti di condanna a pena pecuniaria (sola o congiunta alla pena detentiva). Questi provvedimenti potrebbero essere non tutti eseguibili, poiché il giudice potrebbe aver concesso la sospensione condizionale della pena.

Inoltre, con riferimento ai dati relativi al numero di condanne eseguite si rappresenta che lo stesso corrisponde solo a quanto iscritto sul sistema informativo del casellario e non è esaustivo della realtà, perché le pene pecuniarie potrebbero essere state pagate, ma l'informazione di avvenuta esecuzione pena, non essere stata ancora iscritta nel sistema del casellario.

²⁶ La situazione è stata censurata dalla Corte dei Conti in una relazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, approvata il 6 febbraio 2017, e intitolata "Il recupero delle spese di giustizia e i rapporti convenzionali tra il Ministero della Giustizia ed Equitalia Giustizia".

La relazione evidenzia serie criticità nella riscossione dei crediti dello Stato per spese di giustizia, macro-voce nella quale si iscrivono secondo l'attuale sistema normativo anche le pene pecuniarie. Tra il 2012 e il 2015, (cfr. citata Relazione della Corte dei Conti, pag. 41), solo il 4% delle spese di giustizia è stato riscosso: 85 milioni circa su oltre due miliardi di euro relativi alle 144.000 partite affidate a Equitalia Giustizia, delle quali solo il 18% hanno dato luogo a riscossioni. La relazione è consultabile al seguente link

https://www1.agenziaentrateriscossione.gov.it/export/sites/archivio/.content/files/it/Gruppo/Delibera_3_2017_g.pdf

²⁷ Analisi sugli importi e alla gestione relativa alla tipologia di credito "pena pecuniaria". Allegato depositato da Equitalia giustizia s.p.a. nel corso dell'audizione tenuta il 3 marzo 2022, all'interno del gruppo di lavoro istituito presso l'ufficio legislativo del Ministero della giustizia con D.M. 28 ottobre 2021 per l'elaborazione degli schemi di decreto legislativo recanti modifiche al sistema sanzionatorio penale, coordinato dal Prof. Gian Luigi Gatta.

Il dato è ancor più basso (3,2%) in rapporto alle condanne del giudice di pace; con l'aggravante che la pena pecuniaria è la pena principale per eccellenza nel sistema del giudice di pace, che non può applicare pene detentive. Questo dato segnala pertanto l'ineffettività della pena pecuniaria anche nel sottosistema del giudice di pace, che ruota attorno a quella sanzione.

Di seguito si riporta il dettaglio dei carichi affidati e riscossi relativi al credito "decreto penale di condanna":

Tabella N.1: Cluster relativo alla tipologia di credito Decreto penale di condanna

Tipologia carico	2016	2017	2018	2019	Totale aggregato
Carico Affidato	134.517.351,25	97.830.578,26	86.049.604,91	70.207.346,96	388.654.881,38
Carico Riscosso	12.505.128,85	8.710.790,45	6.125.228,49	3.844.744,63	31.185.892,42
Carico Sgravato	29.030.931	13.296.242	5.687.752	2.539.220	50.554.146
Carico Sospeso	18.266.308	15.554.174	7.839.414	16.156.134	57.816.030
Rapporto % tra riscosso/affidato al netto del carico sospeso e affidato	14,30%	12,60%	8,4%	7,5%	11,1%

La tabella N.1 evidenzia un carico riscosso medio pari a circa l'11,1% che, comparato con il dato aggregato relativo a tutte le pene pecuniarie, mostra come le riscossioni delle pene pecuniarie derivanti da decreto penale di condanna ed in generale la riscossione delle pene non associate alla detenzione, presenti valori ben più significativi rispetto a quanto rilevato in relazione alle pene pecuniarie congiunte a pena detentiva.

Tabella 2: Cluster relativo all'organo giudiziario Giudice di Pace:

Tipologia carico	2016	2017	2018	2019	Totale aggregato
Carico Affidato	22.639.536,28	26.336.687,2	33.753.484,86	29.464.867,65	112.194.575,99
Carico Riscosso	1.024.026,3	1.094.440,33	791.275,6	444.834,61	3.354.576,84
Carico Sgravato	1.629.622	1.013.919	546.252	516.439	3.706.273
Carico Sospeso	2.732.650	4.303.473	1.987.567	5.231.212	14.254.903
Rapporto % tra riscosso/affidato al netto del carico sgravato e sospeso	5,6%	5,2%	2,5%	1,9%	3,6%

Infine, secondo i dati di Equitalia Giustizia, nel triennio 2016-2019 il rapporto tra credito affidato e riscosso è sensibilmente più alto – pari mediamente all'11,1% – quando si tratta di pene pecuniarie applicate con decreto penale di condanna (artt. 459 e ss. c.p.p.).

Tale dato si presta a una duplice lettura: positiva, in paragone al dato medio di riscossione del 4,2%; negativa, se si considera che, essendo la pena pecuniaria la sola pena irrogabile con il decreto penale di condanna, circa 9 decreti di condanna su 10 non sono eseguiti. Con l'aggravante che l'estinzione del reato ex art. 460, co. 5 c.p.p. si verifica oggi in molti casi senza che il condannato abbia pagato la multa o l'ammenda; di qui la scelta della legge delega di stabilire che ai fini dell'estinzione del reato sia necessario il pagamento della pena pecuniaria (art. 1, co. 10, lett. d, n. 2 l. n. 134/2021).

In termini generali, è evidente come tassi così macroscopici di mancata esecuzione della pena pecuniaria ne comportano in molti casi la prescrizione, ai sensi degli artt. 172 e 173 c.p.

Come da anni segnala la dottrina e come di recente ha sottolineato la Corte costituzionale (sent. 279/2019), solo una pena pecuniaria reale e indefettibile può rappresentare una credibile alternativa alla pena detentiva, come avviene in altri ordinamenti²⁸.

Anche il procedimento di conversione, come quello di riscossione, sconta significativi tassi di ineffettività²⁹. Basti considerare che, nel 2019, per 100.000 condanne a pena pecuniaria eseguibili, e non eseguite, risultano 15.841 provvedimenti dei magistrati di sorveglianza per la conversione ex art. 102 l. n. 689/1981 in libertà controllata e solo 13 per la conversione in lavoro sostitutivo (fonte: Ministero della Giustizia, DGStat). Non risultano dati sulla conversione di secondo grado della pena pecuniaria in pena detentiva (reclusione o arresto), prevista dall'art. 108 l. n. 689/1981 per il caso di inosservanza delle prescrizioni della libertà controllata e del lavoro sostitutivo.

²⁸ In Germania, ad esempio, le condanne alla sola pena pecuniaria, nel 2019, sono state il 77,8% (fonte: destatis.de); oltre il triplo di quelle italiane (23%). Ed è significativo notare come la Germania, pur avendo un numero di abitanti di molto superiore all'Italia, abbia un numero di detenuti inferiore al nostro paese: circa 50.000 nel 2019, 45.000 nel 2021, dopo la pandemia. Quanto a quest'ultimo dato, è altresì significativo notare come siano circa 4.500 i detenuti per pena da conversione della pena pecuniaria non pagata (solo nel 2019 le persone condannate a pena pecuniaria sono state 567.000).

²⁹ L'attuale sistema di esecuzione/conversione distingue due situazioni: a) l'insolvenza e b) l'insolubilità. Quando non riesce a riscuotere la pena pecuniaria, l'agente addetto alla riscossione trasmette gli atti al pubblico ministero il quale, a sua volta, attiva la procedura di conversione della pena pecuniaria in una pena limitativa della libertà personale, cui provvede il magistrato di sorveglianza (artt. 660 e 678, co. 1 bis c.p.p.). La conversione è tuttavia prevista dall'art. 102 l. n. 689/1981 per il solo caso di insolubilità del condannato, cioè di impossibilità di pagare la pena pecuniaria. Se il condannato, invece, può pagare e non paga, la pena pecuniaria non si converte e lo Stato continua a cercare, per lo più invano, di riscuoterla.

Alla fine del 2021, secondo dati più aggiornati del Ministero della Giustizia, Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa, risultavano in esecuzione – e in carico alla magistratura di sorveglianza – 21.595 provvedimenti di libertà controllata per conversione di pena pecuniaria e solo 18 provvedimenti di lavoro sostitutivo³⁰. La pena da conversione della pena pecuniaria non eseguita per insolvibilità è pertanto di fatto, oggi, la libertà controllata, le cui prescrizioni sono disciplinate dall'art. 55 l. n. 689/1991 e che ruota attorno all'obbligo di presentarsi almeno una volta al giorno presso il locale ufficio di pubblica sicurezza.

Dai dati statistici sopra riportati risulta dunque che le pene pecuniarie raramente vengono eseguite, anche coattivamente, nei confronti di chi può pagarle e, che, non di frequente ma in modo comunque significativo, vengono convertite in mera libertà controllata nei confronti dei soli condannati insolubili. La legge commina pene pecuniaria, a volte molto severe, che in gran parte dei casi non vengono pagate e, quando si convertono, comportano poco più di un quotidiano obbligo di firma, con annessi oneri a carico dello Stato per il controllo delle prescrizioni, da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, e per la gestione dei procedimenti, da parte della magistratura di sorveglianza.

2. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI

2.1 Obiettivi generali e specifici

Obiettivo generale del presente intervento è quello di operare una vasta e organica riforma del processo penale, del sistema sanzionatorio penale e di introdurre una organica disciplina della giustizia riparativa in linea con i criteri della legge delega e in vista della piena attuazione dei principi costituzionali, eurounitari e convenzionali, nonché del raggiungimento degli obiettivi del P.N.R.R., che prevedono entro il 2026 la riduzione del 25% della durata media del processo penale nei tre gradi di giudizio, come sopra descritto. La riduzione dei tempi del processo penale, attraverso una riforma organica come quella oggetto dello schema di decreto legislativo, è altresì funzionale a completare il percorso di riforma avviato con le disposizioni immediatamente precettive della legge n. 134/2021 (art. 2) e, in

30

<https://reportistica.dgstat.giustizia.it/VisualizzatoreReport.aspx?Report=/Pubblica/Statistiche%20della%20DGS%20TAT/Materia%20Penale/5.%20Sorveglianza/6.%20In%20esecuzione>

particolare, con quelle che hanno introdotto l'improcedibilità dell'azione penale per superamento dei termini di durata massima dei giudizi di impugnazione.

Nel breve e medio termine la suddetta riforma rafforzerà la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e contribuirà a rendere più competitivo il sistema Paese. Un sistema giudiziario efficiente è presupposto essenziale per la sicurezza della collettività, per l'effettivo godimento delle libertà fondamentali, dei diritti sociali ed economici, per la promozione e lo sviluppo degli investimenti e dell'attività d'impresa, per la tenuta stessa dello stato di diritto. L'efficienza del processo penale, inoltre, è presidio di efficacia della pena, in chiave di prevenzione sia speciale che generale. Tempi troppo elevati, infatti, inficiano gli effetti deterrenti della pena e inducono a una potenziale continuazione del reato.

Obiettivi specifici perseguiti dal presente intervento in relazione alle tre aree tematiche di intervento sono i seguenti.

Quanto alla **riforma del processo penale**, obiettivo specifico è la **semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo penale nei suoi diversi gradi**: dalle indagini preliminari, al dibattimento, ai riti alternativi, al processo *in absentia*, ai giudizi di impugnazione, fino all'esecuzione penale.

Un primo gruppo di interventi mira a realizzare la **transizione digitale e telematica del processo penale**, attraverso significative innovazioni in tema di formazione, deposito, notificazione e comunicazione degli atti, registrazioni audiovisive e partecipazione a distanza ad alcuni atti del procedimento o all'udienza. La digitalizzazione della giustizia penale e lo sviluppo del processo penale telematico rappresentano aspetti cruciali, valorizzati dallo schema di decreto anche e proprio per ridurre i tempi dei processi, in linea con gli obiettivi del P.N.R.R.

Una seconda area di intervento attiene alla fase delle **indagini**, rispetto alla quale le modifiche attuative della delega perseguono due obiettivi: ridurre i tempi delle indagini incidendo sui termini di durata e introducendo rimedi giurisdizionali alla eventuale stasi del procedimento, determinata dall'inerzia del p.m. anche attraverso la previsione di una "finestra" di controllo giurisdizionale; pervenire a una più rigorosa selezione dei procedimenti meritevoli di essere portati all'attenzione del giudice attraverso l'esercizio dell'azione penale.

Alla stessa logica propulsiva rispondono specifici interventi concernenti **l'udienza preliminare** (come imposti dall'articolo 1 comma 9 lett m), n) o), calibrati avendo sempre

attenzione alla salvaguardia dei diritti delle parti e delle garanzie del giusto processo, nonché alle esigenze di efficienza ed efficacia dell'accertamento processuale).

La stessa logica propulsiva e selettiva informa le modifiche riguardanti il **giudizio di primo grado** e le **impugnazioni**, ove gli interventi sono stati attuati avendo sempre attenzione alla salvaguardia dei diritti delle parti e delle garanzie del giusto processo (in tal senso, ad esempio, si muove la radicale rivisitazione del processo *in absentia*, ma anche le importanti novità rappresentate dalla introduzione della udienza “filtro” nel procedimento mediante citazione diretta e dal regime delle contestazioni suppletive) e alle esigenze di efficienza ed efficacia dell'accertamento processuale (cui concorrono, tra le altre, le misure di incentivazione all'accesso ai procedimenti speciali, le regole per la riassunzione della prova nel caso di mutamento del giudice, le forme semplificate di trattazione “cartolare” delle impugnazioni, fatta sempre salva la possibilità per le parti di ottenere la trattazione in pubblica udienza o in camera di consiglio partecipata).

Gli interventi sul **sistema sanzionatorio** rispondono a una duplice, concorrente finalità:

a) **diversificare e rendere più effettive e tempestive le pene** (riforma delle pene sostitutive delle pene detentive brevi – semilibertà, detenzione domiciliare, lavoro di pubblica utilità e pena pecuniaria sostitutiva – applicate dal giudice di cognizione all'esito di un'udienza di sentencing e immediatamente esecutive dopo il giudicato); riforma delle pene pecuniarie principali (multa e ammenda), con introduzione di un nuovo sistema di esecuzione, riscossione e conversione in caso di mancato pagamento, in linea con i modelli maggiormente diffusi in Europa;

b) **incentivare la definizione anticipata del procedimento attraverso i riti alternativi** (estensione dell'area del decreto penale di condanna e patteggiamento di pene sostitutive), la sospensione con messa alla prova, l'archiviazione o il non luogo a procedere per particolare tenuità del fatto, la remissione della querela, l'estinzione del reato (e delle contravvenzioni in particolare) a seguito di condotte riparatorie, ripristinatorie e risarcitorie.

Ancora, gli interventi sul sistema sanzionatorio, sinergici con quelli relativi al processo, consentono di: ridurre le impugnazioni (inappellabilità delle sentenze di condanna alla pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità e alla pena pecuniaria); rendere più efficiente il procedimento penale nella fase dell'esecuzione (riduzione delle misure alternative

alla detenzione per i condannati in stato di libertà, in favore di pene sostitutive applicate dal giudice di cognizione, con conseguente riduzione del numero e della patologica situazione dei c.d. liberi sospesi, cioè dei condannati a pena detentiva che attendono talora per anni, in stato di libertà, la decisione sull'istanza di concessione di una misura alternativa alla detenzione); incrementare i tassi di esecuzione e riscossione delle pene pecuniarie, oggi a livelli estremamente bassi e non più accettabili. L'idea guida che ha ispirato le modifiche al sistema sanzionatorio, nei limiti consentiti dalla legge delega, è in definitiva che un processo che sfocia in un'esecuzione penale inefficiente non è un processo efficiente, come gli obiettivi della legge delega e del P.N.R.R. impongono.

Gli interventi in tema di **giustizia riparativa**, infine, disciplinano per la prima volta nel nostro ordinamento, in modo organico, una realtà che si sta facendo sempre più strada a livello internazionale e che si affianca, senza sostituirsi, al processo e all'esecuzione penale. In linea con la Direttiva in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato (2012/29/UE) – e con la Dichiarazione di Venezia adottata dalla Conferenza dei Ministri della Giustizia del Consiglio d'Europa il 13 dicembre 2021, durante il semestre di Presidenza italiana, la giustizia riparativa concorre all'efficienza della giustizia penale in vario modo: agevola la riparazione dell'offesa e la tutela dei beni offesi dal reato; incentiva la remissione della querela; facilita il percorso di reinserimento sociale del condannato; riduce i tassi di recidiva e il rischio di reiterazione del reato nei rapporti interpersonali, rappresentando un utile e innovativo strumento per le politiche di prevenzione della criminalità.

Per effetto del presente intervento di riforma si innalzerà il livello di efficienza del sistema giudiziario penale e, nel breve e medio termine, la riduzione dei tempi di conclusione dei procedimenti penali consentirà di raggiungere gli obiettivi prefissi dal P.N.R.R., rinnovando nei cittadini, nelle imprese e nella società la fiducia nella legalità.

2.2 Indicatori e valori di riferimento

Gli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi sono rappresentati:

1. Procedimenti penali

- Dati nazionali relativi al volume delle notizie di reato pervenute annualmente nelle procure della Repubblica, ai nuovi procedimenti penali iscritti nei tribunali, nelle Corti d'appello e in Cassazione e al numero dei procedimenti pendenti a fine periodo anche suddivisi per tipo di rito;
- tempi di durata delle indagini preliminari e, in particolare, di assunzione delle determinazioni inerenti l'esercizio dell'azione penale, con la predisposizione di rimedi per superate eventuali stalli dovuti alla inattività dell'ufficio del pubblico ministero;
- riduzione delle pendenze nella fase processuale, attraverso la previsione di criteri più rigorosi per la iscrizione della notizia di reato a carico di noti, per l'esercizio dell'azione penale e per le valutazioni richieste al giudice dell'udienza preliminare, che diviene filtro effettivo della utilità o inutilità del processo, parametrato sulla ragionevole previsione di condanna;
- effettività del diritto di difesa, quale immediata conseguenza del soddisfacimento dei due indici che precedono.

2. Tipologia di procedimento

- Dati nazionali (2019-2022), in termini assoluti e percentuali:
- procedimenti celebrati con rito ordinario;
- procedimenti speciali, con ulteriore specificazione dei dati relativi a:
 - giudizio abbreviato;
 - applicazione della pena su richiesta delle parti;
 - giudizio direttissimo;
 - giudizio immediato;
 - procedimento per decreto; numero dei decreti penali di condanna opposti e sorte dei relativi procedimenti; tale dato potrebbe consentire di verificare, in futuro, l'incidenza, in termini deflattivi, delle modifiche intervenute sulla norma;

- sospensione del procedimento con messa alla prova;
- distinzione atti complessivi di esercizio dell'azione penale ex art. 550 c.p.p. per tipologia di reati;
- distinzione atti complessivi di esercizio dell'azione penale ex art. 417 c.p.p. per tipologia di reati.

3. Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto (art. 131- bis c.p.)

- Dati nazionali in termini assoluti e percentuali delle definizioni per tale causa estintiva del reato, distinte per fasi di giudizio.

4. Estinzione dei reati per condotte riparatorie (art. 162-ter c.p.) e per esito positivo della messa alla prova (art. 168-ter c.p.)

- Dati nazionali e per distretto, in termini assoluti e percentuali, dei procedimenti definiti per estinzione del reato:
- per condotte riparatorie (162-ter c.p.);
- per esito positivo della messa alla prova (art. 168-ter c.p. e artt. 464-bis e ss. c.p.p.).

5. Lavoro di pubblica utilità

- Dati nazionali e per distretto, in termini assoluti e percentuali (rispetto ai reati per i quali è oggi applicabile), dei procedimenti di competenza del Tribunale nei quali è stata applicata la misura del lavoro di pubblica utilità, con specificazione dei riti nei quali è stata applicata (decreto penale, patteggiamento, abbreviato, rito ordinario).

6. Appello

Dati nazionali relativi a:

- numero di appelli proposti per anno e incidenza percentuale rapporto rispetto alle pendenze di primo grado;
- pendenze in grado di appello suddivise per anni di iscrizione. Tale dato potrebbe consentire di rilevare, in futuro, l'andamento dello smaltimento dell'arretrato.

- numero appelli presentati dalla parte civile;
- numero impugnazioni del difensore dell'imputato assente;
- numero impugnazioni del difensore dell'imputato, con disaggregazione del dato relativo all'imputato ammesso al patrocinio a spese dello Stato; tale dato potrebbe consentire di rilevare eventuali significative anomalie rispetto al dato percentuale assoluto delle impugnazioni e di valutare se vi è un ricorso strumentale all'istituto;
- numero appelli proposti avverso sentenze di proscioglimento relative a reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa;
- numero appelli avverso sentenza di non luogo a procedere relativi a reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa;
- numero appelli avverso sentenza di condanna a pena dell'ammenda e/o a pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità;
- numero di casi di rinnovazione dell'istruzione dibattimentale ai sensi dell'articolo 603 c.p.p.
- numero procedimenti definiti in grado di appello per i soli profili civilistici a seguito di estinzione dei reati prescrizione;
- numero procedimenti definiti in grado di appello sulla sola confisca ex art. 578 bis c.p.p. a seguito di estinzione dei reati per prescrizione;
- numero procedimenti penali rimessi alle sezioni civili ai sensi dell'articolo 622 c.p.p.
- numero procedimenti introdotti ex art. 619 bis c.p.p. per rescissione del giudicato;
- numero procedimenti rispetto ai quali è dichiarata la nullità in appello ai sensi dell'art. 604, comma 5-bis c.p.p.;
- numero di procedimenti definiti in grado di appello con provvedimento di inammissibilità. Tale dato potrebbe consentire di verificare, in futuro, l'incidenza numerica delle declaratorie di inammissibilità anche alla luce della modifica intervenuta sulla relativa norma.

7. Concordato anche con rinuncia ai motivi in appello (art. 599-bis c.p.p.)

Dati assoluti e percentuali di applicazione dell'istituto rispetto alle definizioni in appello a far data dalla sua reintroduzione (legge 23 giugno 2017, n. 103), anche al fine di cogliere l'incidenza delle modifiche introdotte al concordato in appello (eliminazione delle preclusioni di cui all'art. 599-bis, comma 2, c.p.p.).

8. Durata del procedimento penale (DT)

Dati nazionali e per distretto, in termini assoluti e percentuali:

- Durata complessiva;
- Durata per fase del procedimento;
- Durata per composizione dell'organo giudicante (eventualmente solo per il giudizio di primo grado: distinguere la durata a seconda che si tratti di procedimenti celebrati innanzi al tribunale in composizione monocratica, al tribunale in composizione collegiale o alla corte d'assise);
- Tempi di fissazione della prima udienza (dinanzi al Giudice di Pace, al Tribunale, alla Corte d'appello, alla Corte di Cassazione). Tale dato potrebbe consentire di verificare, in futuro, l'incidenza delle modifiche normative sull'efficienza, in termini di prontezza, della risposta giudiziaria.

9. Esiti decisori

- Dati nazionali (2019-2022) in termini assoluti e percentuali, relativi al numero di sentenze di condanne/assoluzioni/non doversi procedere in primo grado (con indicazione distinta delle singole cause di improcedibilità, allo scopo di valutare anche l'impatto degli istituti di giustizia riparativa), in rapporto al numero di procedimenti penali per cui è esercitata l'azione penale, distinte tra:
 - sentenze Giudice di Pace (anche allo scopo di valutare l'impatto degli istituti di giustizia riparativa);
 - sentenze GIP/GUP;
 - sentenze del Tribunale, distinguendo in questo caso tra Tribunale in composizione monocratica collegiale (se, possibile, con l'ulteriore sottocategoria dei procedimenti senza udienza preliminare o, quanto meno, dei procedimenti a citazione diretta, di cui agli artt. 550 e ss. c.p.p.);
- numero delle sentenze di riforma integrale in appello di sentenze di condanna in primo grado;
- numero delle sentenze di annullamento in cassazione di sentenze di condanna in grado d'appello;

- numero delle sentenze pronunciate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per violazioni dei diritti riconosciuti all'imputato dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali o dai Protocolli addizionali;
- numero delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo di riconoscimento della esistenza di violazioni di cui all'articolo 37 della Convenzione.
- numero delle sentenze pronunciate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per violazioni di cui all'articolo 6 della CEDU;
- archiviazioni, possibilmente distinguendo in base alla causa dell'archiviazione (per misurare l'effetto della nuova regola di giudizio);
- il dato disaggregato delle sentenze di non luogo a procedere ex art. 425 c.p.p. e ai sensi del nuovo art. 554-ter c.p.p. (anche in questo caso, per misurare l'effetto della nuova regola di giudizio);
- numero delle sentenze di non doversi procedere per superamento dei termini di durata ragionevole del processo, ai sensi dell'art. 344-bis c.p.p., sia in appello che in Cassazione;
- provvedimenti di riapertura delle indagini ex art. 414 c.p.p.;
- numero e specie di pene sostitutive applicate con la sentenza di condanna (sia quelle previste dagli artt. 53-56 legge n. 689/1981, sia il lavoro di pubblica utilità).

10. Prescrizioni

- Dati nazionali e per distretto, in termini assoluti e percentuali divisi per:
- fasi del procedimento;
- tipologia di reato.

11. Procedimenti in assenza

- Dati nazionali e per distretto, in termini assoluti e percentuali divisi per:
- numero di procedimenti sospesi ai sensi dell'art. 420 *quater* c.p.p.;
- numero di procedimenti sospesi ai sensi dell'art. 420 *quater* c.p.p. la cui sospensione è revocata;
- tempi medi di durata della sospensione;
- numero imputati latitanti;

- numero di sentenze di non doversi procedere ai sensi del nuovo art. 420-*quater* c.p.p. (*Sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato*)
- numero di decreti del giudice di revoca della sentenza di non doversi procedere ai sensi del nuovo art. 420-*sexies* (*Revoca della sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo*).

12. Modalità semplificate

- Dati nazionali e per distretto, in termini assoluti e percentuali divisi per:
- dato percentuale dei procedimenti in appello nei quali è stata richiesta la trattazione orale ai sensi all'art. 23 del D.L. 9 novembre 2020, n. 149, successivamente abrogato e trasposto nell'art. 23-bis, commi da 1 a 6, inserito nel D.L. 28 ottobre 2020, n. 137 dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176;
- dato percentuale dei procedimenti in Cassazione nei quali è stata richiesta la trattazione orale, ai sensi dell'art. 23, comma 8, del D.L. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176.
- dato percentuale dei procedimenti in appello e in Cassazione nei quali viene chiesta l'udienza partecipata, ai sensi, rispettivamente, dei nuovi articoli 598-bis e 611 c.p.p.

