

COMMISSIONE MINISTERIALE PER IL PROCESSO PENALE

Relazione conclusiva

1. La Commissione, costituita con decreto del 10 giugno 2013 presso l'Ufficio Legislativo, *"per elaborare una proposta di interventi in tema di processo penale"*, presieduta da Giovanni Canzio, Presidente della Corte di Appello di Milano (vice presidente Prof. Giorgio Spangher, Università di Roma "La Sapienza"), ha immediatamente avviato i suoi lavori stabilendo, all'atto dell'insediamento, i metodi, gli obiettivi, i tempi e le modalità di svolgimento dei compiti ad essa affidati.
2. Sulla scorta delle puntuali indicazioni contenute nel decreto ministeriale di costituzione, la Commissione ha deliberato nella prima seduta plenaria:
 - a) di procedere alla ricognizione e alla individuazione dei settori del processo penale che presentano le più forti criticità nelle prassi applicative e necessitano dei più urgenti e mirati interventi legislativi;
 - b) di dividersi in quattro Sottocommissioni (Indagini preliminari - referente Dott. Ferrara -, Riti speciali - referente Dott. Bricchetti -, Misure cautelari - referente Prof. Illuminati -, Impugnazioni - referente Dott. Canzio -) e di affidare a ciascuna di esse il compito di elaborare le conseguenti proposte di modifiche normative;
 - c) di optare per un largo utilizzo degli strumenti telematici (mail di gruppo) nella fase preparatoria dei testi delle proposte, sia all'interno delle singole Sottocommissioni che tra i componenti dell'intera Commissione;
 - d) di votare, in ordine a ciascuna proposta, le determinazioni definitive all'esito della discussione

conclusiva in seduta plenaria (una al mese: luglio, settembre, ottobre, novembre), così da consentire, dopo un ampio e approfondito dibattito preliminare, un alto livello di condivisione finale delle soluzioni proposte.

3. La Commissione ha presentato al Ministro della Giustizia il 22 luglio 2013 una serie di proposte urgenti, riguardanti le distinte aree delle 'Misure cautelari', dei 'Procedimenti alternativi', delle "Impugnazioni" e il 28 novembre 2013 quelle riguardanti le 'Indagini preliminari' e la 'Definizione del processo per la particolare tenuità del fatto'.

3.1 Misure cautelari

Le proposte di modifica, mirate al ridimensionamento dell'area della restrizione della libertà personale, con speciale riguardo alla custodia cautelare in carcere, investono:

- il potere di differire il colloquio coi difensori;
- i criteri di valutazione delle esigenze cautelari;
- gli automatismi applicativi, il principio di proporzionalità e il principio di adeguatezza;
- la presunzione legale di adeguatezza/inadeguatezza della custodia in carcere;
- l'ampliamento dell'area applicativa delle misure interdittive, anche combinata con l'impiego di misure coercitive non carcerarie;
- la ridefinizione dei termini del giudizio di riesame e dei poteri decisorii di quel giudice, insieme col rafforzamento indiretto dell'obbligo motivazionale del provvedimento cautelare per gli aspetti più significativi.

3.2 Procedimenti alternativi

Le proposte di modifica, dirette al potenziamento e all'incentivazione dei riti speciali, hanno ad oggetto:

- per il giudizio abbreviato, l'esclusione della parte civile, l'esplicita introduzione delle c.d. richieste subordinate, il regime di deducibilità delle nullità e la rimodulazione della diminuzione;
- per l'applicazione della prova su richiesta delle parti, l'aumento del limite di pena massima patteggiabile e l'ampliamento dell'oggetto del negozio processuale;
- per il procedimento per decreto, la riduzione del valore giornaliero della pena detentiva e la sua sostituibilità con la sanzione del lavoro di pubblica utilità.