13. Giustizia riparativa

Dati nazionali e per distretto, in termini assoluti e percentuali divisi per:

- numero di programmi di giustizia riparativa attivati presso i Centri e relativi esiti;
- numero di provvedimenti di archiviazione o di sentenze di non doversi procedere per remissione di querela, a seguito dello svolgimento di un programma di giustizia riparativa con esito positivo;
- numero di provvedimenti di invio ex art. 129 *bis* c.p.p. da parte del PM;
- numero di provvedimenti di invio ex art. 129 *bis* c.p.p. da parte del Giudice di Pace;
- numero di provvedimenti di invio ex art. 129 *bis* c.p.p. da parte del GIP;
- numero di provvedimenti di invio ex art. 129 *bis* c.p.p. da parte del GUP;
- numero di provvedimenti di invio ex art. 129 *bis* c.p.p. da parte del giudice dell'udienza predibattimentale;

- numero di provvedimenti di invio ex art. 129 *bis* c.p.p. da parte del giudice del dibattimento di primo grado;
- numero di provvedimenti di invio ex art. 129 *bis* c.p.p. da parte della corte d'appello;
- numero di provvedimenti di invio ex art. 129 *bis* c.p.p. da parte della Corte di cassazione;
- numero di procedimenti sospesi, ex art. 129 *bis*, comma 4, c.p.p., in ogni fase e grado e durata delle relative sospensioni;
- durata di eventuali sospensioni disposte su richiesta per lo svolgimento di programmi di giustizia riparativa;
- numero di provvedimenti di invio in fase esecutiva;
- numero di sentenze passate in giudicato con riconoscimento dell'attenuante di cui all'articolo 62, n. 6, c.p., per lo svolgimento di programmi di giustizia riparativa dall'esito riparativo;
- numero di procedimenti di messa alla prova con lo svolgimento di programmi di giustizia riparativa.

14. Altri elementi

- numero imputati ammessi al patrocinio a spese dello Stato e importo complessivo per distretto;
- numero assoluto difensori ammessi, rispettivamente, alla liquidazione ex artt. 116 e 117 D.P.R. 115/2002 e importi complessivi per distretto;
- numero imputati difesi di ufficio e di fiducia;
- importi pene pecuniarie non rimosse per distretto e importi pene pecuniarie rimosse;
- numeri delle pene estinte per prescrizione, distinte in detentive e pecuniarie, con indicazione degli importi complessivi per le pene pecuniarie.

Per la prescritta verifica saranno utilizzati i dati statistici periodicamente raccolti dal Dipartimento competente del Ministero della giustizia, acquisiti attraverso le rilevazioni dei sistemi informatici in dotazione degli uffici giudiziari da cui già sono tratte le indicazioni quantitative menzionate e il Casellario giudiziale del Ministero della giustizia, Dipartimento per gli Affari di Giustizia.

Si terrà conto, altresì, delle analisi statistiche elaborate dal Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia penale, sulla ragionevole durata del procedimento e sulla statistica giudiziaria, istituito con Decreto della Ministra Cartabia il

28 dicembre 2021. Al Comitato tecnico-scientifico vengono, in particolare, affidate la consulenza e il supporto nella valutazione periodica del raggiungimento degli obiettivi di accelerazione e semplificazione del procedimento penale, nonché della effettiva funzionalità degli istituti finalizzati a garantire un alleggerimento del carico giudiziario.

Il monitoraggio dei dati statistici consentirà di verificare:

- la riduzione del *disposition time* complessivo, del 25% entro giugno 2026 e secondo i criteri di distribuzione dei target di durata tra uffici di merito e di legittimità, sopra precisati, in particolare si verificheranno:
- i flussi (sopravvenuti-definiti-pendenti) degli affari penali, (in ciascun segmento procedimentale (fase di indagine, GIP/GUP, dibattimento di primo grado, appello, Corte di cassazione); anche in considerazione dei tempi più contenuti di redazione atti processuali in forma di documento informatico e di deposito telematico;
- tempi di trasmissione dei fascicoli tra i diversi uffici giudiziari e tra uffici di primo, secondo e terzo grado, valutandosi l'incremento percentuale di rapidità dell'invio telematico e dell'interoperabilità dei fascicoli informatici;
- l'efficienza negli adempimenti da parte del personale amministrativo, anche in termini di risparmio di tempo dedicato al ricevimento degli utenti ed alla predisposizione e rilascio di copie di atti processuali;
- il risparmio di spesa quanto alle dotazioni degli uffici giudiziari di stampanti e fotocopiatrici e di acquisto di carta;
- la facilità di accesso e consultazione ai fascicoli informatici;
- l'efficienza e rapidità delle notificazioni degli atti processuali, attraverso il ricorso alla modalità telematica, e riduzione dell'impiego di personale (polizia giudiziaria, ufficiali giudiziari, addetti alle poste) per le attività di ricerca finalizzata alla notificazione di atti e per gli adempimenti correlati alla procedura di notificazione;
- l'incremento delle ipotesi di definizione dei procedimenti alternativi al dibattimento;
- la riduzione del numero delle impugnazioni proposte;
- l'incremento della riscossione delle pene pecuniarie;
- la riduzione delle spese liquidate ai difensori a carico dello Stato.

3. OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE

L'opzione zero è stata considerata ma ritenuta non percorribile tenuto conto della necessità di dare attuazione alla delega normativa contenuta nella legge 27 settembre 2021, n. 134, al fine di perseguire gli obiettivi generali di riforma ivi indicati e descritti e quelli ineludibili del P.N.R.R., concordati dal Governo con la Commissione Europea.

Essendo una riforma strutturale e di contesto inserita dal PNRR tra le c.d. riforme orizzontali che consistono in innovazioni strutturali dell'ordinamento, tali da interessare, in modo trasversale, tutti i settori di intervento del Piano, è in *re ipsa* che la concreta implementazione delle previsioni recate non poteva non passare per l'adozione di puntuali provvedimenti normativi tesi ad emendare l'attuale sistema delle inefficienze e criticità sopra rilevate.

Nel corso dell'istruttoria sono state tuttavia esaminate, in relazione ai punti della delega che lasciavano spazio al legislatore delegato di compiere delle scelte, diverse opzioni, che adeguatamente valutate – anche alla stregua delle considerazioni critiche e delle proposte emerse in sedi di lavoro dei sei gruppi costituiti e delle audizioni tenute con esperti, categorie professionali e studiosi consultati - hanno poi condotto alle soluzioni trasfuse nel provvedimento in esame.

Si espongono di seguito le principali opzioni alternative emerse, suddivise in relazione alle tre macro-aree o ambiti tematici dell'intervento (processo penale, sistema sanzionatorio e giustizia riparativa), corrispondenti ai criteri di delega contenuti nell'articolo 1 della legge 134/2021.

3.1 Area tematica del processo penale

3.1.1 Processo penale telematico

Il tema del processo penale telematico è stato affrontato attraverso due prospettive. La prima di metodo; la seconda operativa.

Quanto al problema del metodo, occorre prima individuare quali fossero i principali problemi individuabili nel settore esaminato, per poi scegliere in quale modo intervenire. Il quadro non si presentava semplice, a causa delle numerose previsioni normative che nel tempo si sono avvicinate (e della accelerazione, certamente significativa anche se non omogenea, prodotta nel periodo della pandemia da Covid-19). Il panorama appariva

dunque disomogeneo sia sul piano orizzontale (quanta digitalizzazione permea l'area complessiva dell'ordinamento interessata dal procedimento penale), sia su quello verticale (quanto a fondo i singoli passaggi del procedimento sono regolati da una compiuta digitalizzazione).

1) La prima opzione che si è prospettata è stata la seguente:

a) realizzare un unico e organico contesto normativo di riferimento, idoneo ad istituire un ambiente (o ecosistema) digitale per il procedimento penale, ovvero. un insieme, anche limitato sul piano quantitativo, di previsioni normative che siano tali da favorire la transizione digitale sia direttamente, per la portata precettiva esplicita delle proprie previsioni, sia indirettamente, favorendo una interpretazione delle diverse disposizioni del codice, nei casi critici, orientata alla transizione digitale.

b) intervenire attraverso l'interpolazione delle norme del codice di procedura penale concernenti atti e documenti, formazione, tenuta e trasmissione dei fascicoli processuali, deposito di atti, documenti e provvedimenti, con interventi per c.d. "puntiformi" idonei ad adeguare la disciplina ad esigenze, strumenti e meccanismi propri del processo telematico.

2) La seconda opzione è nata dall'analisi del tenore letterale del criterio di delega di cui all'articolo 1 comma 5 lett a), che nel dettare principi e criteri direttivi in materia di processo penale telematico, quanto alla formazione di atti e documenti processuali così si esprime: "prevedere che atti e documenti processuali possano essere formati e conservati in formato digitale", al contempo prevedendo l'obbligatorietà del deposito dei predetti atti e documenti con modalità telematiche (salvo le specifiche eccezioni relative agli atti compiuti personalmente dalle parti). Si è dunque posta la questione se con il termine "possano" il legislatore delegante abbia ritenuto di indicare un principio di generale facoltatività nella redazione di atti e documenti in "modalità digitale" o se invece, prevedendo l'obbligatorietà del deposito – che implica ovviamente l'esistenza di un atto o documento digitale, anche se non necessariamente "nativo digitale" – abbia voluto affermare un principio di tendenziale obbligatorietà della modalità digitale anche quanto alla formazione degli atti.

3) Si è, ancora, posta l'opzione inerente all'inserimento, o meno, di nuove ipotesi di invalidità di atti e documenti formati in modalità digitale, ulteriori rispetto a quelle già previste dal codice processuale.

4) Tre ulteriori opzioni di fondo hanno implicato una lunga riflessione:

a) mantenere la definizione “atti e documenti formati in modalità digitale” utilizzata dal legislatore delegante o utilizzare invece il binomio “documento informatico/documento analogico”;

b) attribuire o meno specifico rilievo al concetto di domicilio digitale, distinguendolo dal mero recapito telematico, interpretando la “idoneità” del domicilio digitale alla luce della normativa, sia primaria che secondaria che ne contiene la relativa regolamentazione

c) prevedere o meno delle ipotesi di sospensione o proroga “di diritto” dei termini processuali per le ipotesi di malfunzionamento dei sistemi informatici (in analogia a quanto previsto dalla normativa emergenziale)

Quanto alla questione di cui al **punto 1, l’opzione scelta** è consistita nella introduzione tra le disposizioni di carattere generale contenute nel Libro II del codice di procedura penale, dedicato agli atti del procedimento, di alcune previsioni nuove. La funzione di queste nuove disposizioni è precisamente quella di costituire quell’ambiente digitale capace di favorire una ermeneutica coerente, per tutte le fasi del procedimento penale; di conseguenza, l’intervento sulle disposizioni dei libri successivi del codice processuale è stato limitato a quegli snodi normativi nei quali i temi del processo penale telematico risultassero coinvolti.

I vantaggi di tale opzione sono molteplici: si è mantenuta pressoché intatta la struttura del codice processuale, si è evitato il rischio di difetti di coordinamento (difficilmente superabile in caso di interventi generalizzati sulle singole disposizioni e/o sui singoli istituti), si è costruita una “ossatura” del processo telematico idonea a resistere anche ad eventuali successive modifiche a specifiche disposizioni del codice processuale, valendo le nuove disposizioni ad offrire all’interprete la corretta chiave di lettura.

Per esemplificare, in tale prospettiva, non è stato necessario intervenire per eliminare i tradizionali riferimenti alla cancelleria del giudice o alla segreteria del pubblico ministero, che, evidentemente, con la riforma a regime, non andranno intesi più (o non più soltanto) come luoghi fisici, ma come punto di riferimento virtuale dove far convergere il deposito delle richieste, degli atti e dei documenti, in modalità esclusivamente telematica, tali da renderne più immediata, semplice e razionale la circolazione. Peraltro, il residuo ambito di

operatività del deposito non telematico (quanto, per esempio, agli atti compiuti personalmente dalle parti ovvero nel caso di malfunzionamento dei sistemi informatici di cui al nuovo art. 175 bis c.p.p.) conferma la ragionevolezza di tale scelta.

Gli interventi puntuali su specifiche disposizioni del codice processuale sono stati estremamente limitati: da un lato si è intervenuti su specifiche disposizioni concernenti le modalità di redazione di atti e documenti ed il loro deposito nel fascicolo informatico, nei soli casi in cui la specificità dell'atto o della situazione disciplinata dalla norma ha imposto un coordinamento con le disposizioni generali di nuova introduzione; dall'altro è stato necessario il raccordo con la disposizione generale sul deposito telematico di cui all'art. 111-bis per escludere ogni dubbio interpretativo circa la necessità del ricorso alle modalità previste dalla norma per quelle disposizioni che, nel disciplinare la presentazione di specifiche istanze, in particolare in tema di impugnazioni, non si esprimono in termini di deposito.

Quanto alla **seconda questione**, nel novellato art. 110 c.p.p. che disciplina la forma degli atti, **si è scelto** come *incipit* della nuova disposizione l'espressione: "quando è richiesta la forma scritta gli atti del procedimento penale sono redatti e conservati in forma di documento informatico". Si è, cioè, individuata, quale modalità generale di formazione di ogni atto del procedimento penale, quella digitale, in coerenza con quanto previsto dalla legge delega, con ciò consacrando un nuovo modello di atto processuale, i cui presupposti di legittimazione nel processo penale sono legati ad alcuni requisiti imprescindibili, ovvero quelli idonei ad assicurarne l'autenticità, l'integrità, la leggibilità, la reperibilità, l'interoperabilità.

Si è, dunque, ritenuto che il termine "possono" utilizzato dal legislatore delegante sia semanticamente inteso a positivizzare tale legittimazione nel processo penale e che non equivalga, invece, ad introdurre una mera facoltatività del ricorso alla modalità digitale per la redazione degli atti processuali, alla luce dello stretto collegamento esistente tra tale indicazione e quella, contenuta nel medesimo criterio di delega, inerente l'obbligatorietà del deposito telematico, che trova attuazione nel nuovo articolo 111-bis c.p.p. Si è in ogni caso prevista, al comma 3, una deroga alla regola generale dettata al comma 1, per tutti "gli atti che, per loro natura o per specifiche esigenze processuali, non possono essere redatti in forma di documento informatico", formula volutamente ampia che vale a consentire il ricorso alle

modalità tradizionali anche nelle ipotesi – diverse dai casi di malfunzionamento disciplinati dall'art. 175 bis c.p.p. – in cui contingenti e specifiche esigenze o caratteristiche proprie dell'atto non consentano la formazione dell'atto nativo digitale ed il conseguente deposito telematico.

Rispetto **alla terza opzione**, si è ritenuto di non dover introdurre nuove previsioni in materia di invalidità degli atti sulla base della considerazione che un sistema, già denso di previsioni invalidanti, non necessitasse di disposizioni ulteriori. La scelta dovrebbe favorire una maggiore facilità di attuazione della riforma, evitando le tensioni e le pressioni che l'introduzione di nuove ipotesi di invalidità degli atti possono cagionare. Le forme di invalidità di fatto sono dunque rimaste pressoché le stesse.

Rispetto **alle ultime tre opzioni** cui si è fatto riferimento si evidenzia quanto segue:

a) Si è scelto di utilizzare il binomio di atto o documento “redatto in forma di documento informatico” ovvero “redatto in forma di documento analogico”. Invero, la terminologia utilizzata nella legge delega (redatti e conservati in formato digitale) non è esattamente corrispondente a quella finora diffusa e utilizzata nella normativa vigente, (sia primaria che secondaria), laddove l'aggettivo “digitale” viene riferito in modo pressoché esclusivo al “domicilio digitale” o alla “firma digitale”.

L'alternativa “documento informatico” / “documento analogico” è invece patrimonio acquisito³¹.

Si è dunque ritenuto che, in un momento di transizione digitale di particolare rilievo in un contesto, quale quello che processo penale, che impone un punto di incontro tra linguaggio giuridico e tecnico, la soluzione di fare riferimento alle comuni definizioni presenti nella normativa primaria e secondaria, cui peraltro le nuove disposizioni del codice di procedura penale fanno espresso rinvio, fosse l'unica strada percorribile al fine di evitare sovrapposizioni terminologiche tali da creare il rischio di dubbi interpretativi.

³¹ La definizione di documento informatico e di documento analogico si rinviene nel CAD (d.lgs. n. 82/2005). Cfr. altresì art. 34, comma 1 del decreto del Ministro della giustizia in data 21 febbraio 2011 n. 44, (Regolamento concernente le regole tecniche per l'adozione, nel processo civile e nel processo penale, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in attuazione dei principi previsti dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, ai sensi dell'articolo 4, commi 1 e 2 del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, convertito nella legge 22 febbraio 2010, n. 24).

b) Si è ritenuto che le indicazioni rinvenienti nei criteri di delega quanto alle notificazioni telematiche abbiano imposto quale scelta di campo – che presiede a tutte le disposizioni in materia di notificazioni – la individuazione del “domicilio digitale” quale definito dalla normativa primaria e secondaria - la cui disponibilità da parte del destinatario costituisce presupposto indefettibile perché la notificazione per via telematica garantisca, in coerenza con quanto previsto dalla legge delega, che «le trasmissioni e le ricezioni in via telematica assicurino al mittente e al destinatario certezza, anche temporale, dell'avvenuta trasmissione e ricezione, nonché circa l'identità del mittente e del destinatario».

Il domicilio digitale è definito e regolato dal CAD (articolo 1, comma 1, lettera n-ter del CAD): è l'indirizzo elettronico eletto presso un servizio di posta elettronica certificata (PEC) o un servizio elettronico di recapito certificato qualificato, come definito dal Regolamento eIDAS, valido ai fini delle comunicazioni elettroniche aventi valore legale ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera n-ter del CAD.

Tuttavia, occorre tenere conto anche di una importante norma specifica processuale, l'art. 16 ter d.l. 179/2012, che - in linea con il CAD (che vale per il processo civile, penale, amministrativo, contabile e anche per la materia stragiudiziale) - specifica come le notifiche nel processo debbano essere realizzate al domicilio digitale del destinatario reperito presso i pubblici elenchi. Del resto, il CAD all'art. 2 comma 5 prevede che «le disposizioni del presente Codice si applicano [...] al processo civile, penale, amministrativo, contabile e tributario, in quanto compatibili e salvo che non sia diversamente disposto dalle disposizioni in materia di processo telematico)».

Da quanto riportato emerge che il domicilio digitale, per potersi ritenere idoneo ai fini delle notificazioni, deve - necessariamente - essere censito in uno dei pubblici elenchi richiamati dalla normativa primaria.

Quanto al tema delle notificazioni, specifico rilievo assume anche il paragrafo 5 delle linee guida Agid (“Verifica dei domicili digitali e relative modalità”), che stabilisce che la responsabilità in ordine alla veridicità ed esattezza dei dati presenti all'interno dell'INAD è posta in capo al soggetto che ha effettuato la relativa comunicazione.

Si deve, dunque, ritenere pacifico che il semplice “recapito telematico” (definizione che compare nella legge delega), ovvero un semplice indirizzo di posta elettronica, non potrebbe mai avere caratteristiche tali per essere un domicilio idoneo ai fini della notifica,

perché non soddisfa la previsione dell'art. 16 ter del D.L. 179/2012, norma primaria interdisciplinare e di sistema, che stabilisce come le notificazioni si possono fare solo ai domicili censiti in pubblici elenchi, di cui al CAD; né tale definizione risulterebbe soddisfacente alla luce della previsione della legge delega che stabilisce che “le trasmissioni e le ricezioni in via telematica” devono assicurare “al mittente e al destinatario certezza, anche temporale, dell'avvenuta trasmissione e ricezione, nonché' circa l'identità del mittente e del destinatario”;

In tale contesto normativo, **l'opzione di fondo prescelta** nell'attuazione del criterio di delega è stata quella di:

- prevedere come regola generale la notificazione per via telematica, ove il destinatario sia titolare di un “domicilio digitale” inteso nei termini sopra riferiti (in tal senso si veda la disposizione generale di cui all'art. 148 c.p.p.);
- prevedere la notifica presso un indirizzo di posta elettronica certificata solo nell'ipotesi in cui il destinatario abbia dichiarato tale domicilio telematico (in tal senso si veda la disposizione di cui all'art. 161 c.p.p.);
- prevedere che, ai soli fini del rintraccio o delle comunicazioni di cortesia, il destinatario possa fornire anche un semplice indirizzo di posta elettronica, non certificato.

Un sistema dunque idoneo a delineare una disciplina in linea con quanto stabilisce la normativa vigente riguardo al domicilio digitale, e rispettosa della giurisprudenza europea e di legittimità in tema di diritto alla conoscenza del processo da parte dell'imputato.

c) **La nuova disciplina dettata per il malfunzionamento dei sistemi informatici** dall'art. 175 bis c.p.p. si muove secondo precise direttrici fondamentali che danno conto delle scelte operate.

In primo luogo, si è ritenuto che il malfunzionamento del sistema non possa incidere sulla normale prosecuzione dell'attività processuale, sebbene ciò richieda una rinuncia – ma solo temporanea – alla opzione digitale ed un – altrettanto temporaneo – “ritorno” all'analogico: l'obiettivo di realizzare una maggiore efficienza del processo penale (che è, d'altro canto, uno degli obiettivi perseguiti con il processo telematico) non può essere disgiunto, per sua stessa natura, dalla celerità nello svolgimento delle attività processuali.

Peraltro, la previsione, quale regola generale, del ricorso, in tali casi, alla modalità analogica per la formazione ed il deposito degli atti processuali supera l'ulteriore problema creatosi nella vigenza della normativa emergenziale che, nel subordinare l'accesso al deposito analogico ad una specifica autorizzazione del dirigente del singolo ufficio (cfr. art. 24 comma 2-ter D.L. 28 ottobre 2020, n. 137: 2-ter. "*L'autorità giudiziaria può autorizzare il deposito di singoli atti e documenti in formato analogico per ragioni specifiche*"), ha costituito fonte di disomogeneità di soluzioni nella pratica nei diversi uffici giudiziari.

La seconda direttrice di fondo è stata di escludere che i casi di malfunzionamento possano costituire causa di proroga o sospensione di diritto di termini processuali (anche qui, a differenza di quanto previsto dalla normativa emergenziale che, all'articolo 24 comma 2 bis stabilisce, per il caso di malfunzionamento, che "il termine di scadenza per il deposito degli atti di cui ai commi 1 e 2 e' prorogato di diritto fino al giorno successivo al ripristino della funzionalità del Portale").

Sotto tale profilo, si è ben consci del fatto che una ipotesi di malfunzionamento del sistema possa impedire, in concreto, anche l'accesso al fascicolo informatico, con inevitabili riflessi anche sull'attività da svolgere in analogico: basti pensare al giudice del Tribunale del Riesame che deve adottare una decisione sulla libertà personale dell'indagato e che disponga del solo fascicolo informatico, o del difensore che deve depositare un'istanza de libertate o comunque urgente per la cui predisposizione necessita dell'accesso al fascicolo informatico o, ancora, del pubblico ministero che debba procedere alla convalida di un arresto e che disponga solo di atti depositati per via telematica e contenuti nel fascicolo informatico.

E tuttavia, si è ritenuto che, in una riforma di sistema (che è, evidentemente, qualcosa di ben diverso da una normativa emergenziale) il necessario bilanciamento dei valori in gioco imponesse una soluzione che non consenta eccezioni al rispetto dei termini perentori stabiliti dal codice processuale che, nel sistema del codice, attengono, direttamente o indirettamente, alla tutela dei diritti fondamentali (fermo restando, come si è già evidenziato, la persistente operatività del meccanismo di rimessione in termini di cui all'articolo 175 c.p.p.)

E se è vero che una tale soluzione necessariamente implica oneri aggiuntivi di diligenza da parte di tutti gli operatori della giustizia (che dovranno, per esempio, attrezzarsi per continuo e tempestivo back up dei dati necessari allo svolgimento delle attività

processuali), è anche vero che tali oneri non sono di certo dissimili – seppur trasposti nel mondo digitale - da quelli inerenti la tenuta e conservazione dei fascicoli cartacei, la cui eventuale distruzione o perdita, anche accidentale e imprevista, certamente non ha e non può avere alcun riflesso sulla prosecuzione del processo, salvo l’obbligo di procedere alla relativa ricostruzione.

D’altro canto, la tempistica graduale dell’operatività a regime della riforma consentirà, ed allo stesso tempo imporrà, l’adozione di misure tecniche sempre più efficaci che limitino le ipotesi di malfunzionamento e che offrano al contempo soluzioni tempestive nonché l’adozione di misure organizzative negli uffici giudiziari idonee a fronteggiare situazioni di difficoltà legate a problemi di natura tecnica.

3.1.2 Notificazioni

Ci si è mossi sull’assunto che la materia delle notificazioni abbia un ruolo decisivo nel progetto complessivo cui si informa la legge 27 settembre 2021, n 134, la quale, come recita l’art. 1, comma 1, persegue “finalità di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo penale, nel rispetto delle garanzie difensive”.

La prima questione che si è prospettata ha riguardato la scelta circa il modo di implementare anche nel processo penale l’utilizzo di forme di comunicazioni telematiche, che possono avere una notevole importanza per la semplificazione, la speditezza e razionalizzazione del processo penale, ma che, al contempo, possono incidere fortemente anche sulle garanzie difensive e, soprattutto, sul diritto dell’imputato ad essere compiutamente informato della pendenza del processo, che costituisce un altro caposaldo della delega.

Per questi aspetti, **l’opzione prescelta** è consistita nella introduzione nel codice di una serie di disposizioni che attestino il dato essenziale per cui le notificazioni e comunicazioni dovranno di norma avvenire con modalità telematiche, con l’aggiunta di una previsione di carattere generale che, da un lato, rimette le concrete definizioni delle modalità tecniche ad una normativa successiva, anche regolamentare (per non fossilizzare il modello prescelto in una norma codicistica che in questo ambito potrebbe “invecchiare” in fretta) e, dall’altro lato, però, definisce i tratti portanti imprescindibili di una notificazione telematica affidabile, individuati in modalità che assicurino “la identità del mittente e del destinatario, l’integrità del

documento trasmesso, nonché la certezza, anche temporale, dell'avvenuta trasmissione e ricezione”.

Peraltro, contestualmente si è effettuato un intervento sul d.l. 18 ottobre 2021, n. 179 che ha consentito di individuare fin d'ora una modalità telematica immediatamente applicabile, anche nel processo penale e con riferimento a tutti i soggetti, imputato compreso, consistente nel modulo già operativo nel processo civile: ossia la notificazione “all'indirizzo di posta elettronica certificata risultante da pubblici elenchi”. Questa soluzione è stata possibile, senza contrazione dei diritti di difesa, perché, da un lato, si è limitata l'operatività di questo modello ai soggetti il cui indirizzo di posta elettronica certificata risulti da pubblici elenchi e, dall'altro, si è espressamente esclusa per la notificazione all'imputato detenuto (anche ai domiciliari) e per la notifica degli atti introduttivi del giudizio, in quanto per questi ultimi deve prevalere l'esigenza di effettiva e certa conoscenza dell'atto introduttivo.

La seconda questione che si è affrontata ha riguardato l'attuazione di quei criteri di delega che vogliono valorizzare, rispetto alla gestione dei flussi informativi che sono necessari nel processo, il rapporto tra le parti e colui che le assiste professionalmente nel processo (ossia l'avvocato), in una logica di responsabilizzazione bilaterale di quel rapporto.

Rispetto a questa seconda questione, l'intervento effettuato è stato composito, perché, da un lato, come la delega impone, si sono aumentati i casi di domiciliazione *ex lege* presso il difensore: segnatamente estesi a tutte le notificazioni successive alla prima.

Anche per questo aspetto, tuttavia, si è esclusa, per le ragioni già viste, la notificazione degli atti introduttivi del giudizio e si è introdotta una limitazione aggiuntiva, per il caso in cui l'imputato sia assistito da un difensore di ufficio e la prima notificazione (che deve, appunto, avvisare l'imputato che le successive saranno effettuate al difensore) non sia avvenuta con modalità che non diano certezza della effettiva conoscenza della notificazione.

D'altro lato, invece, sempre in conformità alla delega, si è imposto ad alcune parti (come le persone offese querelanti o l'imputato impugnante) un obbligo di eleggere o dichiarare domicilio ai fini delle notificazioni successive e, per tutte le parti, si è facilitata la domiciliazione, includendo anche la possibilità di dichiarare domicilio presso un proprio recapito di posta certificata personale, in questo caso, siccome indicato espressamente dalla parte, anche non indicato in pubblici elenchi.

In connessione con la valorizzazione del rapporto tra le parti del processo e colui che le assiste professionalmente (ossia l'avvocato) si è anche predisposta una disciplina diretta a favorire i contatti tra difensore e assistito allorché il primo divenga o sia domiciliatario e si è espressamente esclusa ogni responsabilità del professionista allorché i difetti di comunicazione dipendano da un comportamento dell'assistito.

3.1.3 Processo in assenza

L'intervento ha preso le mosse dall'assunto che la disciplina della materia dell'assenza giochi un ruolo decisivo nel progetto complessivo cui si informa la legge 27 settembre 2021, n 134, non soltanto sul piano dei diritti dell'imputato, ma anche circa gli obiettivi perseguiti dalla delega (cfr. articolo 1 della stessa già riportato, sulle *“finalità di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo penale, nel rispetto delle garanzie difensive”*).

Infatti, un'attenta disciplina dell'assenza permette, da un lato, di evitare che i diritti dell'imputato siano compressi dalla mancanza di una piena e consapevole partecipazione al processo e, dall'altro, evita il rischio che le attività processuali siano svolte nei confronti di soggetti che, in ragione della mancanza di una piena e consapevole conoscenza della pendenza del processo, o resteranno anche successivamente indifferente all'esito del processo oppure potranno ottenerne la riapertura, come già la disciplina di rango unionale permette.

Per dare attuazione a queste finalità si è, quindi, per cominciare, (in conformità alla delega) meglio definito l'ambito dei soggetti che, in ragione di specifici comportamenti processuali si debbono ritenere presenti e rappresentati dal difensore, includendo, rispetto al passato, anche gli imputati che si sono espressamente attivati nel processo per formulare richieste di definizione del processo con modalità semplificate.

Inoltre, si sono più chiaramente definiti i tratti degli imputati rispetto ai quali è possibile procedere in assenza, che sono stati individuati, in conformità alla delega, in primo luogo, in coloro rispetto ai quali (per le modalità con cui hanno ricevuto la notifica dell'atto introduttivo o per altri comportamenti, come l'espressa rinuncia a comparire) si può dire certo che abbiano conoscenza della pendenza del processo. Accanto a questi si sono, poi, individuati quei soggetti che (sempre per le modalità con cui hanno ricevuto la notifica dell'atto introduttivo o per altri elementi) il giudice ritenga che abbiano effettiva conoscenza della pendenza del processo.

Infine, si è confermata la necessità di procedere anche nei confronti di quei soggetti che si sono sottratti volontariamente alla conoscenza della pendenza del processo, in particolare individuabili in coloro che si sono resi latitanti. Categoria, anche quest'ultima, prevista dalla delega e dalla direttiva in materia di assenza.

In ragione del fatto che sia la delega che la normativa europea impongono di lasciare aperta la possibilità per l'imputato assente di ottenere un rimedio per il caso in cui, in realtà, il processo si sia svolto in sua assenza senza una sua effettiva consapevolezza che il processo era in corso, si è predisposto un sistema articolato di rimedi lungo tutto il corso del processo (e in parte anche dopo la sua definizione, tramite la rescissione del giudicato) i cui tratti portanti si possono riassumere nei termini seguenti.

Se l'assenza è stata dichiarata in modo errato, in ogni momento del processo l'imputato può comparire e ottenere una pronuncia di nullità, con azzeramento di quanto fatto in precedenza; ma proprio perché questo rimedio è previsto per l'intero arco del processo, l'imputato ha l'onere di attivarsi per azionarlo nel primo momento in cui sopravviene la sua conoscenza del processo, mentre se non lo fa, per sua colpa, perde il diritto ad usufruire del rimedio. Una previsione che opera anche rispetto alla rescissione del giudicato, la quale non può essere riconosciuta all'imputato che era nelle condizioni di attivarsi in tempo utile per impedire il passaggio in giudicato della sentenza e non lo ha fatto per sua colpa. Accanto a questo rimedio, per così dire, radicale, che muove dall'assunto che l'assenza sia stata mal dichiarata, il sistema riconosce una serie di ulteriori rimedi.

Il primo è riconosciuto all'imputato che non ha potuto partecipare al processo per un legittimo impedimento, purché, ovviamente, non sia individuabile una sua colpa nel non averlo comunicato, in quanto, ove comunicato, il processo sarebbe stato sospeso in attesa che l'impedimento venisse superato.

Il secondo rimedio è, invece, riconosciuto a quegli imputati rispetto ai quali malgrado sia stato correttamente ritenuto che avevano conoscenza della pendenza del processo, tuttavia, non vi erano elementi di certezza assoluta circa quella loro conoscenza, in quanto quella conoscenza la si era ricavata da altri elementi solidi, ma meno univoci. Un rimedio, peraltro, riconosciuto anche a quegli imputati rispetto ai quali l'unico elemento accertato è solo che si siano sottratti volontariamente alla conoscenza del processo.

Per tutti costoro, il sistema, conformemente alla delega e alla normativa dell'Unione, riconosce l'ulteriore possibilità, per tutto il corso del processo, di essere rimessi in termini per azionare i diritti che hanno perso a causa della loro assenza, sempre che dimostrino che, in realtà, malgrado l'apparenza o malgrado la loro sottrazione volontaria, non avevano una effettiva conoscenza della pendenza del processo e a condizione che non fossero nelle condizioni di attivarsi in tempo utile per azionare i diritti che chiedono di azionare.

L'equilibrio raggiunto in questo modo dal sistema dei rimedi, permette, da un lato, di non privare gli imputati della facoltà di ottenere una totale o parziale ripetizione del processo, ma, dall'altro lato, di evitare che i rimedi siano utilizzati strumentalmente.

Peraltro, proprio per evitare lo svolgimento di lunghi processi (in tutte le loro fasi) poi destinati ad essere posti nel nulla, si è previsto, in conformità alla delega, che a fronte di una sentenza resa in primo grado nell'assenza dell'imputato, questi per poter impugnare quella sentenza debba farlo personalmente oppure conferendo un'apposita procura speciale al difensore. In questo modo, si ottiene che l'imputato manifesti la sua espressa determinazione a partecipare al processo, attestando di conoscere quanto meno l'esistenza della sentenza.

A compensazione di questo onere aggiuntivo, per l'imputato assente si è, però, previsto, in primo luogo, un prolungamento del termine per impugnare (allo scopo di favorire un contatto effettivo tra imputato e difensore) e, successivamente, una facoltà di impugnazione tardiva, ove l'imputato non sia stato realmente nelle condizioni di attivarsi per conferire un'apposita procura speciale al difensore o impugnare personalmente la sentenza, se davvero non a conoscenza della pendenza del processo o dell'emissione della sentenza stessa.

L'intervento normativo si è anche fatto carico di disciplinare ex novo l'aspetto relativo a quei casi in cui non si può in alcun modo procedere perché l'imputato è assente e non vi è né certezza né una qualche prova che egli sappia del processo.

In questi casi, in luogo di sospendere il processo, con rilevanti oneri organizzativi e gestionali connessi, da un lato, al protrarsi della pendenza del processo e, dall'altro, alla necessità di una periodica movimentazione dei fascicoli, nelle forme gravose dello svolgimento delle udienze, si è previsto che il processo si chiuda con una sentenza di non luogo a procedere.

Una sentenza, peraltro, del tutto corretta anche da un punto di vista sistematico, perché attesta il fatto che l'imputato è privo di una effettiva conoscenza della pendenza del processo,

che è un dato rilevante nell'ottica dei presupposti di legittimazione a procedere nei suoi confronti.

Ferma l'adozione di questa pronuncia resta il fatto che l'imputato continuerà ad essere ricercato (almeno finché non maturi un tempo pari al doppio del termine di prescrizione) e, nel caso in cui venga rintracciato, la sentenza verrà revocata e il processo riprenderà il suo corso.

Per consentire una ripresa del processo rispetto alla quale sia eliso il rischio che la successiva notifica dei nuovi atti introduttivi possa, di nuovo, portare a situazioni di incertezza circa l'effettiva conoscenza della pendenza del processo, si è previsto un sistema automatico di individuazione dell'udienza di ripresa del processo, che sarà comunicata all'imputato non appena rintracciato.

3.1.4 Indagini preliminari.

Nella generale prospettiva di introdurre efficaci forme di controllo sulla gestione dei tempi delle indagini, si sono, in primo luogo, stabiliti i criteri in base ai quali il pubblico ministero è tenuto a provvedere alla relativa iscrizione nel registro delle notizie di reato.

1. L'opzione prospettata rispetto allo specifico tema, a fronte del criterio di delega che richiedeva di *«precisare i presupposti per l'iscrizione nel registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale della notizia di reato e del nome della persona cui lo stesso è attribuito, in modo da soddisfare le esigenze di garanzia, certezza e uniformità delle iscrizioni»*, è stata la seguente:

a) se prevedere l'esclusione dell'obbligo di iscrizione di un soggetto sino a quando il pubblico ministero non debba compiere un atto di indagine che ne richieda la partecipazione o che comunque lo riguardi – sì da evitare iscrizioni nel registro di persone nei cui confronti il pubblico ministero non ha ancora valutato se e quali atti di indagine debba compiere nei suoi confronti o addirittura già abbia contezza del fatto che a quella iscrizione non potrà che seguire una archiviazione, ove non siano prospettabili atti di indagine idonei ad acquisire nei suoi confronti elementi idonei a supportare l'esercizio dell'azione penale;

b) se invece non prevedere comunque deroghe all'obbligo di immediata iscrizione e intervenire, invece, direttamente sulla definizione della notizia di reato suscettibile di iscrizione.

2. Si è poi riflettuto se, in caso di scelta di questa seconda soluzione, fosse opportuno:

a) privilegiare la dimensione oggettiva della notizia di reato, ponendo attenzione alla descrizione delle caratteristiche che deve avere un fatto per integrare un reato suscettibile di iscrizione;

b) concentrarsi sulla dimensione soggettiva, ovvero sul livello di concretezza che deve avere la relazione tra un fatto ed un determinato soggetto.

3. Due ulteriori opzioni hanno riguardato le modalità con cui modulare gli interventi del giudice (richiesti dai criteri di delega di cui all'art. 1, co. 9, lett. q) sulla fase genetica della iscrizione ovvero:

a) se individuare in capo al giudice un potere di iscrizione diretta nel registro delle notizie di reato, a seguito della accertata retrodatazione o nel caso in cui ritenga individuato un indagato non ancora iscritto dal pubblico ministero; o se, invece, costruire questa finestra di controllo giurisdizionale in modo tale da preservare la titolarità del potere di iscrizione in capo all'ufficio del pubblico ministero;

b) se limitare la possibilità per l'interessato di chiedere la retrodatazione alla fase sola fase delle indagini preliminari, o se ammetterla anche nelle fasi incidentali (quale, per esempio, l'impugnazione innanzi al tribunale del riesame) e nella fase processuale, sulla base della considerazione che, potendo dalla retrodatazione derivare anche l'inutilizzabilità di atti di indagine (in ipotesi compiuti dopo la scadenza del termine così come antergato), ben potrebbe l'indagato avere interesse ad attivare il relativo procedimento anche in quelle fasi.

4. Ancora quanto alla fase genetica della iscrizione della *notitia criminis*, e rispetto al criterio di delega che richiedeva di «*prevedere che la mera iscrizione del nome della persona nel registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale non determini effetti pregiudizievoli sul piano civile e amministrativo*», l'opzione che si è prospettata è stata se inserire soltanto una norma di carattere generale nel codice di procedura penale o se, piuttosto, effettuare anche un censimento di tutte le disposizioni in materia civile o amministrativa che richiamino il concetto di “indagato” o di “persona sottoposta alle indagini”, ricollegando a tale qualità effetti comunque pregiudizievoli, con interventi modificativi e/o abrogativi tali da renderli coerenti con il criterio introdotto dalla legge delega.

5. Un'ultima opzione ha riguardato il nuovo meccanismo di risoluzione della stasi prefigurato dal criterio di delega di cui all'art. 1 comma 9 lett *e*), *f*), *g*) e *h*). Al riguardo, in

conseguenza dell'assoluta novità dell'istituto, sono stati discussi molteplici profili afferenti il coinvolgimento del GIP (in luogo del, o in affiancamento al, procuratore generale), e in particolare la necessità o meno di un'istanza di parte ai fini della sua attivazione, nonché l'estensione e i contenuti dei suoi poteri. Sono state altresì dibattute le soluzioni alternative concernenti l'individuazione dell'organo deputato a valutare la sussistenza di fattori ostativi alla *discovery* dell'attività di indagine.

3.1.5 Udienza predibattimentale

Ci si è mossi sull'assunto che l'assenza di un vaglio preliminare dell'azione penale incida ampiamente sul numero eccessivo di proscioglimenti in dibattimento e che la concentrazione di attività assai diverse tra loro in un unico momento processuale, quello del dibattimento, comprometta una resa efficiente dell'attività propriamente istruttoria del dibattimento, mentre il progetto complessivo cui si informa la legge 27 settembre 2021, n 134, come recita l'art. 1, comma 1, persegue, *“finalità di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo penale, nel rispetto delle garanzie difensive”*.

Per questo aspetto l'introduzione di un'udienza predibattimentale in camera di consiglio risponde a più finalità. Da un lato, infatti, essa serve a consentire un vaglio preliminare, più snello di quello previsto dagli articoli 416 ss. c.p.p., circa la fondatezza e la completezza dell'azione penale, sul presupposto, che si è detto, *che l'assenza di un vaglio preliminare dell'azione penale incida sul numero eccessivo di proscioglimenti in dibattimento*.

Dall'altro lato, risponde allo scopo di concentrare in un momento anticipato, precisamente definito nella sua collocazione, tutte le attività prodromiche a quelle propriamente istruttorie e decisorie tipiche della fase dibattimentale, per permettere una più efficiente organizzazione di questo momento dell'attività giudiziaria, liberando il giudice che vi è preposto da incombenze diverse da quelle istruttorie e decisorie.

Quelle incombenze, infatti, spesso, in ragione della loro non prevedibilità *ex ante*, impediscono la predisposizione di un calendario effettivo del dibattimento e, in particolare, dell'istruttoria.

Per questa ragione, nell'adempimento della delega, all'udienza predibattimentale è stato assegnato il compito di definire il processo, quando, sulla base del complesso degli atti di indagine già emergano elementi che conducono a un proscioglimento oppure quando si

evidenzi già che gli elementi acquisiti non consentono una ragionevole previsione di condanna.

Ma accanto a queste funzioni, l'udienza predibattimentale è destinata, quindi, anche a definire tutti i profili prodromici al dibattimento vero e proprio, relativi, in primo luogo, alla costituzione delle parti (con necessaria anticipazione in questa sede della costituzione delle parti e conseguente adeguamento anche delle disposizioni contenute nell'articolo 79 c.p.p.), alle questioni preliminari e all'accesso ai riti alternativi.

Qualora, invece, non sussistano condizioni ostative alla celebrazione del dibattimento e sia possibile formulare una ragionevole previsione di condanna e non c'è richiesta di riti alternativi, il giudice si limita ad indicare la data per la successiva udienza dibattimentale, che, in quanto collocata nella medesima fase, si pone quindi in continuità, seppure debba ovviamente svolgersi davanti ad un altro giudice persona fisica.

In forza dell'esigenza di effettuare un coordinamento tra le norme adottate e il complessivo sistema processuale (art. 1, comma 3 della delega) e della esigenza acceleratoria complessivamente imposta come finalità generale dalla delega (art. 1, comma 1, della delega), si è ritenuto che si imponesse anche un definitivo e chiaro superamento della limitazione, di fonte giurisprudenziale per vero, all'applicazione ai reati con citazione diretta del giudizio immediato.

Proprio in ragione dell'introduzione dell'udienza predibattimentale, che, come l'udienza preliminare, ha tra i suoi scopi principali di vagliare preliminarmente la sostenibilità dell'azione penale, si impone l'applicazione di un rito che ha la funzione di evitare quel vaglio quando la prova appaia evidente ad un giudice. Per questa ragione, si è espressamente estesa anche al rito monocratico con citazione diretta l'applicazione del giudizio immediato.

Peraltro, un simile intervento si rende necessario anche in ragione dell'ulteriore intervento effettuato in forza della delega, che ha ampliato i reati azionabili con la citazione diretta, rispetto ai quali si perderebbe la celerità propria del rito immediato, in modo tanto più irragionevole se si considera che quel rito oggi si connota anche quale strumento di accesso rapido al giudizio nei casi in cui l'imputato sia sottoposto a misura cautelare.

3.1.6 Giudizio

Ci si è mossi sull'assunto che fosse necessario adeguare le norme dibattimentali rispetto ad alcuni aspetti che hanno provocato effetti disfunzionali nello svolgimento del dibattimento, nell'ottica del progetto complessivo cui si informa la legge 27 settembre 2021, n 134, come recita l'art. 1, comma 1, ossia di realizzazione di *“finalità di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo penale, nel rispetto delle garanzie difensive”*.

Per questo aspetto, in primo luogo, si è recuperata dall'esperienza maturata nel settore civile la prassi virtuosa del calendario delle udienze dibattimentali, indispensabile per responsabilizzare il giudice e le parti nella gestione dei tempi del processo, in connessione con l'intervento effettuato con l'introduzione dell'udienza predibattimentale, che ha liberato l'attività propriamente dibattimentale da attività diverse.

Inoltre, si è recuperata la previsione di un momento illustrativo che accompagni le richieste di prova delle parti, a beneficio di un consapevole e razionale esercizio del sindacato giudiziale previsto dagli artt. 189 e 190 c.p.p., indispensabile per evitare un ingresso incontrollato di prove nel dibattimento e, quindi, appesantire l'istruttoria e impedire una effettiva programmazione del lavoro.

Una richiesta di ammissione della prova che però deve essere articolata nei momenti dell'indicazione dei fatti che si intendono provare e dell'illustrazione dell'ammissibilità e rilevanza delle prove, per evitare che tale momento si trasformi in un modo surrettizio in un'occasione per veicolare al giudice elementi conoscitivi di valutazione.

Per questo aspetto, peraltro, rimane fermo il potere del presidente di impedire ogni divagazione, ripetizione e interruzione e ogni lettura o esposizione del contenuto degli atti compiuti durante le indagini preliminari.

Ancora si è previsto il deposito preventivo delle perizie e delle consulenze tecniche per consentire di realizzare un contraddittorio adeguatamente informato, e dunque, consapevole ed efficace, sulla prova scientifica.

Infine, si è disciplinato l'aspetto relativo al mutamento del giudice nel corso del dibattimento, con una soluzione equilibrata e ragionevole per cui in caso di mutamento di almeno uno dei componenti del collegio (e, quindi, in caso di rito monocratico, dell'unico giudice), a richiesta della parte che vi ha interesse, deve essere disposta la riassunzione della

prova dichiarativa già assunta, salva l'ipotesi che la prova dichiarativa sia stata verbalizzata tramite videoregistrazione.

In ogni caso, si è rimesso al giudice, anche in quel caso, di disporre la riassunzione della prova se lo ritiene necessario sulla base di specifiche esigenze.

3.1.7 Partecipazione a distanza

Sono state sostanzialmente “trasferite” nel codice (con circoscritte modifiche di adattamento e coordinamento) alcune regole procedurali già vigenti, contenute negli articoli 146-bis e 147-bis disp. att. c.p.p., dedicati – rispettivamente - alla partecipazione al dibattimento a distanza e all'esame degli operatori sotto copertura, delle persone che collaborano con la giustizia e degli imputati di reato connesso, che sono state dunque conseguentemente soppresse.

Le persone che compiono l'atto o che partecipano all'udienza a distanza si collegano da altro ufficio giudiziario o da un ufficio di polizia giudiziaria individuato dall'autorità giudiziaria, previa verifica della disponibilità di dotazioni tecniche e condizioni logistiche idonee per il collegamento audiovisivo.

Le specifiche misure introdotte sono dirette ad assicurare il compiuto svolgimento dei processi penali mediante la più ampia estensione possibile della modalità di partecipazione agli atti e alle udienze nella fase delle indagini preliminari, anche quelle camerali e del processo di esecuzione, attraverso collegamenti audiovisivi a distanza, idonei a salvaguardare il principio del contraddittorio e l'effettiva partecipazione delle parti coinvolte.

Si realizzano in tal modo obiettivi di snellimento ed efficientamento delle procedure tali da agevolare la funzionalità degli uffici giudiziari e l'operatività degli organi di polizia giudiziaria nella fase di indagini preliminari, attraverso la gestione delle attività valorizzando istituti collaudati nel processo telematico, e nelle diverse fasi emergenziali pandemiche, già attuati con un considerevole sforzo organizzativo e di adeguamento dei sistemi informativi dell'amministrazione giudiziaria.

Si sarebbe potuto, in alternativa, non intervenire a razionalizzare le norme vigenti e lasciarle nella loro collocazione originaria, ma l'esigenza di attuare la delega che impone di prevedere ulteriori ipotesi di partecipazione a distanza avrebbe creato difficoltà di coordinamento tra il nuovo innesto e la disciplina vigente.

Con la soluzione prescelta, invece, si è realizzata una disciplina omogenea e coerente, senza mutare in alcun modo (rispetto ai presupposti applicativi) le previsioni già vigenti, ma ampliando (sempre sul consenso delle parti, come richiede la delega) la casistica e sistemando, con ricollocamento nel corpo del codice (come previsto anche dal comma 3 dell'art. 1 della delega) le disposizioni procedurali, per dare alla materia una disciplina uniforme.

3.1.8 Tutela avverso perquisizioni illegittime

Con riferimento all'intervento diretto ad offrire uno **strumento di tutela avverso provvedimenti di perquisizione illegittimi**, non seguiti da un provvedimento di sequestro, si tratta di una misura di adeguamento dell'ordinamento interno ai principi del diritto internazionale in tema di perquisizione domiciliare disposta dal pubblico ministero, non seguita da sequestro, conformemente al contenuto della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 27 settembre 2018. A tal fine, è stata inserita la possibilità di impugnare il decreto di perquisizione o di convalida della perquisizione realizzato nell'espletamento di indagini preliminari, quando tali operazioni non siano seguite da un provvedimento di sequestro.

La soluzione dell'opposizione al giudice, contro l'eventuale convalida del PM, in luogo della previsione di un vero e proprio mezzo di gravame, discende dall'adozione del modello già oggi esistente e disciplinato dall'art. 263 c.p.p., essenzialmente più snello e agevole per tutte le parti.

3.1.9 Revisione europea

Quanto all'introduzione della **c.d. revisione europea**, si tratta di un intervento che dà attuazione al criterio di delega di cui all'articolo 1, comma 13, lett. o) e offre un assetto chiaro e unitario rispetto ad una tematica (quella dell'efficacia nell'ordinamento delle decisioni della Corte EDU) che ha prodotto molta confusione in sede applicativa. La soluzione prescelta, infatti, consente di superare l'assetto binario – da un lato, revisione europea e, dall'altro, incidente di esecuzione – venutosi a creare per effetto delle decisioni assunte, nel tempo, dal formante giurisprudenziale di legittimità a Sezioni Unite e costituzionale. La previsione di un

vaglio unico, che affida sempre alla Corte di cassazione la valutazione del *dictum* europeo, garantisce omogeneità applicativa e permette quel “dialogo tra Corti” che oggi si pone in termini istituzionali come esigenza imprescindibile.

L’istituto deve infatti dare esecuzione al triplice obbligo di neutralizzazione e rivalutazione della sentenza e di riapertura del procedimento derivante dalla sentenza europea di condanna alla *restitutio in integrum*, conservando però un ragionevole margine di apprezzamento a tutela del giudicato nazionale. Perciò, trattandosi di rimedio diverso, richiede una disciplina autonoma e differente rispetto alla ordinaria revisione. Sulla scorta di tale considerazione, si è ritenuto di collocare la disciplina in un nuovo titolo III-*bis*, sotto la rubrica *Rimedi per l’esecuzione delle decisioni della Corte europea dei diritti dell’uomo*.

Le scelte caratterizzanti della nuova previsione possono essere sintetizzate come segue.

Il soggetto legittimato è stato individuato esclusivamente nel ricorrente in sede europea, con conseguente esclusione dei terzi non impugnanti che avrebbero potuto vantare la medesima violazione. Sul punto, si è ritenuto che l’espresso riferimento contenuto nella delega al solo «soggetto che abbia presentato il ricorso» non consentisse un ampliamento in favore di soggetti diversi. Per quanto concerne le decisioni della Corte Edu che legittimano l’attivazione della revisione europea, si è fatto riferimento non solo alle sentenze che accertino una violazione della Convenzione, ma anche alle ipotesi in cui sia disposta la cancellazione del ricorso dal ruolo ai sensi dell’art. 37 della Convenzione in conseguenza del riconoscimento della violazione da parte dello Stato.