3.3 Impugnazioni

Le proposte di modifica, nell'ottica di razionalizzazione, deflazione ed efficacia delle procedure impugnatorie, investono:

- l'appellabilità (non la ricorribilità per cassazione) del provvedimento di archiviazione e delle sentenze di non luogo a procedere;
- la limitazione dei casi di ricorribilità per cassazione avverso la sentenza di patteggiamento;
- la costruzione di un modello legale della motivazione in fatto della decisione di merito, che si accorda con l'onere di specificità dei motivi dell'impugnazione;
- la disciplina semplificata della dichiarazione di inammissibilità dell'impugnazione in casi determinati;
- il ripristino del concordato sulla pena in appello;
- la rinnovazione dell'istruzione probatoria in appello, in caso di gravame del pubblico ministero contro la sentenza assolutoria di primo grado, in adesione alle indicazioni della Corte edu;
- l'esclusione del ricorso per cassazione presentato personalmente dall'imputato;
- il rafforzamento della sanzione pecuniaria in caso d'inammissibilità del ricorso per cassazione;

- la delimitazione del perimetro del ricorso per cassazione al solo vizio di violazione di legge in caso di 'doppia conferma' assolutoria o di non luogo a procedere;
- il raccordo fra Sezioni semplici e Sezioni unite della Corte di cassazione, per rafforzarne la stabilità nomofilattica;
- l'allargamento delle ipotesi di annullamento senza rinvio;
- la semplificazione del procedimento correttivo dell'errore materiale.

3.4 Indagini preliminari

Le proposte di modifica dirette a contrastare talune prassi devianti riguardano:

- l'accelerazione e la stabilità degli accertamenti tecnici non ripetibili del pubblico ministero;
- la delimitazione certa dei tempi investigativi massimi, mediante l'attribuzione al giudice del potere di retrodatare l'iscrizione, con la conseguente inutilizzabilità degli atti compiuti oltre il termine previsto (anche per il reato commesso da persone ignote).

3.5 Definizione del processo nei casi di particolare tenuità del fatto

La proposta di riforma mira a introdurre, come nei sottosistemi minorile e di pace, uno strumento di deflazione procedimentale legato alla scarsa offensività del fatto, pure nel rispetto dei principi di legalità e di obbligatorietà dell'azione penale, mediante:

- la configurazione tassativa dei presupposti (modalità e occasionalità della condotta, esiguità delle conseguenze dannose o pericolose);
- la tutela della posizione procedimentale della persona offesa;

- la configurazione dell'istituto come causa di improcedibilità, con la conseguente introduzione di un'autonoma ipotesi di sentenza di proscioglimento e di una nuova ipotesi di archiviazione.

4. Le indicate proposte di interventi urgenti nel processo penale, corredate ciascuna di articolato e relazione accompagnatoria, sono formulate in un'ottica di semplificazione e deflazione delle procedure, tenendo conto dei relativi disegni di legge all'esame del Parlamento, dei pregressi lavori di altre Commissioni ministeriali e dei più recenti contributi interpretativi offerti sui diversi temi dalla dottrina e dalla giurisprudenza.

Esse sono inoltre ispirate al duplice fine di ripristinare condizioni di qualità ed efficacia del rito, nei settori in cui le disfunzioni si palesano più gravi, e soprattutto di ridimensionare l'area della coercizione dell'imputato.

5. Larga parte degli interventi di riforma legislativa proposti, se realizzati su impulso dell'Ufficio Legislativo, potrebbero recare un immediato beneficio, anche in tempi brevi, ai settori nevralgici specificamente considerati e, indirettamente, riequilibrare il complessivo funzionamento della macchina processuale, nell'intento di coniugare garanzie, efficienza e ragionevole durata.

6. La Commissione, a conclusione dei suoi lavori alla data del 30 novembre 2013, nel sottolineare il clima di proficua e leale collaborazione fra i componenti e la larghissima condivisione delle proposte di riforma elaborate, insieme, da Professori, Avvocati e Magistrati, resta a disposizione del Ministro della Giustizia e dell'Ufficio Legislativo per ogni ulteriore, necessario approfondimento in ordine ad altre aree e nodi problematici del processo penale, anche in sinergia con

la Commissione sui reati e sulle sanzioni presieduta dal
Prof. Francesco Palazzo.

Il Presidente
Giovanni Canzio