Superato il vaglio di ammissibilità, l’oggetto della valutazione rimessa alla Cassazione riguarderà l’individuazione della “incidenza effettiva” che la violazione convenzionale ha prodotto sulla condanna, cui seguirà la scelta in ordine allo strumento più adatto per rimuovere gli effetti pregiudizievoli, ivi inclusa – se del caso – la revoca della sentenza o del decreto penale di condanna. Solo qualora la Corte di cassazione non sia in grado di provvedere direttamente, trasmetterà gli atti al giudice dell’esecuzione oppure, secondo le evenienze, disporrà la riapertura del processo nel grado e nella fase in cui si procedeva al momento in cui si è verificata la violazione, stabilendo se e in quale parte gli atti compiuti nel processo in precedenza svoltosi conservino efficacia.

Vengono in rilievo talune delle conseguenze della riapertura del processo. In particolare, quanto alla prescrizione, la pronuncia di riapertura del processo viene

sostanzialmente assimilata all'annullamento agli effetti di cui all'articolo 161-*bis* del codice penale, essendosi previsto che la prescrizione riprenda a decorrere - a far tempo dalla pronuncia della Corte - quando la riapertura del processo venga disposta davanti al giudice di primo grado. Ancor più evidente il meccanismo di assimilazione ai fini dell'improcedibilità. In tal caso, infatti, per l'ipotesi di riapertura del processo innanzi alla corte di appello, si è dettata una disposizione perfettamente corrispondente a quella prevista dall'art. 344-bis, comma 8, con la sola differenza che il termine di durata massima del processo decorre dal novantesimo giorno successivo alla scadenza del termine di cui all'articolo 128 (comma 7).

Per regolamentare i rapporti del rimedio in esame con la rescissione del giudicato, si è ritenuto maggiormente coerente con la *ratio* della delega stabilire che le disposizioni sin qui esaminate trovino applicazione anche quando la violazione accertata dalla Corte europea riguardi il diritto dell'imputato di partecipare al processo.

Ulteriore conseguenza della riapertura del processo è la "riassunzione" della qualità di imputato, che viene disciplinata con apposita modifica della disposizione di cui all'articolo 60 del codice.

3.1.10 Procedimenti speciali

Le modifiche proposte alla disciplina dei riti speciali hanno tenuto conto della volontà della legge-delega di incentivarne il ricorso in funzione deflativa, al fine di ridurre il numero e la durata dei procedimenti celebrati con rito ordinario. Nel rispetto, pertanto, dei criteri e delle direttive della delega che sul punto non lasciavano particolari margini alla discrezionalità del legislatore delegato, le opzioni emerse sono il frutto dei lavori specialistici del terzo gruppo di lavoro coordinato da Giovanni Canzio.

Per il **patteggiamento**, la volontà della legge delega di incentivare il ricorso ai procedimenti speciali non si è tradotta in un allargamento degli ambiti oggettivi di accesso al rito. La ricerca di un maggior stimolo a patteggiare risulta pertanto affidata al criterio in materia di confisca e pene accessorie, i cui margini di manovra sono comunque ben delimitati, e al criterio in materia di riduzione degli effetti extra-penali. L'estensione dell'oggetto dell'accordo alla confisca facoltativa e alle pene accessorie offre la possibilità all'imputato di chiudere complessivamente la "vicenda penale". Dall'estensione dell'accordo delle parti a tipiche statuizioni accessorie, diverse dall'applicazione della pena principale, consegue altresì

l'applicabilità dell'art. 448, comma 2-bis, cod. proc. pen. che limita fortemente i casi di ricorribilità in cassazione e la deliberazione di inammissibilità di tali ricorsi in forme celeri, con minimo dispendio per il giudice di legittimità. Un'altra opzione, in prospettiva incentivante all'accesso al rito, è stata quella di prevedere che in tutti i casi in cui, con la sentenza di patteggiamento, non si applicano pene accessorie, questa non produce nemmeno gli effetti penali che le leggi speciali riconnettono ad una sentenza di condanna o di patteggiamento. Poiché si tratta, come noto, di effetti di tipo anche pesantemente sfavorevoli per la sfera giuridica dell'interessato, previsti appunto da numerose leggi speciali, l'opzione scelta dovrebbe fungere da ulteriore, efficace stimolo ad accedere al rito speciale.

In relazione al **giudizio abbreviato** non sono emerse opzioni essendosi il legislatore limitato ad attuare fedelmente le direttive della delega. Con una prima modifica lo schema ha recepito il criterio prognostico e relazionale della delega, che impone di mettere in rapporto il supplemento probatorio richiesto in abbreviato con l'istruzione dibattimentale da svolgersi in dibattimento. Il criterio di ammissione del rito subordinato a un'integrazione probatoria, valutata in termini di economicità con riguardo ai tempi di svolgimento del giudizio dibattimentale, di norma superiori a quelli del rito abbreviato anche se subordinato all'integrazione probatoria, facilita l'accesso al rito e, quindi, la deflazione del dibattimento. L'altra modifica, in linea con la delega, porta a ritenere applicabile la nuova "diminuzione esecutiva" in ogni caso di mancata impugnazione, senza alcun sindacato circa le ragioni di tale omissione.

Anche in relazione al **decreto penale di condanna** il criterio di delega nella sua chiarezza è era stringente e non ha pertanto consentito deviazioni rispetto alla sua portata.

Una novità di assoluto rilievo in funzione deflativa del dibattimento è data dalla possibilità di emettere il decreto penale di condanna anche in relazione a pene detentive fino a tre anni, da sostituire con i lavori di pubblica utilità. Ciò comporta, in linea con la delega una vera e propria rimodulazione del decreto penale che, da rito semplificato destinato ad essere applicato a fattispecie contravvenzionali o, comunque, a delitti di minimo rilievo, diviene applicabile ad una fascia di reati molto ampia, che rappresentano una significativa fetta del carico penale. L'esercizio dell'azione penale particolarmente celere con le forme tipiche del rito monitorio riverbera altresì i propri effetti positivi anche sulle successive scelte dell'imputato. Pur nella consapevolezza che molti decreti penali sono oggi oggetto di

opposizione, è da attendersi un complessivo effetto acceleratorio e deflativo, anche in considerazione del fatto che, per effetto delle modifiche alla disciplina dei riti alternativi (supra), l'imputato dovrebbe perdere interesse a proporre opposizione per chiedere un diverso rito alternativo (specialmente il patteggiamento).

3.1.12 Impugnazioni

Per quanto riguarda le **impugnazioni** (art. 1, co. 13, lett. a) - o) l. 27 settembre 2021, n. 134), salvo che per la disciplina dei rapporti tra improcedibilità dell'azione penale e confisca, la puntualità dei criteri di delega ha reso obbligate le soluzioni attuative prescelte, sgombrando il campo da opzioni alternative.

Sostanzialmente obbligate, in particolare, sono state le scelte in ordine al **luogo e alle modalità di deposito degli atti di impugnazione**, allineate a quelle previste in via generale per il deposito degli altri atti del procedimento, nonché quelle attuative delle **ulteriori disposizioni già dettagliate nei criteri di delega**: la nuova perimetrazione dei casi di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento e di condanna; l'inappellabilità della sentenza di non luogo a procedere; l'eliminazione delle preclusioni di cui all'articolo 599-bis, comma 2, c.p.p.; l'inammissibilità dell'appello per mancanza di specificità dei motivi; la modifica dell'art. 603, comma 3-bis, c.p.p., in materia rinnovazione dell'istruzione dibattimentale. Quanto al rito cartolare in appello e in cassazione è stato adeguatamente valorizzato rispetto all'antesignano previsto nella disciplina emergenziale imposta dalla pandemia, prevedendo un contraddittorio pieno, fondato sullo schema tipico dello scambio di memorie e repliche, in modo che tutte le parti siano poste in condizione di rappresentare le proprie argomentazioni e ribattere a quelle contrarie. Anche in questo caso il criterio di delega era univoco e stringente e le modalità attuative prescelte sono state agevolmente mutate dalla normativa in vigore: in parte dalla disciplina codicistica del giudizio in Cassazione (il modello è quello dell'udienza non partecipata previsto dall'art. 611 c.p.p.); in parte dalla normativa emergenziale adottata durante l'epidemia da Covid.

Quanto ai rapporti **dell'improcedibilità ex art. 344-bis c.p.p. con l'azione civile**, la previsione del trasferimento al giudice naturale della decisione sulle questioni civili, dopo il decorso del termine massimo di durata del giudizio d'impugnazione, in ogni caso di impugnazione della sentenza anche agli effetti civili (quindi anche in assenza di una decisione

di condanna dell'imputato in primo grado), è stata sostanzialmente costretta dal criterio di delega che imponeva l'adozione di una "*regolamentazione coerente della materia*", a fronte di una disposizione già in vigore, introdotta nel comma 1-bis dell'art. 578, ad opera della legge n. 134 del 2021, secondo cui, in caso di condanna per la responsabilità civile, il giudice dell'impugnazione, nel dichiarare improcedibile l'azione penale ai sensi dell'art. 344-bis, rinvia per la prosecuzione al giudice civile. Il legislatore, per quanto concerne i rapporti tra improcedibilità e azione civile, ha quindi scelto di percorrere una "terza via", mediana rispetto alle altre soluzioni astrattamente configurabili: lasciare al giudice penale il compito di decidere sulla domanda risarcitoria nonostante l'improcedibilità o imporre una riproposizione della domanda al giudice civile di primo grado. La scelta effettuata punta a ridurre il carico di lavoro del giudice penale nella fase delle impugnazioni, assicurando il diritto della parte civile a una decisione sull'azione risarcitoria in tempi non irragionevoli. In coerenza con tale scelta e con la *ratio* stessa della legge n. 134/2021, pertanto, si è deciso di attuare la delega in ordine ai rapporti tra improcedibilità dell'azione penale e azione civile trasferendo la decisione al giudice civile, nello stesso grado in cui è maturata la causa di improcedibilità.

Quanto al regime dei **rapporti dell'improcedibilità con la confisca**, l'attuazione del criterio di delega imponeva di stabilire: 1) se la confisca dovesse o non sopravvivere a seguito della pronuncia di improcedibilità ed eventualmente in quali casi (confisca obbligatoria; confisca facoltativa; confisca in casi particolari; confisca per equivalente); 2) in caso negativo, se fosse possibile preservare per un periodo limitato gli effetti dei sequestri disposti in sede penale, al fine di consentire l'utile apprensione degli stessi nei procedimenti di prevenzione 2) in caso affermativo, quale fosse la sede processuale più idonea per disporre l'applicazione. E a questo ulteriore riguardo, nel caso in cui si fosse optato per la sopravvivenza della misura, le opzioni astrattamente prospettabili erano diverse:

a) l'applicazione della confisca in sede penale nei soli casi in cui la legge la prevede obbligatoriamente anche quando non è stata pronunciata condanna; fuori da tali casi, se vi sono beni in sequestro di cui è stata disposta confisca, la trasmissione degli atti al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto o al procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo competenti a proporre le misure patrimoniali di cui al titolo II del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, con contestuale ultrattività del sequestro disposto nel procedimento penale per un tempo limitato, idoneo a consentire

l'eventuale, utile adozione del sequestro di prevenzione ai sensi dell'articolo 20 o 22 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (*opzione prescelta*).

b) l'attribuzione della decisione sulla confisca allo stesso giudice penale che dichiara l'improcedibilità ai sensi del nuovo art. 344-bis c.p.p., alla stregua di quanto già oggi avviene a seguito dell'estinzione del reato per intervenuta prescrizione o amnistia ex art. 578-bis c.p.p.;

c) l'individuazione di una sede *ad hoc* per l'applicazione della confisca nelle ipotesi di improcedibilità in esame: ad esempio, un'assegnazione a una sezione penale specializzata a cui affidare l'applicazione della confisca "allargata" e della confisca "di prevenzione", con contestuale elaborazione di un adeguato "processo al patrimonio", che potrebbe trarre ispirazione dall'attuale modello del giudizio "di prevenzione", ma che dovrebbe sostituire quest'ultimo.

Per la comparazione delle opzioni e la giustificazione della scelta effettuata si rinvia al paragrafo 4.

3.2 Area tematica del sistema sanzionatorio

3.2.1. Pene pecuniarie

Al fine di restituire effettività alla pena pecuniaria, è stata dapprima esaminata l'opzione per così dire di minimo intervento, che prevede interventi necessari da svolgere solo sul piano amministrativo, scorporando le pene pecuniarie dalla massa indistinta dei crediti di giustizia e creando per esse un canale di riscossione privilegiato e più rapido, trattandosi di un credito già quantificato del giudice nella sentenza o nel decreto di condanna.

Questa opzione è stata scartata perché già percorsa in passato dal legislatore senza successo e perché i dati sul tasso delle riscossioni, estremamente bassi, suggerivano un cambio radicale dell'impostazione del sistema, che inducesse i condannati a pagare spontaneamente la pena pecuniaria per non incorrere nella conversione in una pena più grave, limitativa della libertà personale (semilibertà o, in caso di impossibilità di pagare multa e ammenda per difficoltà economiche, lavoro di pubblica utilità o detenzione domiciliare). D'altra parte, lo stato di inefficienza del sistema di esecuzione delle pene pecuniarie, testimoniato dai dati emersi nel corso dell'istruttoria e sopra richiamati, ha fatto ritenere non

praticabile tale soluzione inducendo ad un intervento più radicale, in linea con la legge delega e con gli obiettivi perseguiti.

La scelta di un nuovo modello di esecuzione e conversione della pena pecuniaria, secondo i criteri della legge delega, ha tenuto conto della tradizione e dell'esperienza di altri ordinamenti europei, per tradizioni giuridiche e costituzionali vicini al nostro³². In Europa il modello della conversione in misure privative della libertà, in caso di mancato pagamento delle pene pecuniarie – anche e proprio da parte dell'insolvente – è talmente diffuso da essere considerato nella Decisione quadro 2005/214/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sanzioni pecuniarie, attuata in Italia con il d.lgs. 15 febbraio 2016, n. 37.

La conversione della pena pecuniaria non eseguita in una pena limitativa della libertà personale, negli ordinamenti in cui è prevista, risponde non già ad una rinuncia alla riscossione di un credito dello Stato, bensì all'idea che la minaccia di sanzioni più gravi, in caso di mancato pagamento possa rappresentare un'efficace contropinta alla decisione di sottrarsi al pagamento. Un simile modello, di impronta evidentemente endo-penalistica, promette tassi di riscossione elevati e maggiore effettività della pena pecuniaria, quale credibile alternativa alla pena detentiva.

Per tali ragioni s'è optato, in linea con i principi della delega, per un modello di disciplina che prevede la conversione in pena limitativa della libertà personale estendendola al caso dell'insolvenza colpevole, evitando ogni possibile disparità di trattamento rispetto all'insolvenza incolpevole. Naturalmente la scelta per un sistema che irrigidisce la disciplina della conversione della pena pecuniaria, estendendola al caso dell'insolvenza, ha comportato gli opportuni adattamenti suggeriti dai nostri principi costituzionali.

Lo schema prevede che il giudice di cognizione sia chiamato a un compito di fondamentale importanza, quale la necessaria adeguata commisurazione e individualizzazione

³² In molti paesi europei la conversione della pena pecuniaria è prevista non solo per l'insolubile, ma anche e ancor prima per l'insolvente. In Germania, ad esempio, la pena pecuniaria non eseguita si converte in pena detentiva quale che sia la ragione del mancato pagamento (§ 40 Codice penale tedesco). Analogo modello è previsto in Svizzera (art. 36 del codice penale), in Austria (§19 del codice penale) e in Belgio (art. 40 del codice penale). La possibilità di infliggere una pena detentiva, in caso di mancato pagamento delle pene pecuniarie, è prevista, secondo modelli di disciplina maggiormente articolati, anche in Francia (artt. 749 ss. del codice di procedura penale), in Spagna (art. 53 del codice penale) e in Portogallo (art. 49 del codice penale).

del trattamento sanzionatorio, sorretta da altrettanto adeguata motivazione (che non si riduca a clausole di stile) e corroborata dall'acquisizione di elementi di prova.

S'è pertanto ritenuto opportuno, anche per esigenze di coerenza sistematica con la disciplina dell'insolubilità ex artt. 71 e 103 l. n. 689/1981, dare espresso rilievo, accanto alle condizioni economiche e reddituali, a quelle patrimoniali, allargando così la valutazione del giudice al complesso dell'intera posizione patrimoniale (ad es., beni mobili e immobili). La scelta di modificare i criteri per la rateizzazione (tenuto conto delle condizioni economiche e patrimoniali del condannato) e il numero minimo e massimo delle rate in cui il pagamento può essere dilazionato (raddoppiando il numero massimo delle rate, che viene elevato da trenta a sessanta e, parallelamente, raddoppiando il numero minimo, che da tre rate passa a sei) reca il vantaggio di ottenere nel breve e medio termine un aumento dei casi di pagamento e contemporaneamente una riduzione dei casi di insolubilità e delle conseguenti conversioni, a beneficio della magistratura di sorveglianza a ciò competente e dell'efficienza del sistema penale in generale. Inoltre, la rateizzazione del pagamento, riflette un generale *favor* dell'ordinamento per il pagamento della pena pecuniaria, riservando alla conversione in pena limitativa della libertà personale un ruolo di *extrema ratio*.

Essa viene ragionevolmente limitata ai condannati in condizioni di insolubilità. Chi è nelle condizioni di pagare, infatti, deve farlo senza indugi e può comunque chiedere la rateizzazione.

La riforma dell'esecuzione e della conversione delle pene pecuniarie, in attuazione della legge delega, ha richiesto di sostituire il testo dell'art. 660 c.p.p., che all'interno del Libro X del codice di procedura penale disciplina l'esecuzione delle pene pecuniarie. Pur nel contesto di un impianto normativo profondamente rinnovato, la scelta è stata nel senso di ribadire la competenza del pubblico ministero, quale organo dell'esecuzione, e del magistrato di sorveglianza, competente ex art. 678, co. 1 bis c.p.p. per la conversione delle pene pecuniarie non eseguite, nonché per l'esecuzione delle pene da conversione delle pene pecuniarie stesse. Il nuovo modello di disciplina adottato si ispira nelle linee essenziali a quello adottato nell'art. 656 c.p.p. per l'esecuzione delle pene detentive. L'abbandono del sistema del recupero crediti, in caso di mancato pagamento della pena pecuniaria per mera insolvenza, è realizzato, sul piano processuale, concependo la pena pecuniaria non come un credito che lo Stato deve recuperare, attivandosi e sforzandosi in tal senso, bensì come una

pena che, al pari di quella detentiva, deve essere eseguita dall'autorità giudiziaria attraverso un ordine di esecuzione.

L'opzione scelta nel breve e medio termine contribuirà a far innalzare i casi di riscossione della pena pecuniaria, garantendone l'effettività. Un processo efficiente che, in caso di condanna, sfocia in pene ineffettive, perché non eseguite, non risponde alle finalità di prevenzione generale e speciale della pena, che trova applicazione attraverso il processo e l'attività giurisdizionale e amministrativa. Per effetto della riforma disciplina chi non paga la pena pecuniaria è consapevole di andare incontro a una pena da conversione in pena limitativa della libertà personale e, se compie atti fraudolenti per sottrarsi al pagamento, incorrerà in una nuova e autonoma responsabilità penale.

3.2.2. Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto

In attuazione del criterio di delega di cui all'art. 1, co. 21 della l. n. 134/2021, si interviene sul primo e sul secondo comma dell'art. 131 *bis* c.p. in una triplice direzione:

1) generale estensione dell'ambito di applicabilità dell'istituto ai reati per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel minimo a due anni (primo comma);

2) attribuzione di rilievo alla condotta susseguente al reato ai fini della valutazione del carattere di particolare tenuità dell'offesa (primo comma);

3) esclusione del carattere di particolare tenuità dell'offesa – e, pertanto, dell'applicazione dell'istituto – in relazione ai reati riconducibili alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011, e ad ulteriori reati di particolare gravità (secondo comma).

Quanto in particolare al punto *sub* 3), l'art. 1, co. 21, lett. a) della legge delega, limita l'ampliamento generale dell'ambito di applicazione della causa di esclusione della punibilità, conseguente alla modifica del limite edittale di pena detentiva di cui al primo comma dell'art. 131 *bis* c.p. La citata disposizione della legge delega contempla due diverse direttive.

Una prima direttiva, specifica, mira a evitare che l'ampliamento dell'ambito di applicazione della causa di non punibilità interessi i reati riconducibili alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e

la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011, ratificata ai sensi della legge 27 giugno 2013, n. 77.

Una seconda direttiva, generica, rimette poi al legislatore delegato la valutazione circa l'opportunità di "ampliare conseguentemente, se ritenuto opportuno sulla base di evidenze empirico-criminologiche o per ragioni di coerenza sistematica, il novero delle ipotesi in cui, ai sensi del secondo comma dell'articolo 131 bis del codice penale, l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità".

Per attuare entrambe le direttive della legge delega si è ritenuto opportuno intervenire sul secondo comma dell'art. 131 *bis* c.p. che, riferendosi in modo generico a determinate modalità della condotta e, in modo specifico, ad alcune figure di reato, delimita l'applicazione della causa di non punibilità elencando una serie di ipotesi in cui, nella valutazione del legislatore, "l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità". Si è pertanto ampliato il novero di quelle ipotesi, secondo le indicazioni della legge delega.

Quanto ai reati riconducibili alla Convenzione di Istanbul, in materia di violenza contro le donne e di violenza domestica, si è preliminarmente valutato se fare generico riferimento alla Convenzione, ovvero individuare le singole figure di reato previste nell'ordinamento italiano che sono, appunto, riconducibili alla predetta Convenzione internazionale. La Convenzione di Istanbul menziona infatti tipologie di reato o di condotte che trovano corrispondenza in fattispecie delittuose presenti nell'ordinamento italiano e che, essendo punite con pena non superiore nel minimo a due anni, nella forma consumata o tentata, in assenza di un'espressa esclusione sarebbero riconducibili alla previsione dell'art. 131 *bis* c.p. S'è ritenuto di non seguire la prima opzione (generico riferimento alla Convenzione Istanbul) perché avrebbe dato luogo a possibili incertezze interpretative e si è preferito elencare espressamente le fattispecie di reato rispetto alle quali non si applica l'esimente della non punibilità per particolare tenuità del fatto, le quali, in caso contrario, sarebbero rientrate nell'ampliato ambito di applicazione dell'art. 131 *bis* c.p. in quanto puniti con pena detentiva non superiore nel minimo a due anni. La soluzione scelta, oltre che più aderente alla legge delega e ai principi del sistema, è parsa preferibile anche rispetto alla generica indicazione di modalità della condotta di violenza contro le donne, o domestica, che avrebbe potuto comportare irragionevoli disparità di trattamento (si pensi, ad esempio, all'esclusione dell'applicabilità dell'art. 131 *bis* c.p. quando la vittima di una violenza sessuale è una donna

e alla possibile applicazione della causa di non punibilità quando la vittima dello stesso reato è un uomo). Ciò premesso, le fattispecie escluse dall'ambito di applicazione dell'art. 131 *bis* c.p. sono le seguenti: atti persecutori (*stalking*) ex art. 612 *bis* c.p.; lesioni personali ex art. 582 c.p., nelle ipotesi aggravate ai sensi degli articoli 576, primo comma, numeri 2, 5 e 5.1, e 577, primo comma, numero 1, e secondo comma c.p.; violenza sessuale ex art. 609 *bis* c.p.; atti sessuali con minorenne, ex art. 609 *quater* c.p.; corruzione di minorenne ex art. 609 *quinqüies* c.p.; prostituzione minorile ex art. 600 *bis* c.p.; adescamento di minorenni ex art. 609 *undecies* c.p.; costrizione o induzione al matrimonio, ex art. 558 *bis* c.p.; mutilazioni genitali femminili ex art. 583 *bis* c.p.; interruzione della gravidanza non consensuale ex art. 593 *ter* c.p. e interruzione volontaria della gravidanza praticata, senza l'osservanza delle disposizioni di legge, su donna minore degli anni diciotto o interdetta ex art. 19, co. 5 l. 22 maggio 1978, n. 194; lesioni personali gravissime, di cui all'art. 583, co. 2, n. 3 c.p. (perdita della capacità di procreare); diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti ex art. 612 *ter* c.p., c.d. *revenge porn*).

In attuazione del richiamato criterio di delega, si è esclusa inoltre l'applicabilità dell'art. 131 *bis* c.p. nei procedimenti per ulteriori reati di particolare gravità o allarme sociale. La legge delega mira a bilanciare il generale ampliamento dell'ambito di applicabilità dell'istituto evitando che lo stesso attragga nella sfera della causa di non punibilità figure di reato di particolare gravità o allarme sociale, rispetto alle quali valutazioni di opportunità, ancorate a evidenze criminologiche o sistematiche, suggeriscono l'opportunità di ulteriori esclusioni in via di eccezione. Si è pertanto inserito nel secondo comma dell'art. 131 *bis* c.p. un ultimo periodo, che estende il novero dei reati in relazione ai quali l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità. Oltre ai reati riconducibili alla Convenzione di Istanbul – e a quelli ad essi affini che sono stati sopra menzionati (prostituzione minorile, corruzione di minorenne, adescamento di minorenni, interruzione volontaria della gravidanza su donna minore o interdetta) – vengono esclusi dall'ambito di applicazione dell'art. 131 *bis* c.p. i seguenti delitti, consumati o tentati: delitti in materia di stupefacenti previsti dall'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, salvo che per i delitti di cui al comma 5 del medesimo articolo; delitti contro la pubblica amministrazione di cui agli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319 *bis*, 319 *ter*, 319 *quater*, primo comma, 320, 321, 322, 322 *bis* (peculato, concussione, corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per un atto contrario ai

doveri d'ufficio, corruzione in atti giudiziari, induzione indebita a dare o promettere utilità, istigazione alla corruzione. Si tratta degli stessi delitti contro la p.a. inseriti dalla legge 9 gennaio 2019, n. 3 tra i gravi reati soggetti al regime di cui all'art. 4 bis della legge sull'ordinamento penitenziario (l. n. 354/1975); delitto di agevolazione delle comunicazioni dei detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41 *bis* dell'ordinamento penitenziario (art. 391 *bis* c.p.); delitti di incendio e di incendio boschivo (artt. 423, 423 *bis* c.p.); delitto di pornografia minorile (art. 600 *ter*, co. 1 c.p.); delitto di tortura (art. 613 *bis* c.p.); delitto di rapina aggravata (art. 628, co. 3 c.p. Si tratta della stessa ipotesi per la quale opera il regime di cui all'art. 4 *bis* della legge sull'ordinamento penitenziario); delitto di estorsione (art. 629 c.p.); delitto di usura (art. 644 c.p.); delitti di riciclaggio e reimpiego (artt. 648 *bis*, 648 *ter* c.p.); Delitti finanziari di cui agli art. e 184 e 185 d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato).

L'intervento esclude altresì l'applicabilità della causa di non punibilità per la particolare tenuità del fatto in rapporto ad alcuni reati militari previsti dal codice penale militare di pace e da una legge speciale. Si tratta dei reati di rivolta (art. 174, co. 1 c.p.m.p.) e di peculato militare (art. 215 c.p.m.p.), nonché del reato di collusione cui all'art. 3 l. 9 dicembre 1941, n. 1383. Si è ritenuto a tal riguardo opportuno non intervenire sul codice penale bensì direttamente sulle disposizioni interessate. Ciò è coerente con la collocazione dell'art. 131 *bis* nella parte generale del codice penale 'comune' e con l'intervento settoriale che interessa un diverso codice.

3.2.3 Procedibilità a querela

La legge delega ha individuato l'area di estensione della procedibilità a querela in rapporto a reati, di non particolare gravità, posti a tutela di beni individuali, personali e patrimoniali, rimettendo al legislatore delegato la scelta dei reati da individuare tra quelli puniti con pena edittale non superiore nel minimo a due anni.

Il criterio guida per l'individuazione degli specifici reati cui estendere il regime di procedibilità è stato pertanto il bene giuridico tutelato, in via esclusiva o prevalente dalla norma incriminatrice, conservando la procedibilità d'ufficio nelle ipotesi in cui viene in rilievo una dimensione sovra-individuale dell'offesa (beni pubblici o a titolarità diffusa) o vi è una particolare esigenza di tutela delle vittime, che potrebbero essere condizionate e non

libere nella scelta processuale di presentare una querela. L'altro criterio che ha orientato il legislatore nella scelta è stato di estendere in modo significativo il regime di procedibilità a querela, in particolare per reati che si presentano con una certa frequenza nella prassi (es. furto e lesioni personali) e che si prestano a condotte risarcitorie e riparatorie. Una delle linee di fondo della l. n. 134/2021 è infatti quella di incentivare tali condotte in vista della estinzione del reato prima della celebrazione del processo, a beneficio dell'imputato, della vittima e del sistema giudiziario. Sulla base di questi due criteri guida il legislatore ha poi valutato se fare riferimento esclusivo, in sede di attuazione, ai titoli XII e XIII del Libro II del codice penale, relativi rispettivamente ai delitti contro la persona e contro il patrimonio, ovvero estendere il regime di procedibilità a querela anche ai reati contravvenzionali, in particolare a due contravvenzioni comprese nel Libro III del codice (artt. 659 e 660 c.p.), scelta questa sicuramente innovativa, posto che nel sistema italiano le contravvenzioni sono sempre procedibili d'ufficio (cfr. l'art. 11 disp. att. c.p.). Giova rappresentare che rispetto alla fattispecie contravvenzionale della molestia o disturbo alle persone di cui all'art. 660 c.p., la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della norma in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui, a differenza dei delitti di cui all'art. 612 bis c.p., non prevede la procedibilità a querela "con annessa rimettibilità della querela, quanto meno limitatamente alle condotte idonee a recare molestia o disturbo esclusivamente a persona determinata". (ord. n. 220/2018) – in linea con una precedente decisione (ord. n. 392/2018) – ha dichiarato la questione inammissibile dopo aver considerato che "l'intervento additivo richiesto dal giudice a quo sarebbe del tutto eccentrico rispetto ai principi generali del sistema del diritto penale italiano, che prevede la procedibilità a querela solo per taluni delitti, mentre i reati contravvenzionali sono tutti procedibili d'ufficio". Concludeva, quindi per l'opportunità di un intervento del legislatore in materia, manifestando perplessità sull'inquadramento nell'art. 660 c.p. di molestie dirette contro soggetti determinati.

Tenuto conto del fatto che: la procedibilità a querela delle contravvenzioni è frutto di una scelta del legislatore ordinario e può subire eccezioni, non essendo imposta da principi costituzionali o di sistema; la disciplina sostanziale e processuale della querela è compatibile con la procedibilità a querela delle contravvenzioni (l'art. 120, co. 1 c.p., in particolare, stabilisce che ha diritto di querela ogni persona offesa da un "reato" – non, si noti, da un delitto, per cui non debba procedersi d'ufficio o dietro richiesta o istanza); la dottrina è da

tempo tradizionalmente concorde, nell'escludere un criterio ontologico di distinzione tra delitti e contravvenzioni³³, l'opzione scelta è stata quella di estendere anche alle contravvenzioni il regime della procedibilità a querela.

Tale opzione è apparsa infatti quella più in linea con gli obiettivi di efficienza del sistema processuale perseguiti dall'intervento di riforma e con l'espressione adottata dalla legge delega – “reati” contro la persona e contro il patrimonio, e non già “delitti” –. Ai fini dell'individuazione delle specifiche contravvenzioni cui estendere la querela, l'intervento ha tenuto conto degli stessi criteri guida previsti nella scelta dei delitti cui estendere il regime di procedibilità: reati puniti con pena edittale non superiore nel minimo a due anni, bene giuridico tutelato (interessi esclusivamente individuali) e reati che presentandosi con una certa frequenza nella prassi si prestano a condotte risarcitorie e riparatorie a beneficio dell'imputato, della vittima e del sistema giudiziario. La scelta pertanto, anche in considerazione dei *dicta* della Corte costituzionale, è stata di estendere la procedibilità a querela ai reati contravvenzionali di cui agli articoli 659 e 660 c.p.

Tale scelta è confortata dai dati statistici: secondo le statistiche del Ministero della giustizia, invero, i procedimenti per reati di cui all'art. 659 c.p. molestia o disturbo alle persone, iscritti presso le sezioni Gip/Gup dal 2016 al 2020 sono stati 18.397 (4.346 nel 2016; n. 3.870 nel 2017, 3.811 nel 2018; 3.325 nel 2019; 3.045 nel 2020); numeri ancora più alti si registrano per la fattispecie contravvenzionale di cui all'art. 659 c.p. (disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone), risultando iscritti presso le sezioni Gip/Gup nello stesso periodo 48.145 procedimenti (11.069 nel 2016; n. 9795 nel 2017; 9629 nel 2018; 9.156 nel 2019; 8.496 nel 2020). Si tratta di reati rispetto alle quali s'è spesso costretti a celebrare d'ufficio un lungo procedimento penale, magari arrivandosi a celebrare tre gradi di giudizio (si pensi ad es. al disturbo arrecato un condizionatore rumoroso, cfr. Cass. Sez. VII, 15 gennaio 2021, n. 17745; o ai rumori provenienti da un appartamento occupato da studenti, all'interno di un condominio, Cass. Sez. III, 1° febbraio 2022, n. 13685).

³³ Secondo il classico manuale di Antolisei, “non si tratta di categorie di reati che differiscono per la loro intrinseca natura, ma di categorie che si distinguono per la maggiore o minore gravità”. Del pari, secondo un altro autorevole e classico manuale, quello di Bettiol, “l'unico criterio sicuro, ma sempre di carattere estrinseco, è quello della diversa specie di sanzione penale predisposta dal legislatore”. In tal senso, è esplicito l'art. 39 c.p.

3.3 Area tematica della giustizia riparativa

In relazione alla macro-area relativa alla giustizia riparativa, si è prescelto un modello, adottato a livello europeo ed internazionale, strutturato sulla partecipazione attiva e volontaria al percorso – a seguito di consenso libero e informato dei partecipanti – davanti a un terzo imparziale, con l’obiettivo della risoluzione delle questioni derivanti dal reato. Tale modello generale prevede lo svolgimento di un programma guidato da almeno due mediatori, in tre differenti forme (1. la mediazione tra la persona indicata come autore dell’offesa e la vittima del reato, anche estesa ai gruppi parentali o con la vittima di un reato diverso da quello per cui si procede; 2. il dialogo riparativo; 3. ogni altro programma dialogico guidato da mediatori, svolto nell’interesse della vittima del reato e della persona indicata come autore dell’offesa).

Sono state ritenute non praticabili opzioni alternative, pur conosciute e praticate, a livello europeo ed internazionale, quali pratiche di giustizia riparativa non mediative (vale a dire guidate da figure differenti da quella del mediatore), oppure pratiche prevalentemente o soltanto parzialmente riparative (incontri di supporto alle vittime, servizi per le vittime o per le famiglie dell'autore del reato, lavori sociali orientati alle famiglie, incontri senza vittima, comunità terapeutiche, consigli riparativi, gruppi di supporto, corsi di sensibilizzazione), siccome ritenute estranee al perimetro oggettivo della legge delega (la quale già contiene un'opzione in favore dei programmi di giustizia riparativa guidati da mediatori esperti) oltre che distoniche rispetto all'obiettivo dell'innesto dei programmi stessi nel procedimento penale, in particolar modo tramite la considerazione della valutazione da parte del giudice, ai fini processuali, del loro esito favorevole (incompatibile con la natura solo parzialmente riparativa delle altre pratiche). Le specifiche previsioni della legge delega hanno imposto l'esclusione di soluzioni conservative, in tutto e per tutto, delle attuali figure del procedimento penale, comportando altresì l'introduzione nello stesso della figura autonoma della “vittima del reato”, cui sono stati espressamente estesi i diritti informativi della persona offesa dal reato stesso. D'altro canto, l'ampiezza del criterio di delega (che apre la giustizia riparativa potenzialmente ad ogni reato) ha parimenti imposto l'esclusione dell'opzione limitativa che ritiene i percorsi giustizia riparativa non praticabili in relazione a determinate categorie di reati particolarmente efferati o perpetrati in danno di vittime particolarmente vulnerabili. Al contrario, si è ritenuto che il modello prescelto, per la sua ampiezza oggettiva e per le garanzie che tassativamente prevede in favore dei partecipanti al programma stesso, tenuto altresì conto delle esperienze

che la nostra storia recente già conosce (si vedano gli esiti raggiunti dal programma di giustizia riparativa svolto da alcuni degli appartenenti al gruppo terroristico delle Brigate Rosse, condannati per reati efferati) possa raggiungere gli obiettivi già indicati, senza rischio alcuno di vittimizzazione secondaria.

D'altronde, la vocazione organica della disciplina prevista dalla delega e il divieto di preclusioni in relazione alla fattispecie di reato o alla sua gravità hanno imposto l'esclusione dell'opzione che predicava la fruibilità dei programmi di giustizia riparativa soltanto per gli autori di reato persone fisiche.

Si è poi data attuazione alla delega in maniera puntuale, prevedendo un sistema di servizi di giustizia riparativa, diffusi capillarmente sul territorio, sotto la vigilanza del Ministero della giustizia e gestiti direttamente dagli enti locali tramite una rete di Centri, al fine di assicurare la massima penetrazione della nuova visione culturale di un modello di giustizia alternativa e complementare a quella classica, vicina ai cittadini, e, per così dire, “partecipata” tramite il coinvolgimento delle comunità di riferimento.

Allo stesso modo, allo scopo di favorire il ricorso agli istituti di giustizia riparativa, si è data attuazione all'obbligo per il giudice, in ogni stato e grado del procedimento, di disporre l'invio degli interessati ad un Centro per lo svolgimento di un programma di giustizia riparativa, previo vaglio della fattibilità dell'opzione. Sono stati disciplinati in maniera puntuale i riflessi sul processo penale dell'esito riparativo raggiunto dal programma di giustizia riparativa come svolto, valorizzando detto esito quale: espressione di una volontà incompatibile con la determinazione del querelante di procedere nella richiesta di punizione del colpevole (si è introdotta pertanto una nuova causa di remissione tacita della querela); espressione dell'attenuante di cui all'articolo 62, numero 6, del codice penale; momento di imprescindibile valutazione nelle determinazioni del giudice di sorveglianza, anche nel procedimento minorile, negli specifici momenti procedurali in cui l'esito riparativo si va ad innestare.

4. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA

4.1 Impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari

Destinatari diretti delle presenti disposizioni sono: le procure della Repubblica, i tribunali – ivi compresi la magistratura e i tribunali di sorveglianza, le Corti di appello, la Corte di cassazione e la Procura generale, il Tribunale dei minori e le relative Procure, le forze di polizia, gli avvocati, il personale delle segreterie e delle cancellerie degli uffici giudiziari; gli ufficiali giudiziari; le persone sottoposte a indagine e gli imputati; le persone offese; le parti civili; le vittime del reato; Consiglio superiore della magistratura e il Consiglio nazionale forense, il Ministero della giustizia e i relativi dipartimenti, il Casellario giudiziale; il Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia penale, istituito presso l'Ufficio di Gabinetto, gli Uffici di esecuzione penale esterna del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, il Garante privacy, il Garante dei detenuti e il Garante dell'infanzia e dell'adolescenza

Tra i destinatari diretti della riforma anche le forze dell'ordine, Carabinieri e autorità amministrativa di vigilanza/polizia giudiziaria, i Nuclei Anti Sofisticazione e Sanità (– N.A.S.) specializzati, tra l'altro, nell'accertamento di reati in materia di igiene, produzione, tracciabilità e vendita di alimenti e bevande, previste dalla legge 30 aprile 1962 n. 283 e da altre disposizioni aventi forza di legge, su cui incide il presente schema attraverso l'introduzione di causa di estinzione delle contravvenzioni operante nella fase delle indagini preliminari, per effetto del tempestivo adempimento di apposite prescrizioni impartite dall'organo accertatore e del pagamento di una somma di denaro determinata in una frazione del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa. .

Rispetto all'UEPE, che occupa un ruolo centrale nell'intervento di riforma, gli impatti derivanti dalle modifiche operate dallo schema (si pensi alla riforma della disciplina delle c.d. pene sostitutive delle pene detentive brevi, o all'ampliamento della misura dell'affidamento in prova, ecc.) si prospettano significativi. Le sanzioni (rectius: pene) sostitutive previste dalla riforma sono destinate a sostituire pene detentive sino a quattro anni di reclusione. Esse, dunque, potenzialmente potranno essere applicate a una platea molto vasta di condannati, considerato come sopra detto che a fine 2021 i detenuti per pene inflitte tra i due e i quattro anni – oggi non sostituibili né suspendibili –costituivano il 70% (7.854) dei detenuti

condannati a pena detentiva breve e il 21% del complesso dei detenuti condannati. Inoltre, per effetto della riforma dell'area della sostituzione della pena detentiva, pene diverse da quella detentiva, sono destinate a essere eseguite immediatamente, dopo la definitività della condanna, senza essere 'sostituite' con misure alternative da parte del Tribunale di sorveglianza e, pertanto, essere potenzialmente applicate a una platea molto vasta di condannati, offrendo loro una risposta sanzionatoria diversa dalla detenzione in carcere. Si tratta di numeri che si prevede possano replicare, all'interno delle nuove pene sostitutive, quelli attualmente esistenti in termini percentuali tra semilibertà, detenzione domiciliare, lavoro di pubblica utilità e pena pecuniaria.

Secondo i dati sopra riportati, nell'anno 2021, le persone sottoposte dall'esterno (dalla libertà, non dalla detenzione) al regime della semilibertà/misura alternativa erano 94, i condannati dalla libertà a cui è stata concessa la misura alternativa della detenzione domiciliare erano 8.088 mentre gli affidati in prova al servizio sociale (17.961). Secondo i dati del Ministero della Giustizia, nel 2021, le persone in carico all'UEPE in esecuzione del LPU sono state 15.228, per reati connessi alla circolazione stradale, e 1.004, per reati in materia di stupefacenti. Il LPU, quale sanzione sostitutiva della pena detentiva, ha interessato nel 2021, nel complesso, un numero di persone pari al 34% di quelle che, nello stesso anno, sono state in carico all'UEPE perché ammesse, in relazione a reati puniti con la reclusione non superiore nel massimo a quattro anni, alla sospensione del procedimento con messa alla prova, ex art. 168 bis c.p., che comporta obbligatoriamente il lavoro di pubblica utilità.

Per avere un'idea dell'impatto che le nuove misure avranno sugli Uffici di esecuzione penale esterna, si evidenzia che alla data del 15 gennaio 2022, gli UEPE hanno avuto in carico la "gestione" di oltre 100.000 casi (tra cui 31.183 persone in carico per misure alternative alla detenzione; 24.182 persone in «messa alla prova»; 8.806 persone ammesse a lavori di pubblica utilità a titolo di sanzione sostitutiva ex art. 73, comma 5-bis, DPR n. 309/1990 o ex art. 186, comma 9-bis, d.lgs n. 285/1992).

Per fronteggiare l'impatto derivante dalla riforma, il Governo ha già provveduto a stanziare risorse necessarie per il raddoppio dell'organico dell'UEPE. Si evidenzia che per effetto delle modifiche previste al presente intervento, come ad esempio quelle relative all'estensione dell'ambito di applicazione dell'istituto di cui all'art. 131-bis c.p., che prevede la possibilità di escludere la punibilità di parecchie tipologie di reato che attualmente si annoverano tra le più

diffuse, quali, a livello esemplificativo, i furti aggravati ai sensi dell'art. 625, co. 1, è possibile che nel breve e medio termine il risultato principale sarà un taglio della durata dei giudizi, attraverso una semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo penale, sempre nel rispetto delle garanzie di difesa del soggetto indagato/imputato e dei diritti delle persone offese. Inoltre, si avrà una rilevante contrazione dei carichi di lavoro dei magistrati e dei tribunali di sorveglianza - attesa l'immediata entrata in vigore delle norme penali più favorevoli che ai sensi dell'art. 2 c.p. è tale da ricomprendere anche le condanne di reati con pene già in esecuzione – ed effetti positivi anche sugli adempimenti e le attività degli Uffici di esecuzione penale esterna, i quali, sebbene oggetto di recente potenziamento per effetto della legge sopra citata verranno sgravati da adempimenti connessi a fattispecie illecite i cui autori hanno dato già prova di un indole incline al recupero sociale della persona, con distribuzione delle risorse umane, strumentali e finanziarie verso ambienti criminali necessitanti di maggiore cura per predisporre i programmi di reinserimento dei soggetti interessati.

Destinatari diretti delle norme derivanti dalla nuova disciplina in materia di giustizia riparativa sono altresì gli enti locali territoriali e gli enti del terzo settore, i Centri di giustizia riparativa (strutture pubbliche facenti capo ad enti locali e convenzionate con il Ministero della giustizia) protagonisti insieme all'UEPE nella costruzione di percorsi che favoriscano l'inclusione sociale delle persone condannate, i mediatori esperti in programmi di giustizia riparativa, i mediatori dei servizi di giustizia riparativa già esistenti inseriti nell'apposito elenco tenuto dal Ministero della giustizia, i funzionari del Ministero della giustizia in servizio presso i servizi minorili della giustizia o presso gli uffici di esecuzione penale esterna che saranno inseriti nell'elenco dei mediatori esperti a condizione che abbiano completato un percorso formativo alla giustizia riparativa in materia penale e siano in possesso di un'adeguata esperienza almeno quinquennale, acquisita in materia nel decennio precedente alla data di entrata in vigore del decreto.

In particolare, l'intervento prevede che le Regioni e le Province autonome, le Città metropolitane, le Province, i Comuni e la Cassa delle Ammende, nel quadro delle rispettive politiche e competenze, possano concorrere, nei limiti delle risorse disponibili nell'ambito dei propri bilanci, al finanziamento dei programmi di giustizia riparativa.

Destinatari diretti della nuova disciplina in tema di giustizia riparativa sono altresì i distretti di Corte d'appello presso i quali è istituito, un organo ad hoc, la Conferenza locale

per la giustizia riparativa con la funzione di individuare gli enti locali cui è affidato, attraverso protocolli d'intesa, il compito di istituire i Centri per la giustizia riparativa e organizzare i relativi servizi. Alla Conferenza partecipano un rappresentante del Ministero della giustizia, un rappresentante delle Regioni o Province autonome e un rappresentante delle province o città metropolitane sul territorio delle quali si estende il distretto della Corte d'appello, un rappresentante per ogni comune ricompreso nel distretto che sia sede di uffici giudiziari o presso il quale siano in atto esperienze di giustizia riparativa.

La Conferenza locale è presieduta dal Presidente della Regione o della Provincia autonoma. Se il distretto si estende sul territorio di più di una Regione, essa è presieduta dal Presidente della Regione in cui ha sede l'ufficio di corte d'appello. È altresì prevista la possibilità per detti soggetti di far presiedere la Conferenza da un delegato.

Destinatari delle modifiche alla disciplina del sistema di esecuzione della pena pecuniaria sono Equitalia Giustizia, società partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sottoposta al controllo del Ministero della giustizia, con la quale sarà necessario aggiornare le convenzioni stipulate dal Ministero della giustizia, a seguito dell'intervento di riforma che abbandona, per l'esecuzione della pena pecuniaria, il sistema dell'iscrizione a ruolo e del recupero crediti. Tale sistema continuerà ad applicarsi, peraltro, in relazione all'attività di recupero dei crediti derivanti dalle pene pecuniarie applicate per reati commessi prima dell'entrata in vigore del presente decreto, secondo quanto disposto dalla disciplina transitoria. Destinataria è altresì l'Ader (Agenzia delle Entrate – Riscossione), che procede infine alla riscossione del credito.

Con riferimento alle disposizioni sul processo penale telematico destinatari diretti dell'intervento sono tutti gli operatori della giustizia: magistrati, avvocati, personale amministrativo, parti private, la Direzione Generale di Statistica ed Analisi organizzativa del Ministero della giustizia, cui compete l'adozione e la messa in produzione, in relazione al fascicolo informatico, del nuovo sistema di gestione documentale da utilizzare per la fase transitoria fino all'entrata a regime del nuovo processo telematico.

A tal proposito la DGSIA ha fornito alcune indicazioni di sviluppo e messa in produzione del nuovo sistema di gestione documentale:

- a) soluzione centralizzata per gli input documentali (portale unico);
- b) indicazione tassativa dei singoli atti informatici (inserimento tramite forms predisposti);

c) sviluppo per fasi processuali – nel rispetto anche degli obiettivi del PNRR.

La prima fase prevede la gestione di tutti gli atti e documenti in formato digitale relativi alle indagini preliminari dal PM al GIP (esclusa l'udienza preliminare) ed implica la necessità di assicurare quanto meno la formazione progressiva del fascicolo informatico fino al 415 bis - 416 c.p.p.

Sono pertanto individuabili alcune indicazioni temporali “certe” da utilizzare per il regime transitorio. Ad ogni fase di operatività del sistema (indagini preliminari – udienza preliminare – dibattimento) può associarsi un provvedimento del DGSIA che attesta la funzionalità del servizio. La *milestone* per ogni fase è la piena operatività e disponibilità del fascicolo informatico aggiornato per tutte le parti del processo.

DGSIA deve garantire che, da quel preciso momento, il sistema, in relazione alla fase processuale che entra in produzione, sia in grado di assicurare la formazione progressiva del fascicolo informatico, la sua integrità e completezza - con tutte le specifiche indicate nel codice o richieste nel CAD - e l'accesso al fascicolo stesso; al contempo, dovrà essere assicurata la completa dotazione dei dispositivi locali tanto per l'accesso al gestore documentale (connettività, hardware) quanto per la trasformazione periferica degli atti e documenti analogici ancora ammessi. Il momento in cui divengono operative le garanzie sopra sintetizzate viene, dunque, a coincidere con la richiesta della doverosa collaborazione agli attori del processo di generare – solo - atti informatici.

Un approccio di questo tipo consente pertanto di associare i criteri di “gradualità”, di “razionale coordinamento e successione temporale tra la disciplina vigente e le norme di attuazione della delega” e di “coordinamento del processo di attuazione della delega con quelli di formazione del personale coinvolto richiamati dalla legge delega all'art. 5 lett. c), nn. 1, 2 e 3, ai momenti in cui la piattaforma di sistema sarà in grado di mettere a disposizione delle parti un fascicolo informatico “garantito”. La scelta di adottare un portale unico di accesso presuppone ragionevolmente che il momento di attivazione del servizio “fascicolo informatico” sia unico a livello nazionale.

È plausibile che per effetto delle numerose modifiche la riforma comporterà almeno in una prima fase, impatti di tipo organizzativo.

Con riferimento, in particolare, agli interventi innovativi di natura tecnologica connessi alla digitalizzazione del processo, rispetto alle norme che introducono degli “obblighi”, o

comunque delle modalità operative di fatto esclusive (ad esempio, deposito esclusivamente telematico), è possibile che insorgano in una fase iniziale costi di adeguamento necessari per conformare l'organizzazione degli uffici ai sistemi già in uso nell'amministrazione. Esse, infatti, presuppongono l'allestimento di quelle misure organizzative (di struttura, hardware e software, di formazione, di fruibilità) tali da assicurare il pieno funzionamento del sistema; qualora, invece, la nuova forma di organizzazione sia solo facoltativa, non si generano momenti bloccanti nello svolgimento del procedimento penale (sarà sempre possibile optare per la forma classica – analogica – se la soluzione tecnologica digitale non è - per qualsiasi motivo – disponibile).

D'altro canto, la tempistica graduale dell'operatività a regime della riforma sopra evidenziata consentirà, ed allo stesso tempo imporrà, l'adozione di misure tecniche sempre più efficaci che limitino le ipotesi di malfunzionamento e che offrano al contempo soluzioni tempestive nonché l'adozione di misure organizzative negli uffici giudiziari idonee a fronteggiare situazioni di difficoltà legate a problemi di natura tecnica.

Nel breve e medio termine, con l'entrata a regime del processo penale telematico, tali impatti saranno compensati dai vantaggi in termini di risparmio di tempo dedicato al ricevimento degli utenti ed alla predisposizione e rilascio di copie di atti processuali, da risparmi di spesa quanto alle dotazioni degli uffici giudiziari di stampanti e fotocopiatrici e di acquisto di carta, dalla facilità di accesso e consultazione ai fascicoli informatici; dall'efficienza e rapidità delle notificazioni degli atti processuali, attraverso il ricorso alla modalità telematica, e riduzione dell'impiego di personale (polizia giudiziaria, ufficiali giudiziari, addetti alle poste,) per le attività di ricerca finalizzata alla notificazione di atti e per gli adempimenti correlati alla procedura di notificazione

Gli impatti economici derivanti dall'intervento sono stati puntualmente valutati nella separata relazione tecnico-finanziaria, cui si rimanda (cfr. relazione tecnica allegata).

Per consentire alle autorità giudiziarie coinvolte e alle competenti amministrazioni di organizzarsi lo schema prevede che in determinati settori di intervento le nuove misure entreranno in vigore gradualmente. Rispetto alla riforma in materia di processo telematico, ad esempio, l'intervento prevede una normativa transitoria che collega l'entrata a regime della riforma all'adozione dei decreti ministeriali che stabiliscano le regole tecniche riguardanti i depositi, le comunicazioni e le notificazioni telematiche degli atti del procedimento e che,

anche sulla base di una ricognizione di tutte le dotazioni HW disponibili, individui le tipologie di uffici giudiziari e le categorie di atti in relazione ai quali l'obbligo del deposito telematico sarà attenuato, ferma restando la necessità anche in questo caso di indicare i termini di transizione al nuovo regime.

Altrettanto è a dirsi per le norme in materia di: videoregistrazioni (dove si è differita di un anno l'entrata in vigore delle medesime, necessitando l'operatività a regime del relativo sistema, anche in tal caso, di una ricognizione preliminare delle dotazioni disponibili, presso le aule di udienza, e di provvedere alle relative installazioni in caso di carenze); giustizia riparativa (laddove l'intervento prevede una normativa transitoria che collega l'entrata a regime della riforma all'adozione dei decreti ministeriali in materia di ricognizione dei servizi esistenti, nonché di formazione ed accreditamento dei mediatori esperti) assenza, restituzione nel termine per impugnare, notificazioni al querelante, sospensione del procedimento con messa alla prova, di rimedi per l'esecuzione delle decisioni della CEDU.

Destinatari diretti del presente schema di decreto legislativo sono altresì gli indagati, gli imputati, i condannati e i loro familiari che per effetto dell'intervento vedranno ridurre i tempi della risposta giudiziaria senza tuttavia rinunciare alle fondamentali garanzie previste dalla costituzione e - ove ricorrano i presupposti applicativi delle nuove pene sostitutive- i condannati a pene detentive sino a quattro anni di reclusione potranno ottenere una anticipazione dell'alternativa al carcere già all'esito del giudizio di cognizione senza attendere che siano 'sostituite' con misure alternative da parte del tribunale di sorveglianza, spesso a distanza di molto tempo dalla condanna stessa (come testimonia l'allarmante fenomeno dei c.d. liberi sospesi).

Destinataria indiretta del presente schema di provvedimento è l'intera collettività, che potrà trarre vantaggio dalla presente riforma. Gli effetti positivi in termini di efficienza, efficacia e celerità del processo penale derivanti dall'intervento non potranno che incidere altrettanto positivamente in termini di tutela della collettività e di fiducia, anche a livello internazionale, nel sistema giustizia. L'accelerazione della risposta giudiziaria rafforza la fiducia dei cittadini nelle istituzioni, contribuisce ad assicurare la sicurezza pubblica, a prevenire e ad appianare le tensioni sociali e crea altresì le condizioni per l'affidabilità e la correttezza degli scambi economici e l'esercizio stesso dell'attività d'impresa.

4.2 Impatti specifici

A. Effetti sulle PMI (Test PMI): il provvedimento non incide direttamente sulle piccole e medie imprese, che anzi potrebbero giovare dei benefici riflessi derivanti da un sistema giustizia maggiormente efficiente.

B. Effetti sulla concorrenza: il provvedimento non comporta effetti immediati sulle dinamiche della concorrenza, ma un effetto riflesso e correlato all'efficientamento del sistema giustizia nel suo complesso.

C. Oneri informativi: non sono previsti oneri informativi a carico di cittadini o imprese derivanti dall'implementazione del presente provvedimento diversi da quelli già esistenti. L'introduzione di nuovi oneri è (quali ad esempio quelli in tema di processo telematico, sopra indicati, ed, in particolare, la necessità di individuare un "domicilio digitale" la cui disponibilità da parte del destinatario costituisce presupposto per la notificazione per via telematica) compensata dagli effetti positivi derivanti a regime dalla riforma introdotta. Tutti gli interventi riformatori adottati dal presente schema sono mossi dall'esigenza di raggiungere precisi, concreti e ineludibili obiettivi del P.N.R.R., concordati dal Governo con la Commissione Europea: la riduzione del 25% dei tempi del processo penale, da raggiungere entro giugno 2026 secondo i criteri di distribuzione dei target di durata tra uffici di merito e di legittimità, sopra indicati

Dal raggiungimento di questi target dipendono infatti i fondi europei legati al P.N.R.R., essenziali per la ripresa del Paese.

D. Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea: la regolamentazione che si intende introdurre con lo schema in oggetto è finalizzata ad allineare il nostro ordinamento al raggiungimento di quelli che sono gli standard minimi di efficienza del sistema giustizia richiesti a livello europeo.

4.3 Motivazione dell'opzione preferita

Lo schema di decreto legislativo in oggetto reca norme di attuazione della delega contenuta nella legge 27 settembre 2021, n. 134, recante: "Delega al governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari". L'intervento realizza una riforma ampia e di sistema che interessa importanti settori dell'ordinamento - dal processo penale al sistema

sanzionatorio - con modifiche al codice di procedura penale e alle norme di attuazione del codice di procedura penale, al codice penale, alla collegata legislazione speciale e prevede l'introduzione di una disciplina organica della giustizia riparativa, con l'obiettivo di realizzare un ampio disegno volto all'efficienza del sistema penale, e al raggiungimento degli obiettivi negoziati con la Commissione Europea nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Le opzioni scelte costituiscono il risultato di una ponderata valutazione di tutte le opzioni alternative emerse nel corso dell'istruttoria (sopra illustrate) che hanno condotto alle modifiche operate e sono logicamente orientate al fine di evitare innesti normativi fuori sistema o contrari al principio del giusto processo e a coagulare, invece, il più ampio consenso tra le categorie degli operatori interessati e consultati. Tutte le scelte compiute e trasfuse nel presente intervento sono state preferite perché più aderenti allo spirito, ai criteri e ai principi direttivi della legge -delega 134/2021 e condivise dai gruppi di lavoro istituiti appositamente presso il Ministero. Sono state inoltre ritenute più armoniche rispetto all'assetto penale e processuale vigente e alla cornice costituzionale e convenzionale di riferimento, nonché maggiormente efficaci in termini di impatti economici e sociali. Con riferimento ai vantaggi derivanti dalle modifiche introdotte per effetto del provvedimento rimandandosi alle considerazioni precedentemente sviluppate, nonché alla disamina dettagliata delle misure introdotte e delle connesse motivazioni contenuta nella relazione illustrativa di accompagnamento allo schema, si espongono sinteticamente i principali vantaggi derivanti dalle opzioni scelte.

- Processo penale telematico

La transizione digitale nel processo penale consentirà di realizzare la finalità di velocizzazione nella trattazione dei processi che, nel settore penale, devono vedere ridotta la durata del 25%, oltre che l'obiettivo del risparmio di risorse.

L'intervento introduce il principio di obbligatorietà del deposito telematico (salvo specifiche eccezioni) di tutti gli atti e documenti, in ogni fase e grado del procedimento (art. 1, comma 5 lett. a), ferma restando la facoltà delle parti, per gli atti che compiono personalmente, di fare ricorso anche a modalità di deposito non telematiche; prevede una disciplina generale sulla formazione, conservazione, e trasmissione di atti, documenti e

fascicoli informatici, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, a garanzia della autenticità, integrità, leggibilità, reperibilità e, ove previsto, segretezza degli atti processuali; prevede l'obbligatorietà (salvo specifiche eccezioni) delle notifiche con modalità telematiche.

Tutti i predetti interventi, concorrono a realizzare una profonda innovazione nel processo penale che si risolverà non solo in una maggiore celerità nella trattazione dei processi, ma anche in una maggiore efficienza (basti por mente a quanti e quali vantaggi in termini di efficienza hanno le notificazioni per via telematica rispetto alle notificazioni via posta o a mezzo di ufficiale giudiziario), consentendosi a tutti i soggetti del processo di poter accedere a un fascicolo telematico e di poterlo implementare con le proprie attività, con ciò garantendosi anche un più efficace esercizio dei diritti di difesa.

Al contempo si realizzerà un contesto normativo organico di riferimento per il processo penale telematico. Ciò consentirà sia di superare i problemi interpretativi posti dalla frammentazione e sovrapposizione degli interventi normativi susseguitisi nel periodo della pandemia Covid – 19 sia di assicurare l'uniformità di regole per tutti gli uffici giudiziari.

La riforma costituirà, con evidenza, l'occasione per implementare la qualità della rete e delle infrastrutture informatiche e la formazione del personale.

Il vantaggio della scelta, sotto tale specifico angolo visuale, è dunque quello di realizzare un processo di transizione digitale operativo in modo omogeneo in tutti gli uffici giudiziari e su tutto il territorio nazionale, pur nel rispetto del criterio di gradualità imposto dalla legge delega.

- notificazioni

L'opzione di fondo prescelta nell'attuazione del criterio di delega è stata quella di:

- prevedere come regola generale la notificazione per via telematica, ove il destinatario sia titolare di un "domicilio digitale" (in tal senso si veda la disposizione generale di cui all'art. 148 c.p.p.);
- prevedere la notifica presso un indirizzo di posta elettronica certificata solo nell'ipotesi in cui il destinatario abbia dichiarato tale domicilio telematico (in tal senso si veda la disposizione di cui all'art. 161 c.p.p.);
- prevedere che, ai soli fini del rintraccio o delle comunicazioni di cortesia, il destinatario possa fornire anche un semplice indirizzo di posta elettronica, non certificato.

Un sistema dunque idoneo a delineare una disciplina in linea con quanto stabilisce la normativa vigente riguardo al domicilio digitale, e rispettosa della giurisprudenza europea e di legittimità in tema di diritto alla conoscenza del processo da parte dell'imputato.

Ci si è mossi sull'assunto che la materia delle notificazioni abbia un ruolo decisivo nel progetto complessivo cui si informa la legge 27 settembre 2021, n. 134, la quale, come recita l'art. 1, comma 1, persegue "finalità di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo penale, nel rispetto delle garanzie difensive".

La prima questione che si è prospettata ha riguardato la scelta circa il modo di implementare anche nel processo penale l'utilizzo di forme di comunicazioni telematiche, che possono avere una notevole importanza per la semplificazione, la speditezza e razionalizzazione del processo penale, ma che, al contempo, possono incidere fortemente anche sulle garanzie difensive e, soprattutto, sul diritto dell'imputato ad essere compiutamente informato della pendenza del processo, che costituisce un altro caposaldo della delega.

Per questi aspetti, **l'opzione prescelta** è consistita nella introduzione nel codice di una serie di disposizioni che attestino il dato essenziale per cui le notificazioni e comunicazioni dovranno di norma avvenire con modalità telematiche, con l'aggiunta di una previsione di carattere generale che, da un lato, rimette le concrete definizioni delle modalità tecniche ad una normativa successiva, anche regolamentare (per non fossilizzare il modello prescelto in una norma codicistica che in questo ambito potrebbe "invecchiare" in fretta) e, dall'altro lato, però, definisce i tratti portanti imprescindibili di una notificazione telematica affidabile, individuati in modalità che assicurino "la identità del mittente e del destinatario, l'integrità del documento trasmesso, nonché la certezza, anche temporale, dell'avvenuta trasmissione e ricezione".

Peraltro, contestualmente si è effettuato un intervento sul d.l. 18 ottobre 2021, n. 179 che ha consentito di individuare fin d'ora una modalità telematica immediatamente applicabile, anche nel processo penale e con riferimento a tutti i soggetti, imputato compreso, consistente nel modulo già operativo nel processo civile: ossia la notificazione "all'indirizzo di posta elettronica certificata risultante da pubblici elenchi". Questa soluzione è stata possibile, senza contrazione dei diritti di difesa, perché, da un lato, si è limitata l'operatività di questo modello ai soggetti il cui indirizzo di posta elettronica certificata risulti da pubblici elenchi e, dall'altro, si è espressamente esclusa per la notificazione all'imputato detenuto

(anche ai domiciliari) e per la notifica degli atti introduttivi del giudizio, in quanto per questi ultimi deve prevalere l'esigenza di effettiva e certa conoscenza dell'atto introduttivo.

La seconda questione che si è affrontata ha riguardato l'attuazione di quei criteri di delega che vogliono valorizzare, rispetto alla gestione dei flussi informativi che sono necessari nel processo, il rapporto tra le parti e colui che le assiste professionalmente nel processo (ossia l'avvocato), in una logica di responsabilizzazione bilaterale di quel rapporto.

Rispetto a questa seconda questione, l'intervento effettuato è stato composito, perché, da un lato, come la delega impone, si sono aumentati i casi di domiciliazione *ex lege* presso il difensore: segnatamente estesi a tutte le notificazioni successive alla prima.

Anche per questo aspetto, tuttavia, si è esclusa, per le ragioni già viste, la notificazione degli atti introduttivi del giudizio e si è introdotta una limitazione aggiuntiva, per il caso in cui l'imputato sia assistito da un difensore di ufficio e la prima notificazione (che deve, appunto, avvisare l'imputato che le successive saranno effettuate al difensore) non sia avvenuta con modalità che non diano certezza della effettiva conoscenza della notificazione.

D'altro lato, invece, sempre in conformità alla delega, si è imposto ad alcune parti (come le persone offese querelanti o l'imputato impugnante) un obbligo di eleggere o dichiarare domicilio ai fini delle notificazioni successive e, per tutte le parti, si è facilitata la domiciliazione, includendo anche la possibilità di dichiarare domicilio presso un proprio recapito di posta certificata personale, in questo caso, siccome indicato espressamente dalla parte, anche non indicato in pubblici elenchi.

In connessione con la valorizzazione del rapporto tra le parti del processo e colui che le assiste professionalmente (ossia l'avvocato) si è anche predisposta una disciplina diretta a favorire i contatti tra difensore e assistito allorché il primo divenga o sia domiciliatario e si è espressamente esclusa ogni responsabilità del professionista allorché i difetti di comunicazione dipendano da un comportamento dell'assistito.

- assenza

L'assenza ha un ruolo decisivo nel progetto complessivo cui si informa la legge 27 settembre 2021, n 134, in quanto la disciplina dell'assenza gioca un ruolo decisivo sul piano dei diritti dell'imputato, ma anche sul piano che la delega, come recita l'art. 1, comma 1, persegue, delle

“finalità di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo penale, nel rispetto delle garanzie difensive”.

Infatti, un’attenta disciplina dell’assenza permette, da un lato, di evitare che i diritti dell’imputato siano compressi dalla mancanza di una piena e consapevole partecipazione al processo e, dall’altro, evita il rischio che le attività processuali siano svolte nei confronti di soggetti che, in ragione della mancanza di una piena e consapevole conoscenza della pendenza del processo, o resteranno anche successivamente indifferente all’esito del processo oppure potranno ottenerne la riapertura, come già la disciplina di rango unionale permette.

Per dare attuazione a queste finalità si è, quindi, per cominciare, (in conformità alla delega) meglio definito l’ambito dei soggetti che, in ragione di specifici comportamenti processuali si debbono ritenere presenti e rappresentati dal difensore, includendo, rispetto al passato, anche gli imputati che si sono espressamente attivati nel processo per formulare richieste di definizione del processo con modalità semplificate.

Inoltre, si sono più chiaramente definiti i tratti degli imputati rispetto ai quali è possibile procedere in assenza, che sono stati individuati, in conformità alla delega, per prima cosa in coloro rispetto ai quali (per le modalità con cui hanno ricevuto la notifica dell’atto introduttivo o per altri comportamenti, come l’espressa rinuncia a comparire) si può dire certo che hanno conoscenza della pendenza del processo. Accanto a questi si sono, poi, individuati quei soggetti che (sempre per le modalità con cui hanno ricevuto la notifica dell’atto introduttivo o per altri elementi) il giudice ritenga che abbiano effettiva conoscenza della pendenza del processo.

Infine, si è confermata la necessità di procedere anche nei confronti di quei soggetti che si sono sottratti volontariamente alla conoscenza della pendenza del processo, in particolare individuabili in coloro che si sono resi latitanti. Categoria, anche quest’ultima, prevista dalla delega e dalla direttiva in materia di assenza.

In ragione del fatto che sia la delega che la normativa europea impongono di lasciare aperta la possibilità per l’imputato assente di ottenere un rimedio per il caso in cui, in realtà, il processo si sia svolto in sua assenza senza una sua effettiva consapevolezza che il processo era in corso, si è predisposto un sistema articolato di rimedi lungo tutto il corso del processo (e in parte anche dopo la sua definizione, tramite la rescissione del giudicato) i cui tratti portanti si possono riassumere nei termini seguenti.

Se l'assenza è stata dichiarata in modo errato, in ogni momento del processo l'imputato può comparire e ottenere una pronuncia di nullità, con azzeramento di quanto fatto in precedenza; ma proprio perché questo rimedio è previsto per l'intero arco del processo, l'imputato ha l'onere di attivarsi per azionarlo nel primo momento in cui sopravviene la sua conoscenza del processo, mentre se non lo fa, per sua colpa, perde il diritto ad usufruire del rimedio. Una previsione che opera anche rispetto alla rescissione del giudicato, la quale non può essere riconosciuta all'imputato che era nelle condizioni di attivarsi in tempo utile per impedire il passaggio in giudicato della sentenza e non lo ha fatto per sua colpa. Accanto a questo rimedio, per così dire, radicale, che muove dall'assunto che l'assenza sia stata mal dichiarata, il sistema riconosce una serie di ulteriori rimedi.

Il primo è riconosciuto all'imputato che non ha potuto partecipare al processo per un legittimo impedimento, purché, ovviamente, non sia individuabile una sua colpa nel non averlo comunicato, in quanto, ove comunicato, il processo sarebbe stato sospeso in attesa che l'impedimento venisse superato.

Il secondo rimedio è, invece, riconosciuto a quegli imputati rispetto ai quali malgrado sia stato correttamente ritenuto che avevano conoscenza della pendenza del processo, tuttavia non vi erano elementi di certezza assoluta circa quella loro conoscenza, in quanto quella conoscenza la si era ricavata da altri elementi solidi, ma meno univoci. Un rimedio, peraltro, riconosciuto anche a quegli imputati rispetto ai quali l'unico elemento accertato è solo che si siano sottratti volontariamente alla conoscenza del processo.

Per tutti costoro, il sistema, conformemente alla delega e alla normativa dell'Unione, riconosce l'ulteriore possibilità, per tutto il corso del processo, di essere rimessi in termini per azionare i diritti che hanno perso a causa della loro assenza, sempre che dimostrino che, in realtà, malgrado l'apparenza o malgrado la loro sottrazione volontaria, non avevano una effettiva conoscenza della pendenza del processo e a condizione che non fossero nelle condizioni di attivarsi in tempo utile per azionare i diritti che chiedono di azionare.

L'equilibrio raggiunto in questo modo dal sistema dei rimedi, permette, da un lato, di non privare gli imputati della facoltà di ottenere una totale o parziale ripetizione del processo, ma, dall'altro lato, di evitare che i rimedi siano utilizzati strumentalmente.

Peraltro, proprio per evitare lo svolgimento di lunghi processi (in tutte le loro fasi) poi destinati ad essere posti nel nulla, si è previsto, in conformità alla delega, che a fronte di una

sentenza resa in primo grado nell'assenza dell'imputato, questi per poter impugnare quella sentenza debba farlo personalmente oppure conferendo un'apposita procura speciale al difensore. In questo modo, si ottiene che l'imputato manifesti la sua espressa determinazione a partecipare al processo, attestando di conoscere quanto meno l'esistenza della sentenza.

A compensazione di questo onere aggiuntivo, per l'imputato assente si è, però, previsto, per cominciare, un prolungamento del termine per impugnare (allo scopo di favorire un contatto effettivo tra imputato e difensore) e, inoltre, che ove non fosse realmente nelle condizioni di attivarsi per conferire un'apposita procura speciale al difensore o impugnare personalmente la sentenza possa impugnarla tardivamente, se davvero non a conoscenza della pendenza del processo o dell'emissione della sentenza.

L'intervento normativo si è anche fatto carico di disciplinare ex novo l'aspetto relativo a quei casi in cui non si può in alcun modo procedere perché l'imputato è assente e non vi è né certezza né una qualche prova che egli sappia del processo.

In questi casi, in luogo di sospendere il processo, con rilevanti oneri organizzativi e gestionali connessi, da un lato, al protrarsi della pendenza del processo e, dall'altro, alla necessità di una periodica movimentazione dei fascicoli, nelle forme gravose dello svolgimento delle udienze, si è previsto che il processo si chiuda con una sentenza di non luogo a procedere.

Una sentenza, peraltro, del tutto corretta anche da un punto di vista sistematico, perché attesta il fatto che l'imputato è privo di una effettiva conoscenza della pendenza del processo, che è un dato rilevante nell'ottica dei presupposti di legittimazione a procedere nei suoi confronti.

Ferma l'adozione di questa pronuncia resta il fatto che l'imputato continuerà ad essere ricercato (almeno finché non maturi un tempo pari al doppio del termine di prescrizione) e, nel caso in cui venga rintracciato, la sentenza verrà revocata e il processo riprenderà il suo corso.

Per consentire una ripresa del processo rispetto alla quale sia eliso il rischio che la successiva notifica dei nuovi atti introduttivi possa, di nuovo, portare a situazioni di incertezza circa l'effettiva conoscenza della pendenza del processo, si è previsto un sistema automatico di individuazione dell'udienza di ripresa del processo, che sarà comunicata all'imputato non appena rintracciato.

- udienza predibattimentale

L'assenza di un vaglio preliminare dell'azione penale incide ampiamente sul numero eccessivo di proscioglimenti in dibattimento e che la concentrazione in un unico momento processuale, quello del dibattimento, di attività assai diverse tra loro comprometta una resa efficiente dell'attività propriamente istruttoria del dibattimento, mentre il progetto complessivo cui si informa la legge 27 settembre 2021, n 134, come recita l'art. 1, comma 1, persegue, *“finalità di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo penale, nel rispetto delle garanzie difensive”*.

Per questo aspetto l'introduzione di un'udienza predibattimentale in camera di consiglio risponde a più finalità. Da un lato, infatti, essa serve a consentire un vaglio preliminare, più snello di quello previsto dagli articoli 416 ss. c.p.p., circa la fondatezza e la completezza dell'azione penale, sul presupposto, che si è detto, *che l'assenza di un vaglio preliminare dell'azione penale incida sul numero eccessivo di proscioglimenti in dibattimento*.

Dall'altro lato, risponde allo scopo di concentrare in un momento anticipato, precisamente definito nella sua collocazione, tutte le attività prodromiche a quelle propriamente istruttorie e decisorie tipiche della fase dibattimentale, per permettere una più efficiente organizzazione di questo momento dell'attività giudiziaria, liberando il giudice che vi è preposto da incombenze diverse da quelle istruttorie e decisorie.

Quelle incombenze, infatti, spesso, in ragione della loro non prevedibilità *ex ante*, impediscono la predisposizione di un calendario effettivo del dibattimento e, in particolare, dell'istruttoria.

Per questa ragione, nell'adempimento della delega, all'udienza predibattimentale è stato assegnato il compito di definire il processo, quando, sulla base del complesso degli atti di indagine già emergano elementi che conducono a un proscioglimento oppure quando si evidenzia già che gli elementi acquisiti non consentono una ragionevole previsione di condanna.

Ma accanto a queste funzioni, l'udienza predibattimentale è destinata, quindi, anche a definire tutti i profili prodromici al dibattimento vero e proprio, relativi, in primo luogo, alla costituzione delle parti (con necessaria anticipazione in questa sede della costituzione delle parti e conseguente adeguamento anche delle disposizioni contenute nell'articolo 79 c.p.p.), alle questioni preliminari e all'accesso ai riti alternativi.

Qualora, invece, non sussistano condizioni ostative alla celebrazione del dibattimento e sia possibile formulare una ragionevole previsione di condanna e non c'è richiesta di riti alternativi, il giudice si limita ad indicare la data per la successiva udienza dibattimentale, che, in quanto collocata nella medesima fase, si pone quindi in continuità, seppure debba ovviamente svolgersi davanti ad un altro giudice persona fisica.

In forza dell'esigenza di effettuare un coordinamento tra le norme adottate e il complessivo sistema processuale (art. 1, comma 3 della delega) e della esigenza acceleratoria complessivamente imposta come finalità generale dalla delega (art. 1, comma 1, della delega), si è ritenuto che si imponesse anche un definitivo e chiaro superamento della limitazione, di fonte giurisprudenziale per vero, all'applicazione ai reati con citazione diretta del giudizio immediato.

Proprio in ragione dell'introduzione dell'udienza predibattimentale, che, come l'udienza preliminare, ha tra i suoi scopi principali di vagliare preliminarmente la sostenibilità dell'azione penale, si impone l'applicazione di un rito che ha la funzione di evitare quel vaglio quando la prova appaia evidente ad un giudice. Per questa ragione, si è espressamente estesa anche al rito monocratico con citazione diretta l'applicazione del giudizio immediato.

Peraltro, un simile intervento si rende necessario anche in ragione dell'ulteriore intervento effettuato in forza della delega, che ha ampliato i reati azionabili con la citazione diretta, rispetto ai quali si perderebbe la celerità propria del rito immediato, in modo tanto più irragionevole se si considera che quel rito oggi si connota anche quale strumento di accesso rapido al giudizio nei casi in cui l'imputato sia sottoposto a misura cautelare.

- partecipazione a distanza

Sono state sostanzialmente “trasferite” nel codice (con circoscritte modifiche di adattamento e coordinamento) alcune regole procedurali già vigenti, contenute negli articoli 146-bis e 147-bis disp. att. c.p.p., dedicati – rispettivamente - alla partecipazione al dibattimento a distanza e all'esame degli operatori sotto copertura, delle persone che collaborano con la giustizia e degli imputati di reato connesso, che sono state dunque conseguentemente soppresse.

Le persone che compiono l'atto o che partecipano all'udienza a distanza si collegano da altro ufficio giudiziario o da un ufficio di polizia giudiziaria individuato dall'autorità

giudiziaria, previa verifica della disponibilità di dotazioni tecniche e condizioni logistiche idonee per il collegamento audiovisivo.

Le specifiche misure introdotte sono dirette ad assicurare il compiuto svolgimento dei processi penali mediante la più ampia estensione possibile della modalità di partecipazione agli atti e alle udienze nella fase delle indagini preliminari, anche quelle camerali e del processo di esecuzione, attraverso collegamenti audiovisivi a distanza, idonei a salvaguardare il principio del contraddittorio e l'effettiva partecipazione delle parti coinvolte.

Si realizzano in tal modo obiettivi di snellimento ed efficientamento delle procedure tali da agevolare la funzionalità degli uffici giudiziari e l'operatività degli organi di polizia giudiziaria nella fase di indagini preliminari, attraverso la gestione delle attività valorizzando istituti collaudati nel processo telematico, e nelle diverse fasi emergenziali pandemiche, già attuati con un considerevole sforzo organizzativo e di adeguamento dei sistemi informativi dell'amministrazione giudiziaria.

Si sarebbe potuto, in alternativa, non intervenire a razionalizzare le norme vigenti e lasciarle nella loro collocazione originaria, ma l'esigenza di attuare la delega che impone di prevedere ulteriori ipotesi di partecipazione a distanza avrebbe creato difficoltà di coordinamento tra il nuovo innesto e la disciplina vigente.

Con la soluzione prescelta, invece, si è realizzata una disciplina omogenea e coerente, senza mutare in alcun modo (rispetto ai presupposti applicativi) le previsioni già vigenti, ma ampliando (sempre sul consenso delle parti, come richiede la delega) la casistica e sistemando, con ricollocamento nel corpo del codice (come previsto anche dal comma 3 dell'art. 1 della delega) le disposizioni procedurali, per dare alla materia una disciplina uniforme.

- Indagini preliminari

Come sopra chiarito nel paragrafo 3.1.7, **l'opzione nello stesso indicata al punto 1)**, la soluzione sintetizzata alla lettera a) è stata esclusa poiché avrebbe reso di fatto impraticabile qualunque tipo di verifica sul rispetto dell'obbligo di iscrizione, stante l'ampio margine di discrezionalità nella scelta sul momento e sulla tipologia di atti di indagine da compiere e dunque sul momento di insorgenza in concreto dell'obbligo.

Si è invece optato per l'opzione di cui alla lettera b), con l'ulteriore declinazione - **rispetto all'opzione subordinata di cui al punto 2.** - di avere prescelto una definizione di notizia di reato che ne colga tanto la dimensione soggettiva quanto la dimensione oggettiva; si è così conseguito un duplice vantaggio: per un verso, si è scongiurato il pericolo che tale atto venga inteso come un mero adempimento formale, con conseguente iscrizione di notizie di reato generiche e di soggetti raggiunti da meri sospetti, irragionevolmente esposti a possibili effetti pregiudizievoli; per altro verso, si è evitato di richiedere, ai fini dell'iscrizione, requisiti troppo stringenti, che avrebbero ritardato sia il termine di decorrenza delle indagini, sia l'attivazione delle garanzie riconosciute alla persona sottoposta alle indagini. Si è dunque previsto che il pubblico ministero iscriva immediatamente, nell'apposito registro ogni notizia che gli perviene o che ha acquisito di propria iniziativa che contenga la rappresentazione di un fatto, determinato e non inverosimile, riconducibile in ipotesi a una fattispecie incriminatrice, indicando, ove risultino, le circostanze di tempo e di luogo del fatto (art. 335 comma 1 c.p.p.). Quanto all'iscrizione del nome della persona alla quale il reato è attribuito, i requisiti sono stati precisati nel nuovo comma 1-bis dell'art. 335 c.p.p.: il nominativo va iscritto quando, contestualmente all'iscrizione della notizia di reato o in epoca successiva, risultino «*indizi a suo carico*». Tale espressione vale ad escludere tanto la sufficienza di meri sospetti, quanto la necessità che sia raggiunto il livello di gravità indiziaria. Con il nuovo comma 2-bis, si è infine stabilito che, ove non abbia provveduto tempestivamente alle iscrizioni, il pubblico ministero possa indicare la data anteriore a partire dalla quale l'iscrizione deve intendersi effettuata, così consentendosi di rimediare tempestivamente all'eventuale ritardo senza la necessità di attendere l'attivazione del meccanismo giurisdizionale della retrodatazione, pure - come visto - previsto dalla riforma.

Quanto alle opzioni di cui ai punti 3 e 4, i meccanismi introdotti in punto di retrodatazione e di ordine di iscrizione *ex officio* danno conto delle soluzioni prescelte, consistite nel delineare un controllo successivo del giudice, all'esito di un procedimento su istanza di parte, destinato a concludersi con una decisione idonea a soddisfare il criterio di delega nel rispetto del principio-cardine del sistema processuale che individua nel pubblico ministero il titolare esclusivo del potere/dovere di iscrizione nel registro delle notizie di reato.

Si è costruito il nuovo istituto della «**retrodatazione**» dell'iscrizione a istanza di parte (art. 1, co. 9, lett. q) della legge delega) introducendo un procedimento incidentale *ad hoc*, regolato dall'art. 335-*quater* c.p.p. (*Accertamento della tempestività dell'iscrizione nel registro delle notizie di reato*) e attivabile a istanza della persona sottoposta ad indagini; quest'ultima, a pena d'inammissibilità, deve indicare nella domanda le ragioni che la sorreggono e gli atti del procedimento da cui è desunto il ritardo (comma 1), con ciò semplificandosi il controllo del giudice (che troverà già segnalati gli atti da esaminare) e ad evitare uno stillicidio di istanze. Ulteriori successive domande sono ammesse, ma solo se fondate su atti diversi, in precedenza non conoscibili (comma 3, ultimo periodo).

La disciplina del procedimento incidentale è inoltre improntata secondo linee che tendono a garantirne la celerità (l'istanza dev'essere avanzata entro venti giorni da quello in cui l'interessato ha avuto facoltà di prendere conoscenza dell'atto che giustifica la retrodatazione), e a non appesantirne la gestione (ciò che giustifica il mancato coinvolgimento della persona offesa e le cadenze del contraddittorio, di regola sarà meramente cartolare, salva la decisione del giudice d'approfondire alcuni aspetti fissando un'udienza camerale).

Nel corso delle indagini è rimesso all'interessato la scelta tra la presentazione della richiesta nella cancelleria del giudice per le indagini preliminari o, invece, ad altro giudice che procede (per esempio il tribunale del riesame) per la cui decisione la eventuale retrodatazione potrebbe avere specifico rilievo.

Ragioni di economia, semplificazione e razionalità, hanno consigliato di evitare che venga innestato un procedimento incidentale ove i presupposti della istanza di retrodatazione maturino quando è in corso l'udienza preliminare o il dibattimento: in tal caso la questione è discussa e risolta in udienza (in tal senso provvede il comma 7 del nuovo articolo 335 ter), sì da non sottrarre la relativa valutazione al giudice competente a decidere sul merito e da prevenire il rischio di decisioni distoniche.

Si è previsto, in coerenza con la legge delega, che il giudice disponga la retrodatazione solo quando il ritardo nell'iscrizione sia «inequivocabile» e «ingiustificato», indicando la data nella quale deve intendersi iscritta la notizia di reato e il nome della persona alla quale il reato stesso è attribuito.

Si è ancora previsto un sindacato sulla decisione del giudice, che potrà essere sollecitato sia dall'imputato (nel caso la precedente istanza sia stata rigettata), sia dal pubblico

ministero (nel caso sia stata accolta). Per entrambe le ipotesi – pur ritenendosi necessario, appunto, che la parola finale sul tema sia riservata al giudice chiamato a definire la regiudicanda – si è avvertita l'esigenza concorrente di semplificare la procedura e di stabilizzare al più presto la base cognitiva del giudizio. Di qui la regola secondo cui la parte interessata deve sollecitare il sindacato sulla prima decisione entro determinati termini, stabiliti a pena di decadenza (comma 8).

Secondo le medesime direttrici di fondo, si è costruito l'ulteriore momento di controllo giurisdizionale sulla fase della iscrizione e gestione della notizia di reato risponde l'intervento con il quale, in coerenza con quanto previsto dall'art. 1, co. 9, lett. r) della legge delega, si è previsto l'ordine di iscrizione del nome della persona sottoposta alle indagini, adottabile *ex officio* da parte del giudice delle indagini preliminari (v. nuovo articolo 335-ter).

La nuova disposizione amplia l'ambito di operatività del meccanismo già disciplinato all'art. 415, commi 2, secondo periodo, e 2-bis c.p.p. (dei quali si prevede l'abrogazione), secondo cui - nel procedimento a carico d'ignoti - il giudice per le indagini preliminari a cui fosse stata chiesta l'archiviazione ovvero l'autorizzazione a proseguire le indagini, qualora avesse ritenuto che il reato fosse ascrivibile ad una persona già individuata, ordinava di iscriverne il nome nell'apposito registro).

Il precetto viene esteso lungo due direzioni: da un lato, il giudice potrà emettere l'ordine non soltanto nelle due circostanze appena indicate ma tutte le volte che il suo intervento venga sollecitato (si pensi, a esempio, a una richiesta d'intercettazione); dall'altro, la disposizione diventa applicabile anche nei procedimenti contro indagati noti, consentendo al giudice di individuare ulteriori persone da iscrivere nel registro, oltre a quelle che già vi figurano (sempre che si tratti di soggetti a cui venga addebitato quello stesso fatto che forma oggetto della richiesta indirizzata al giudice).

Si è previsto che l'ordine sia adottato «sentito il pubblico ministero» (al fine di prevenire l'eventualità di iscrizioni che, alla luce di atti di cui il giudice non abbia avuto conoscenza, non appaiano realmente necessitate) e che sia lo stesso pubblico ministero, in aderenza alle indicazioni del giudice, a provvedere alla iscrizione: ciò, in particolare, in coerenza con l'impianto codicistico, che riserva appunto al pubblico ministero la decisione sulla data in cui è emersa la *notitia criminis*, lasciando al giudice solo un potere di controllo postumo.

Il decreto motivato del giudice avrà dunque riguardo al nominativo della persona da iscrivere (e, nel caso d'una pluralità di fatti investigati, al reato che ad essa si attribuisce), ma non alla data esatta in cui l'iscrizione sarebbe dovuta avvenire. Naturalmente, qualora l'interessato ritenesse che la data individuata dal pubblico ministero non fosse corretta, potrebbe innescare il meccanismo di controllo disegnato dall'art. 335-*quater*.

Quanto all'opzione delineata al punto 4, la soluzione prescelta è stata quella di inserire una norma di carattere generale nel codice di procedura penale, ovvero la nuova disposizione di cui articolo 335 *bis* c.p.p. (*Limiti all'efficacia dell'iscrizione ai fini civili e amministrativi*) che ha il vantaggio di offrire una precisa chiave ermeneutica per tutte quelle disposizioni operanti sul piano amministrativo o civile che fanno riferimento ora all'iscrizione nel registro, ora alla qualità di indagato, ora alla qualità di persona sottoposta alle indagini, ricollegandovi effetti di natura pregiudizievole.

Si è infatti preso atto che, per quanto nelle intenzioni del legislatore delegante sarebbe stato necessario «rived[ere], rimuovendole, le ipotesi normative in cui dalla mera iscrizione nel registro delle notizie di reato discenda un effetto pregiudizievole per l'interessato», in realtà la dichiarata intenzione “soppressiva” non si è tradotta in una direttiva di delega volta ad autorizzare interventi di tipo abrogativo sulle norme in questione.

Tali norme, d'altro canto, oltre che non esaustivamente censibili ed analizzabili, risultano talora strutturate in modo da accordare rilievo alla sola posizione dell'«indagato» o della «persona sottoposta a procedimento penale» (v., rispettivamente, artt. 463-*bis* cod. civ. e 12, legge 7 luglio 2016, n. 122, in tema di indennizzo in favore delle vittime di reati intenzionali violenti), senza menzionare quella dell'«imputato», e cioè del soggetto nei cui confronti il P.M. si sia determinato ad esercitare l'azione penale: sicché, in questi casi, l'intervento “ablativo” (peraltro solo incidentalmente) ipotizzato nel citato passo della *Relazione*, interdicensi effetti pregiudizievoli in relazione a valutazioni ben più pregnanti (e, addirittura, espresse da un giudice: si pensi all'applicazione di una misura cautelare personale), avrebbe finito per esorbitare lo stesso ambito di operatività delineato in via generale per il principio di garanzia introdotto dalla delega.

Ebbene, è alla stregua di tali considerazioni che il nuovo articolo 110-*ter* disp. att. opera una sorta di generale “conversione” del riferimento alla mera sottoposizione ad indagini, cui vengono sostituiti snodi procedurali più pregnanti, quali l'applicazione di una misura

cautelare personale o l'avvenuto esercizio dell'azione penale. E' evidente, peraltro, tenuto conto del tenore della nuova disposizione di cui all'articolo 335 *bis* c.p.p., che, ove non ricorrano dette specifiche ipotesi, l'autorità amministrativa o civile potrà tenere conto di qualunque altro elemento che ritenga di valorizzare purché non si risolva nel solo dato della mera iscrizione formale del nome della persona nel registro di cui all'articolo 335 c.p.p.

Quanto all'opzione di cui al punto 5, la soluzione prescelta è stata quella di costruire un sistema che fosse al contempo coerente con il ruolo di “*dominus*” dell'indagine preliminare in capo all'ufficio del pubblico ministero - da intendersi in tutte le sue articolazioni comprensive della procura generale, che assume in tale sede un ruolo determinante - e tale da soddisfare, tuttavia, l'esigenza di un controllo giurisdizionale in particolare nei casi di patologia quale è certamente la stasi del procedimento conseguente ad inerzia dell'organo inquirente.

Il legislatore delegante ha inteso, sul punto, in parte confermare, in parte modificare e sviluppare, il recente intervento attuato con la legge 23 giugno 2017, n. 103 (cd. Riforma Orlando), in tema di controllo sulla tempestività delle determinazioni del pubblico ministero inerenti l'esercizio dell'azione penale.

Di quell'intervento viene mantenuta, in particolare, l'idea dell'opportunità di riconoscere all'organo di accusa un termine (cd. di riflessione), destinato a interporre tra lo spirare del termine per la conclusione delle indagini preliminari e il concretizzarsi della scelta tra l'esercizio dell'azione penale o l'archiviazione.

I principali profili evolutivi si colgono, invece:

1) nella previsione di meccanismi procedurali che, allo scadere del termine suddetto, consentano alla persona sottoposta alle indagini e alla persona offesa di prendere cognizione degli atti di indagine;

2) nella individuazione, oltre che delle esigenze di segretezza nelle indagini per i reati di cui all'art. 407, co. 2, cod. proc. pen., anche delle «eventuali ulteriori esigenze di cui all'articolo 7, paragrafo 4, della direttiva 2012/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012», quali elementi di cui tener conto nella disciplina del diritto di accesso di cui al punto 1);

3) nella previsione di apposite “finestre di giurisdizione”, e cioè di interventi del giudice (e, dunque, non più solo del procuratore generale), laddove l'inerzia del pubblico ministero provochi una «stasi del procedimento».

Alle direttive di delega indicate si è data attuazione nei termini di seguito sinteticamente indicati.

A. Il cd. termine di riflessione è stato collocato nell'ambito di un'apposita disposizione di nuovo conio (art. 407-bis) che, oltre a riprodurre testualmente la rubrica (*"Inizio dell'azione penale. Forme e termini"*) e il comma 1 (integrato nel richiamo anche al Titolo V-bis del Libro VI, in tema di messa alla prova) dell'originario articolo 405, prevede al comma 2 che «[...] il pubblico ministero esercita l'azione penale o richiede l'archiviazione entro tre mesi dalla scadenza del termine di cui all'articolo 405, comma 2 o, se ha disposto la notifica dell'avviso della conclusione delle indagini preliminari, entro tre mesi dalla scadenza dei termini di cui all'articolo 415-bis, comma 3 e 4». Il termine è di nove mesi quando si proceda per taluno dei delitti di cui all'articolo 407, comma 2. In conseguenza di tale intervento, vengono abrogati: il comma 1 dell'articolo 405, appena citato; il comma 3-bis dell'articolo 407, già a suo tempo interpolato dalla riforma Orlando senza tuttavia il necessario coordinamento con l'art. 405, co. 2; il comma 2-bis dell'art. 416 e il comma 1-bis dell'art. 552, in tema di omicidio e lesioni stradali, disposizioni entrambi incompatibili con il criterio di delega (secondo il quale la «gravità del reato» opera unicamente quale fattore di prolungamento, e non già di abbreviazione, del cd. termine di riflessione).

B. I meccanismi di *discovery* forzosa, richiesti dalla lettera f) della delega, sono stati anch'essi inseriti in una nuova disposizione, l'art. 415-ter, che, sotto la rubrica *Diritti e facoltà dell'indagato e della persona offesa in caso di inosservanza dei termini per la conclusione delle indagini preliminari*, riconosce all'indagato e alla p.o. la facoltà di accedere agli atti di indagine nel caso in cui il P.M. non rispetti il cd. termine di riflessione (viene altresì previsto l'inoltro di apposito avviso di deposito, recante l'indicazione anche dell'ulteriore facoltà di rivolgersi al giudice di caso di «stasi del procedimento», della quale subito si dirà). Sul corretto funzionamento del nuovo meccanismo è specificamente chiamato a vigilare il procuratore generale presso la corte di appello che, laddove siano infruttuosamente decorsi dieci giorni dalla scadenza dei termini di riflessione, dovrà o avocare il procedimento ex art. 412 (disposizione che viene mantenuta e adattata alla nuova disciplina, unitamente al connesso art. 127 disp. att.), oppure ordinare al procuratore della Repubblica di provvedere al deposito e alla notifica dell'avviso di deposito entro e non oltre venti giorni.

C. La disciplina dei fattori ostativi all'immediata *discovery*, anch'essi - come visto - menzionati dal criterio di cui alla lett. f), rimanda nuovamente al ruolo del procuratore generale, che viene ulteriormente valorizzato rispetto alla previsione del potere di proroga già introdotta con il comma 3 *bis* dell'art. 407 (per i casi di cui all'art. 407, co. 2, lett. b)). Va detto che *in parte qua* l'intervento di modifica richiesto dalla delega era destinato a operare nell'ipotesi (fisiologica) di *discovery* conseguente alla notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari prim'ancora che in quella (patologica) da rimediarsi con il nuovo avviso di deposito, del quale s'è appena detto. Per tale ragione le nuove disposizioni sono state collocate ai commi 5 *bis* e 5 *ter* dell'art. 415 *bis* cod. proc. pen. e, quindi, richiamate nell'art. 415 *ter*.

Con la prima disposizione si consente al P.M. di presentare al procuratore generale - prima della scadenza del termine per la conclusione delle indagini preliminari di cui all'art. 405, co. 2 - una «richiesta motivata di differimento della notifica dell'avviso di cui al comma 1», nei seguenti casi:

a) quando è stata richiesta l'applicazione della misura della custodia cautelare in carcere o degli arresti domiciliari e il giudice non ha ancora provveduto o quando, fuori dai casi di latitanza, la misura applicata non è stata ancora eseguita;

b) quando la conoscenza degli atti d'indagine può concretamente mettere in pericolo la vita o l'incolumità di una persona o la sicurezza dello Stato ovvero, nei procedimenti per taluno dei delitti indicati nell'articolo 407, comma 2, arrecare un concreto pregiudizio, non evitabile attraverso la separazione dei procedimenti o in altro modo, per atti o attività di indagine specificamente individuati, rispetto ai quali non siano scaduti i termini di indagine e che siano diretti all'accertamento dei fatti, all'individuazione o alla cattura dei responsabili o al sequestro di denaro, beni o altre utilità di cui è obbligatoria la confisca.

Il successivo comma 5 *ter* prevede quindi che, nei venti giorni successivi al deposito della richiesta del pubblico ministero, il procuratore generale provveda con decreto motivato, autorizzando il differimento «per il tempo strettamente necessario e, comunque, per un periodo complessivamente non superiore a sei mesi o, se si procede per taluno dei delitti indicati nell'articolo 407, comma 2, non superiore a un anno», oppure ordinando al procuratore della Repubblica di provvedere alla notifica dell'avviso di conclusione indagini

entro un termine non superiore a venti giorni (in tale seconda ipotesi, copia del decreto andrà altresì notificata alla persona sottoposta alle indagini e alla p.o.).

D. Alla lettera g) della delega si è data attuazione prevedendo che, allorquando il P.M. non abbia assunto le determinazioni sull'azione penale entro un mese dalla notifica dell'avviso di deposito o dal decreto del P.G. (tre mesi, nei casi di cui all'articolo 407, comma 2), la persona sottoposta alle indagini e la persona offesa potranno rivolgersi al giudice affinché ordini al pubblico ministero di assumere i provvedimenti di sua competenza. E' stata, così, esclusa in quanto foriera di gravi disfunzioni, inefficace e, di fatto, impraticabile, l'ipotesi di un controllo massivo e indiscriminato operato dal GIP *ex officio* sull'intero "arretrato" dell'ufficio di procura.

Anche in tal caso, per le medesime ragioni in precedenza viste a proposito dei meccanismi di differimento della *discovery*, la disciplina del rimedio di sblocco della stasi è stata collocata - in attuazione del parallelo criterio di delega sub h) - nell'art. 415 *bis*, ai commi 5 *quater* e 5 *quinqies*, che nell'art. 415 *ter* formano oggetto di richiamo.

La prima di dette disposizioni, riferita in quella sede senz'altro alla scadenza del termine di riflessione (e, in particolare, com'è ovvio, dai commi 4 e 5 dell'art. 415 *bis*), stabilisce che sull'istanza formulata dalla persona sottoposta alle indagini o alla p.o. il giudice provveda, nei venti giorni successivi, con decreto motivato; che, in caso di accoglimento, il giudice ordini al procuratore della Repubblica di assumere le determinazioni sull'azione penale entro un termine non superiore a venti giorni; che, infine, copia del decreto sia comunicata al pubblico ministero e al procuratore generale presso la corte d'appello e notificata alla persona che ha formulato la richiesta.

Il comma 5 *quinqies* prevede, poi, che il pubblico ministero debba trasmettere al giudice e al procuratore generale copia dei provvedimenti assunti in conseguenza dell'ordine emesso dal primo ai sensi del comma 5 *quater*.

- perquisizioni illegittime

Con riferimento all'intervento diretto ad offrire uno **strumento di tutela avverso provvedimenti di perquisizione illegittimi** non seguiti da un provvedimento di sequestro, si tratta di una misura di adeguamento dell'ordinamento interno ai principi del diritto internazionale in tema di perquisizione domiciliare disposta dal pubblico ministero, non

seguita da sequestro, conformemente al contenuto della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 27 settembre 2018. A tal fine, è stata inserita la possibilità di impugnare il decreto di perquisizione o di convalida della perquisizione realizzato nell'espletamento di indagini preliminari, quando tali operazioni non siano seguite da un provvedimento di sequestro.

La soluzione dell'opposizione al giudice, contro l'eventuale convalida del PM, in luogo della previsione di un vero e proprio mezzo di gravame, discende dall'adozione del modello già oggi esistente e disciplinato dall'art. 263 c.p.p., essenzialmente più snello e agevole per tutte le parti.

- revisione europea

Quanto all'introduzione della **c.d. revisione europea**, si rimanda alle considerazioni già svolte circa le varie opzioni di intervento, laddove vengono illustrate le ragioni delle opzioni esaminate e di quella adottata, unica atta a superare l'attuale assetto binario, ingenerante confusione e moltiplicatore di procedimenti, incentrato sulla revisione europea da un lato e sull'incidente di esecuzione dall'altro. La previsione di un vaglio unico, che affida sempre alla Corte di cassazione la valutazione del *dictum* europeo garantisce omogeneità applicativa e permette quel "dialogo tra Corti" che oggi si pone in termini istituzionali come esigenza imprescindibile.

- procedimenti speciali

Le modifiche proposte alla disciplina dei riti speciali hanno tenuto conto della volontà della legge-delega di incentivarne il ricorso in funzione deflativa, al fine di ridurre il numero e la durata dei procedimenti celebrati con rito ordinario. Nel rispetto, pertanto, dei criteri e delle direttive della delega che sul punto non lasciavano particolari margini alla discrezionalità del legislatore delegato, le opzioni emerse sono il frutto dei lavori specialistici del terzo gruppo di lavoro coordinato da Giovanni Canzio.

1) Per il **patteggiamento**, la volontà della legge delega di incentivare il ricorso ai procedimenti speciali non si è tradotta in un allargamento degli ambiti oggettivi di accesso al rito. La ricerca di un maggior stimolo a patteggiare risulta pertanto affidata al criterio in materia di confisca e pene accessorie, i cui margini di manovra sono comunque ben delimitati,

e al criterio in materia di riduzione degli effetti extra-penali. L'estensione dell'oggetto dell'accordo alla confisca facoltativa e alle pene accessorie offre la possibilità all'imputato di chiudere complessivamente la "vicenda penale". Dall'estensione dell'accordo delle parti a tipiche statuizioni accessorie, diverse dall'applicazione della pena principale, consegue altresì l'applicabilità dell'art. 448, comma 2-bis, cod. proc. pen. che limita fortemente i casi di ricorribilità in cassazione e la deliberazione di inammissibilità di tali ricorsi in forme celeri, con minimo dispendio per il giudice di legittimità. Un'altra opzione, in prospettiva incentivante all'accesso al rito, è stata quella di prevedere che in tutti i casi in cui, con la sentenza di patteggiamento, non si applicano pene accessorie, questa non produce nemmeno gli effetti penali che le leggi speciali riconnettono ad una sentenza di condanna o di patteggiamento. Poiché si tratta, come noto, di effetti di tipo anche pesantemente sfavorevoli per la sfera giuridica dell'interessato, previsti appunto da numerose leggi speciali, l'opzione scelta dovrebbe fungere da ulteriore, efficace stimolo ad accedere al rito speciale.

2) In relazione al **giudizio abbreviato** non sono emerse opzioni essendosi il legislatore limitato ad attuare fedelmente le direttive della delega. Con una prima modifica lo schema ha recepito il criterio prognostico e relazionale della delega, che impone di mettere in rapporto il supplemento probatorio richiesto in abbreviato con l'istruzione dibattimentale da svolgersi in dibattimento. Il criterio di ammissione del rito subordinato a un'integrazione probatoria, valutata in termini di economicità con riguardo ai tempi di svolgimento del giudizio dibattimentale, di norma superiori a quelli del rito abbreviato anche se subordinato all'integrazione probatoria, facilita l'accesso al rito e, quindi, la deflazione del dibattimento. L'altra modifica, in linea con la delega, porta a ritenere applicabile la nuova "diminuente esecutiva" in ogni caso di mancata impugnazione, senza alcun sindacato circa le ragioni di tale omissione.

3) Anche in relazione al **decreto penale di condanna** il criterio di delega nella sua chiarezza è era stringente e non ha pertanto consentito deviazioni rispetto alla sua portata.

Una novità di assoluto rilievo in funzione deflativa del dibattimento è data dalla possibilità di emettere il decreto penale di condanna anche in relazione a pene detentive fino a tre anni, da sostituire con i lavori di pubblica utilità. Ciò comporta, in linea con la delega una vera e propria rimodulazione del decreto penale che, da rito semplificato destinato ad essere applicato a fattispecie contravvenzionali o, comunque, a delitti di minimo rilievo, diviene

applicabile ad una fascia di reati molto ampia, che rappresentano una significativa fetta del carico penale. L'esercizio dell'azione penale particolarmente celere con le forme tipiche del rito monitorio riverbera altresì i propri effetti positivi anche sulle successive scelte dell'imputato. Pur nella consapevolezza che molti decreti penali sono oggi oggetto di opposizione, è da attendersi un complessivo effetto acceleratorio e deflativo, anche in considerazione del fatto che, per effetto delle modifiche alla disciplina dei riti alternativi (supra), l'imputato dovrebbe perdere interesse a proporre opposizione per chiedere un diverso rito alternativo (specialmente il patteggiamento).

- Impugnazioni

Come si è illustrato nel par. 3, una reale alternatività di opzioni si è manifestata con riferimento a due soli ambiti: a) i rapporti dell'improcedibilità *ex art. 344-bis c.p.p.* con l'azione civile; b) i rapporti tra improcedibilità e confisca.

In ordine ai rapporti tra **improcedibilità e azione civile**, si è già detto che l'opzione preferita (trasferimento al giudice naturale della decisione sulle questioni civili, dopo il decorso del termine massimo di durata del giudizio d'impugnazione, in ogni caso di impugnazione della sentenza anche agli effetti civili), è stata costretta dal criterio di delega che imponeva l'adozione di una *“regolamentazione coerente della materia”*, a fronte di una scelta già effettuata meno di un anno fa dalla stessa legge n. 134 del 2021, secondo cui, in caso di condanna per la responsabilità civile, il giudice dell'impugnazione, nel dichiarare improcedibile l'azione penale ai sensi dell'art. 344-bis, rinvia per la prosecuzione al giudice civile. La scelta effettuata punta a ridurre il carico di lavoro del giudice penale nella fase delle impugnazioni, assicurando il diritto della parte civile a una decisione sull'azione risarcitoria in tempi non irragionevole, e dovrebbe contribuire a implementare i benefici attesi dalla nuova improcedibilità sul piano della organizzazione degli uffici giudiziari. Ragionevolmente, infatti, verrà creata una corsia preferenziale per la trattazione dei processi con parte civile nelle fasi delle impugnazioni, per evitare un allungamento dei tempi necessari alla parte civile stessa per ottenere una decisione sul diritto al risarcimento del danno. Di segno diverso l'impatto atteso dalla previsione del trasferimento al giudice civile della decisione sulle impugnazioni presentate ai soli effetti civili. E' verosimile, da questo punto di vista, che la riforma riduca il numero di appelli presentati dalla parte civile avverso la sentenza di

assoluzione dell'imputato, quantomeno nei casi in cui sia facilmente pronosticabile la mancata impugnazione del rappresentante della pubblica accusa, anche in considerazione delle richieste presentate all'esito del giudizio di primo grado. Ciò dovrebbe disincentivare, a monte, la stessa costituzione di parte civile, nei casi in cui non si possa pronosticare l'accoglimento della domanda risarcitoria sin dal primo grado del giudizio penale.

Quanto al regime dei **rapporti dell'improcedibilità con la confisca**, si è innanzi tutto esclusa la caducazione della confisca nei casi in cui la legge la prevede come obbligatoria quando non è pronunciata condanna: si tratta di una regola che già impronta il sistema processuale e che non c'è alcuna ragione di scardinare. Il giudice penale, quindi, continuerà - anche nel caso di improcedibilità ex art. 344-bis c.p.p. - a disporre la confisca nei casi in cui la legge gli impone obbligatoriamente di farlo, a prescindere dalla condanna (così, ad esempio, nel caso di confisca delle cose intrinsecamente criminosi di cui all'art. 240, comma 2, n. 2, c.p.)

Per tutti gli altri casi, si è esclusa l'opzione riportata nel par. 3 *sub* lett. c) (l'individuazione di una sede *ad hoc* per l'applicazione della confisca nelle ipotesi di improcedibilità in esame), perché la stessa avrebbe comportato un intervento di tale portata e radicalità, al fine di costruire una sorta di nuovo sistema dell'*actio in rem*, da non essere consentito dai limiti della delega.

Si è altresì esclusa l'opzione sopra riportata *sub* lett. b), ossia l'estensione dell'attuale regime applicabile in caso di estinzione del reato per amnistia o per prescrizione (artt. 578 e 578-bis c.p.p.) e che attribuisce al giudice penale il compito di decidere sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli interessi civili, o ai soli effetti della confisca "in casi particolari". Si è ritenuta ostativa, a tale riguardo, la natura della pronuncia di improcedibilità, che ha carattere processuale e, come tale, impedisce di proseguire nell'esame del merito e di giungere a una condanna definitiva. Con il che è necessariamente preclusa anche l'applicazione della confisca, che presuppone una "condanna" (comunque la si voglia intendere, tanto in senso formale, quanto in senso sostanziale). Si è ritenuto, più in particolare, che non possa ricorrersi a un'estensione della differente disciplina prevista dall'art. 578-bis c.p.p. nel caso di estinzione del reato per prescrizione, poiché il superamento dei termini massimi previsti per il giudizio di impugnazione è uno sbarramento processuale che impedisce qualsivoglia prosecuzione del giudizio, anche solo finalizzata all'accertamento della responsabilità da un punto di vista

sostanziale e svincolato dalla forma assunta dal provvedimento (come invece consentito, a seguito della sentenza della C. Cost., 26.3.2015 n. 49, nel caso di sentenza di proscioglimento per prescrizione). Sarebbe impropria, del resto, l'assimilazione di una causa impediante della prosecuzione del giudizio, di natura processuale, a una causa estintiva del reato, che è fenomeno attinente al merito del processo.

Oltre che per le indicate ragioni di carattere sistematico, la soluzione sub b) è stata esclusa per ragioni di coerenza rispetto alla *ratio* e agli obiettivi della legge delega: ammettere una prosecuzione del giudizio di impugnazione ai limitati fini della confisca, nonostante la maturazione di termini massimi di durata del processo, avrebbe significato esporre l'imputato a possibili esiti "sanzionatori" (quali sono talune ipotesi di confisca, che per natura ed afflittività sono sostanzialmente equiparate alle "pene") oltre il termine di ragionevole durata del processo e, quindi, in violazione di quegli stessi principi dell'equo processo che hanno motivato l'introduzione della disposizione di cui all'art. 344-bis c.p.p.. Non solo: la prosecuzione del giudizio di impugnazione avrebbe comportato, pur se ai soli fini della confisca, un accertamento dei presupposti di merito della confisca (tra i quali, ovviamente, il fatto antigiusdizionale e la colpevolezza) che avrebbe vanificato qualsiasi obiettivo di deflazione del carico delle corti. Da ultimo, una simile scelta sarebbe risultata distonica rispetto a quella proposta per disciplinare i rapporti tra improcedibilità e azione civile: 'espellere' dal giudizio di impugnazione penale la parte civile, quando l'accertamento penale prosegue ai fini della confisca, sarebbe soluzione manifestamente contraddittoria sul piano sistematico, suscettibile di produrre esiti giudiziali contrastanti e di dubbia razionalità sul piano dell'impiego delle (già limitate) risorse processuali.

Esclusa la perseguibilità del processo penale ai soli effetti della confisca, un'alternativa che trasferisca altrove l'accertamento dei suoi presupposti, consentendo all'imputato di difendersi in ordine anche in ordine alla responsabilità penale, è stata ritenuta non proponibile, trattandosi di misura che deve essere applicata in un procedimento giurisdizionale informato a tutte le garanzie costituzionali e convenzionali della materia penale (ivi inclusa la garanzia della ragionevole durata). Pertanto, non si potrebbe trasferire nel procedimento di prevenzione l'azione patrimoniale dopo che la confisca sia stata applicata con una sentenza penale non definitiva. L'imputato potrebbe difendersi rispetto alla decisione di confisca, appellando anche o soltanto i punti riguardanti la responsabilità penale (presupposto della confisca), che

non potrebbero essere decisi, seppur *incidenter tantum*, dal giudice della prevenzione. Neppure potrebbe essere previsto un trasferimento della decisione al giudice penale dell'esecuzione. Se l'azione patrimoniale fosse trasferita in sede esecutiva dopo una sentenza penale di condanna non definitiva, pertanto, senza il presupposto dell'accertamento (definitivo) sul tema della responsabilità penale, nel procedimento dinanzi al giudice dell'esecuzione dovrebbe paradossalmente svolgersi il controllo sul giudizio penale di primo grado demandato alle impugnazioni (appello e ricorso per cassazione) penali.

Unica opzione compatibile con il sistema, coerente con la *ratio* di deflazione e snellimento dei giudizi di impugnazione e concretamente percorribile, alla luce di tali valutazioni, è stata quella della privazione di effetti della confisca in sede penale, con la sola eccezione costituita dalle ipotesi di confisca obbligatoriamente prevista dalla legge anche fuori dai casi di condanna, e del trasferimento degli atti al Tribunale per le misure di prevenzione, per l'eventuale attivazione del procedimento di applicazione delle misure disciplinate dal d.lgs. 159/2011. Non si tratta, quindi, di trasferimento o prosecuzione del giudizio ai fini della confisca penale in altra sede, ma di impulso per l'eventuale attivazione di altra e distinta procedura, da svolgersi nel rispetto della propria disciplina, dettata dal decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159. In particolare, si è previsto che il giudice di appello o la corte di cassazione, nel dichiarare l'azione penale improcedibile ai sensi dell'articolo 344-bis, dispongono la confisca nei casi in cui la legge la prevede obbligatoriamente anche quando non è stata pronunciata condanna. Fuori da tali casi, se vi sono beni in sequestro di cui è stata disposta confisca, il giudice di appello o la corte di cassazione, nel dichiarare l'azione penale improcedibile ai sensi dell'articolo 344-bis, disporranno con ordinanza la trasmissione degli atti al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto o al procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo competenti a proporre le misure patrimoniali di cui al titolo II del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159. Al proposito è stato anche stabilito che il sequestro disposto nel procedimento penale cessa di avere effetto se, entro novanta giorni dalla ordinanza di trasmissione, non è disposto il sequestro ai sensi dell'articolo 20 o 22 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.

- **Interventi normativi riconducibili al sistema sanzionatorio**

- La scelta di introdurre la **procedibilità a querela** per reati, oggi procedibili di ufficio, che offendono interessi esclusivamente individuali, di non particolare gravità, ma oggetto come sopra detto di un numero elevatissimo di denunce reca il vantaggio di evitare l'instaurazione di numerosi procedimenti e processi penali spesso onerosi sia in termini di durata sia in termini finanziari, anche considerato che la materia impone il ricorso a consulenze e perizie sia dal punto di vista medico che della ricostruzione della dinamica dei sinistri quando invece potrebbero essere definiti anticipatamente con il risarcimento del danno, la piena soddisfazione della persona offesa e l'estinzione del reato,

- L'intervento volto a **rimodulare i criteri di ragguaglio della pena detentiva alla pena pecuniaria**, diminuendo l'attuale previsione di euro 250 per ogni giorno di pena detentiva ad un importo comunque non superiore a euro 180 mira ad agevolare l'applicazione di sanzioni sostitutive, a limitare le impugnazioni strumentali e, indirettamente, a facilitare l'accesso a riti alternativi, quali ad esempio l'applicazione della pena su richiesta di parte o il decreto penale di condanna, con benefici in termini di alleggerimento del numero e della durata dei processi penali.

- La scelta di escludere la punibilità per la particolare tenuità del fatto (art.131 bis c.p.), ampliando l'ambito di applicabilità a processi penali per fatti bagatellari, dandosi rilievo alla condotta successiva al reato ai fini della valutazione della particolare tenuità dell'offesa, in linea con il *leit motiv* della legge-delega di incentivare condotte riparatorie, anche in vista dell'archiviazione del procedimento, consentirà, nel medio e lungo periodo di alleggerire, secondo una stima ragionevole, il carico giudiziario che verrà ad essere diminuito di tutti quei procedimenti, pendenti in fase di indagini o dibattimentali, rispetto ai quali sussistono i presupposti per l'operatività dell'istituto. Ciò promette anche un positivo impatto sulle riformate pene sostitutive delle pene detentive brevi e sull'attività dei giudici in sede di esecuzione, dei magistrati e dei tribunali di sorveglianza, nonché dell'ufficio per l'esecuzione penale esterna. Una espressa indicazione legislativa esclude d'altra parte che l'estensione dell'ambito di applicabilità dell'art. 131 bis c.p. interessi i reati riconducibili alla Convenzione di Istanbul, in tema di violenza contro le donne.

- La riforma organica della **disciplina delle pene sostitutive di pene detentive brevi** è strumentale a realizzare effetti di deflazione processuale e penitenziaria, inserendosi

tra gli interventi volti a migliorare l'efficienza complessiva del processo e della giustizia penale.

Nella prospettiva del processo, la valorizzazione delle pene sostitutive rappresenta, anzitutto, un incentivo ai riti alternativi. Basti pensare all'ampliamento dell'operatività del procedimento per decreto (per effetto del raddoppio – da sei mesi a un anno – del limite di pena detentiva sostituibile con la pena pecuniaria, nonché della possibilità di applicare, con il decreto di condanna, il lavoro di pubblica utilità sostitutivo), ovvero alla possibilità di patteggiare una pena sostitutiva di una pena detentiva fino a quattro anni, con la garanzia di evitare l'ingresso in carcere. In secondo luogo, la valorizzazione, tra le pene sostitutive, del lavoro di pubblica utilità, con il quale può essere sostituita la pena detentiva fino a tre anni, concorre alla riduzione delle impugnazioni, essendo prevista dalla legge delega (art. 1, co. 13, lett. e) l'inappellabilità delle sentenze di condanna al lavoro di pubblica utilità. Sempre sul terreno processuale, inoltre, la valorizzazione delle pene sostitutive, irrogabili dal giudice di cognizione, promette una riduzione dei procedimenti davanti al tribunale di sorveglianza, oggi sovraccarichi e incapaci, in molti distretti, di far fronte in tempi ragionevoli alle istanze di concessione di misure alternative, come testimonia il fenomeno dei c.d. liberi sospesi. Misure alternative concesse a distanza di anni dall'istanza e dalla sospensione dell'ordine di esecuzione rappresentano oggi una realtà non infrequente e inaccettabile, per ragioni di efficienza del sistema e, ancor prima, di difesa sociale, di ragionevolezza e di rispetto dei principi costituzionali.

Nella prospettiva del carcere, afflitto da strutturali problemi di sovraffollamento, la riforma delle pene sostitutive concorrerà nel breve e medio termine a realizzare una significativa riduzione del numero dei detenuti per pene brevi.

- L'intervento di riforma dell'esecuzione e conversione delle pene pecuniarie mira in linea con la legge delega a restituire effettività alla pena pecuniaria, a ridurre il sovraffollamento carcerario e contribuire pertanto all'efficienza del processo penale. Quest'ultima, secondo la volontà della legge delega – in tema di pene pecuniarie così come in materia di pene sostitutive delle pene detentive – deve infatti estendersi anche alla fase dell'esecuzione e contribuire all'effettività della pena. Un processo efficiente che, in caso di condanna, sfocia in pene ineffettive, perché non eseguite, non risponde alle finalità di

prevenzione generale e speciale della pena, che trova applicazione attraverso il processo e l'attività giurisdizionale e amministrativa.

- **L'introduzione di meccanismi sanzionatori delle contravvenzioni** che possano produrre l'estinzione del reato secondo un modello già sperimentato per le contravvenzioni in materia di sicurezza sul lavoro ed in materia ambientale, consentirà di evitare al cittadino e al sistema giudiziario la celebrazione di procedimenti penali per reati meno gravi ogniqualvolta l'adempimento delle prescrizioni e il pagamento di una sanzione pecuniaria o la prestazione di lavoro di pubblica utilità garantiscono in tempi rapidi il ripristino dell'ordine giuridico violato dall'illecito e l'eliminazione di ogni conseguenza dannosa, effettiva o potenziale, derivante dallo stesso.

- Giustizia Riparativa

Come già chiarito nel paragrafo 3, in relazione alla macro-area relativa alla giustizia riparativa, si è prescelto un modello, adottato a livello europeo ed internazionale, strutturato sulla partecipazione attiva e volontaria al percorso – a seguito di consenso libero e informato dei partecipanti – davanti a un terzo imparziale, con l'obiettivo della risoluzione delle questioni derivanti dal reato. Tale modello generale prevede lo svolgimento di un programma guidato da almeno due mediatori, in tre differenti forme (1. la mediazione tra la persona indicata come autore dell'offesa e la vittima del reato, anche estesa ai gruppi parentali o con la vittima di un reato diverso da quello per cui si procede; 2. il dialogo riparativo; 3. ogni altro programma dialogico guidato da mediatori, svolto nell'interesse della vittima del reato e della persona indicata come autore dell'offesa).

Sono state ritenute non praticabili opzioni alternative, pur conosciute e praticate, a livello europeo ed internazionale, quali pratiche di giustizia riparativa non mediate (vale a dire guidate da figure differenti da quella del mediatore), oppure pratiche prevalentemente o soltanto parzialmente riparative (incontri di supporto alle vittime, servizi per le vittime o per le famiglie dell'autore del reato, lavori sociali orientati alle famiglie, incontri senza vittima, comunità terapeutiche, consigli riparativi, gruppi di supporto, corsi di sensibilizzazione), siccome ritenute estranee al perimetro oggettivo della legge delega (la quale già contiene un'opzione in favore dei programmi di giustizia riparativa guidati da mediatori esperti) oltre che distoniche rispetto all'obiettivo dell'innesto dei programmi stessi nel procedimento penale,

in particolar modo tramite la considerazione della valutazione da parte del giudice, ai fini processuali, del loro esito favorevole (incompatibile con la natura solo parzialmente riparativa delle altre pratiche). Le specifiche previsioni della legge delega hanno imposto l'esclusione di soluzioni conservative, in tutto e per tutto, delle attuali figure del procedimento penale, comportando altresì l'introduzione nello stesso della figura autonoma della "vittima del reato", cui sono stati espressamente estesi i diritti informativi della persona offesa dal reato stesso. D'altro canto, l'ampiezza del criterio di delega (che apre la giustizia riparativa potenzialmente ad ogni reato) ha parimenti imposto l'esclusione dell'opzione limitativa che ritiene i percorsi giustizia riparativa non praticabili in relazione a determinate categorie di reati particolarmente efferati o perpetrati in danno di vittime particolarmente vulnerabili. Al contrario, si è ritenuto che il modello prescelto, per la sua ampiezza oggettiva e per le garanzie che tassativamente prevede in favore dei partecipanti al programma stesso, tenuto altresì conto delle esperienze che la nostra storia recente già conosce (si vedano gli esiti raggiunti dal programma di giustizia riparativa svolto da alcuni degli appartenenti al gruppo terroristico delle Brigate Rosse, condannati per reati efferati) possa raggiungere gli obiettivi già indicati, senza rischio alcuno di vittimizzazione secondaria.

D'altronde, la vocazione organica della disciplina prevista dalla delega e il divieto di preclusioni in relazione alla fattispecie di reato o alla sua gravità hanno imposto l'esclusione dell'opzione che predicava la fruibilità dei programmi di giustizia riparativa soltanto per gli autori di reato persone fisiche.

Anche per i riflessi e l'innesto del sistema della giustizia riparativa nel procedimento penale, si rinvia alla disamina delle opzioni già effettuata nel capitolo precedente.

5. MODALITA' DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO

5.1 Attuazione

L'attuazione dell'intervento avviene tramite le risorse e le strutture interne del Ministero della giustizia e delle sue articolazioni (Direzioni generali e Dipartimenti) nonché delle altre amministrazioni a vario titolo coinvolte, senza l'introduzione di nuove forme di controllo che implicino oneri per la finanza pubblica.

L'operatività a regime del processo penale telematico, come sopra detto, impone necessariamente delle fasi che implicano anche il contestuale monitoraggio dello stadio di avanzamento delle tecnologie necessarie.

Ai fini dell'entrata a regime del nuovo processo penale telematico, sarà necessario operare una preliminare ricognizione di tutte le dotazioni HW disponibili, anche presso le aule di udienza, e provvedere alle relative installazioni in caso di carenze, al fine di rendere utilizzabile, comunque, il fascicolo informatico in ogni stato e grado del giudizio, seppure per singole fasi procedimentali. La realizzazione di tali presupposti e le relative scansioni temporali sono state rimesse, in coerenza con quanto previsto dalla legge delega, alla normazione secondaria.

Si è dunque previsto che, sino al quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione dei regolamenti indicati nella disposizione transitoria dello schema, ovvero sino al diverso termine di transizione indicato nei regolamenti, per gli uffici giudiziari e per le tipologie di atti in esso indicati, continuano ad applicarsi le disposizioni del codice processuale nel testo previgente alle modifiche introdotte e che, a partire dagli stessi termini, trovino applicazione le nuove disposizioni che costituiscono il cuore della riforma (atti e documenti redatti in forma di documento informatico; deposito telematico obbligatorio).

Da ultimo, si è ritenuto necessario prevedere che sino al quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione dei previsti regolamenti ovvero fino al diverso termine, per gli uffici giudiziari e le tipologie di atti in esso indicati, continuino ad applicarsi le disposizioni dell'articolo 24, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176.

Tale ultimo intervento risponde all'esigenza di evitare soluzioni di continuità nel procedimento di transizione digitale del processo penale già avviato con la normativa emergenziale.

Quanto poi alle norme in materia di videoregistrazioni, si è differita di un anno l'entrata in vigore delle medesime, necessitando l'operatività a regime del relativo sistema, anche in tal caso, di una ricognizione preliminare delle dotazioni disponibili, presso le aule di udienza, e di provvedere alle relative installazioni in caso di carenze.

Anche per l'intervento in materia di giustizia riparativa, come già illustrato, si è prevista, nelle disposizioni transitorie, una ricognizione dei servizi già esistenti e dei soggetti in

possesso di requisiti tali da consentirne l'inserimento nell'elenco dei mediatori esperti in programmi di giustizia riparativa.

5.2 Monitoraggio

Il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio verranno attuati dal Ministero della giustizia attraverso le risorse strumentali e umane a disposizione, senza l'introduzione di nuovi oneri per la finanza pubblica.

Con decreto del Ministro della giustizia del 28 dicembre 2021 è stato istituito, presso l'Ufficio di Gabinetto, il Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia penale, sulla ragionevole durata del procedimento e sulla statistica giudiziaria, quale organismo di consulenza e di supporto nella valutazione periodica del raggiungimento degli obiettivi di accelerazione e semplificazione del procedimento penale, nel rispetto dei canoni del giusto processo, nonché di effettiva funzionalità degli istituti finalizzati a garantire un alleggerimento del carico giudiziario.

Al fine di un compiuto monitoraggio, in funzione del raggiungimento degli obiettivi di effettività ed efficienza perseguiti dal presente decreto lo schema prevede che con cadenza annuale il Ministro della Giustizia presenti al Parlamento una relazione sullo stato dell'esecuzione e conversione delle pene pecuniarie e delle pene sostitutive. Si prevede che i dati statistici relativi alle sentenze e ai decreti di condanna a pena pecuniaria, anche sostitutiva, alla riscossione, alla rateizzazione, alla sospensione condizionale e alla conversione, per insolvenza o insolvibilità del condannato, alla estinzione per esito positivo dell'affidamento in prova al servizio sociale, ai sensi dell'articolo 47 comma 12 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e alla prescrizione ai sensi degli articoli 172 e 173 del codice penale siano pubblicati periodicamente sul sito del Ministero della Giustizia e trasmessi annualmente al Parlamento, unitamente alla relazione di cui sopra.

Rispetto alla riforma della giustizia riparativa lo schema disciplina il potere di vigilanza del Ministero della giustizia sull'intero sistema della giustizia riparativa, prevedendo, innanzitutto, un onere informativo, gravante sulla Conferenza locale, nei confronti del Ministero stesso, da adempiersi con cadenza periodica (annuale). A detto onere la Conferenza adempie mediante la presentazione di una relazione esaustiva, avente ad oggetto tutte le informazioni utili e necessarie a ragguagliare il Ministero circa lo svolgimento

dei programmi di giustizia riparativa da parte di ogni Centro per la giustizia riparativa di riferimento, per il periodo di interesse.

Il suddetto potere di vigilanza si estrinseca altresì nel potere, attribuito dalla stessa disposizione al Ministero, di richiedere in qualunque momento informazioni sullo stato dei servizi per la giustizia riparativa.

A cura del Ministero della giustizia verrà effettuata la relazione V.I.R., nella quale saranno presi in esame i seguenti aspetti:

- verifica dell'efficacia dell'intervento mediante analisi dei flussi;
- verifica comparativa sui tempi di definizione dei processi;
- verifica dei riflessi positivi in termini di competitività del sistema Paese;
- verifica del raggiungimento degli obiettivi prefissi dal P.N.R.R.

A queste verifiche si procederà utilizzando gli indicatori di cui alla Sez. 2.2.

CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR

L'istruttoria normativa si è avvalsa è avvalsa sia dei lavori della Commissione di studio istituita presso l'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia con DM del 16 marzo 2021, presieduta dal Presidente emerito della corte costituzionale Giorgio Lattanzi, sia dei contributi forniti dai Gruppi di lavoro per l'elaborazione degli schemi di decreti legislativi per l'attuazione della Legge 27 settembre 2021, n.134, recante "Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari" istituiti con decreto del Ministro della giustizia del 28 ottobre 2021³⁴ e del 14 aprile 2021³⁵. Nel corso delle riunioni si sono tenute diverse audizioni nel corso delle quali sono stati sentiti tra gli altri Equitalia giustizia spa, Agenzia delle entrate, rappresentanti della Conferenza nazionale volontariato giustizia; del Terzo settore, del Garante persone detenute, il Consiglio nazionale forense, rete Dafne, dirigenti degli Uffici esecuzione penale esterna; i mediatori di Milano, Bergamo, della regione Marche

³⁴ https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.page?contentId=SDC352630&previousPage=mg_1_8_1

³⁵ https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.page?contentId=SDC376272

e di Palermo, il Garante privacy, il Garante infanzia e adolescenza, dottoressa Carla Garlatti, l'associazione Antigone e altre associazioni contro la violenza (D.I.R.E.), il garante dei detenuti di Milano.

Le audizioni e gli incontri sono stati svolti allo scopo di sollecitare un ampio confronto sui temi della riforma.

S'è tenuto conto altresì delle statistiche fornite dalla Direzione Generale di Statistica ed Analisi organizzativa e dalle altre Direzioni del Ministero della giustizia, nonché dell'Ufficio di statistica della Corte suprema di cassazione.

PERCORSO DI VALUTAZIONE

Gli uffici ministeriali si sono avvalsi delle risorse interne attraverso lo studio e l'analisi degli istituti oggetto di riforma, della giurisprudenza nazionale ed europea vigente in materia. L'analisi di impatto è stata predisposta anche sulla base dei contributi di sei gruppi di lavoro, composti da qualificati esperti, costituiti dalla Ministra della Giustizia Prof.ssa Marta Cartabia presso l'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia con decreti ministeriali del 28 ottobre 2021 e del 14 aprile 2022 e dei contributi dottrinali disponibili.

Ha contribuito alla redazione della presente relazione il Prof. Gian Luigi Gatta, Ordinario di Diritto penale nell'Università degli Studi di Milano, Direttore del Dipartimento di Scienze giuridiche "Cesare Beccaria" e Consigliere della Ministra della Giustizia.