

PROF. MAURO RONCO

AVVOCATO

3, P.ZZA SOLFERINO

10121 TORINO - P.I. 08562150014

TEL.: 011 5611484 - FAX: 011 535938

E-MAIL: prof.mauoronco@gmail.com

PEC: mauoronco@pec.ordineavvocatitorino.it

DDL DI RIFORMA PENALE

PARERE DEL PROF. AVV. MAURO RONCO

L'obiettivo della legge delega è l'efficienza del processo penale con la previsione di disposizioni per la celere definizione dei procedimenti pendenti presso le Corti d'Appello. Si ripercorreranno i testi dei vari articoli della legge in funzione degli obiettivi perseguiti alla luce dei principi del giusto processo (art. 111 Cost. e legge di attuazione L. 16.12.1999, n. 479).

L'art. 2 modifica il regime delle notificazioni per l'efficienza dei procedimenti penali.

La norma presenta due aspetti di novità:

- 1) pone le linee di un futuro processo penale telematico [art. 2 punti da a) a i)]. L'obiettivo è senz'altro auspicabile. Tuttavia, i principi e i criteri indicati lasciano nel vago le modalità concrete con cui potrà pervenirsi al nuovo regime, rinviando a una legislazione futura tutta da costruire.
- 2) Viene modificata la disciplina delle notificazioni all'imputato non detenuto successive alla prima. La legge sposta sul difensore il compito di mantenere collegato l'imputato al processo, con la previsione che tutte le notificazioni successive alla prima siano eseguite mediante consegna al difensore (lett. l). L'imputato inoltre ha l'onere di indicare al difensore un recapito idoneo ove effettuare le comunicazioni e di comunicargli ogni mutamento dello stesso (lett. m).

La previsione presenta aspetti di criticità: i) in via di principio, perché assegna al difensore un compito che spetta all'organo

PROF. MAURO RONCO

AVVOCATO

3, P.ZZA SOLFERINO
10121 TORINO - P.I. 08562150014
TEL.: 011 5611484 - FAX: 011 535938
E-MAIL: prof.mauroronco@gmail.com
PEC: mauroronco@pec.ordineavvocatitorino.it

processuale che dà impulso al processo, togliendo al difensore la facoltà di non accettare l'elezione di domicilio; ii) in via di fatto, perché non v'è alcuna garanzia che l'imputato mantenga un domicilio stabile. Il difensore viene gravato di un impegno di ricerca dell'imputato, senza avere a disposizione i poteri e i mezzi della Polizia Giudiziaria.

La norma, oltre alla criticità rilevata *supra*, introduce altresì il rischio che il processo *in absentia* sia condotto con la violazione del diritto dell'imputato all'effettiva conoscenza dell'imputazione, non essendo precisate le "opportune deroghe" a garanzia dell'effettiva conoscenza dell'atto da parte dell'imputato, nel caso in cui questi sia assistito da un difensore d'ufficio (come previsto dalla lett. l).

L'esimente di cui alla lett. n), apparentemente a favore del difensore, costituisce in realtà il fondamento per l'accertamento obbligatorio di una sua eventuale responsabilità disciplinare, mentre è evidente che egli non ha alcuna responsabilità professionale quando l'omessa o ritardata comunicazione sia imputabile al fatto dell'imputato.

L'art. 3 apporta alcune modifiche al regime delle indagini preliminari e dell'udienza preliminare.

In particolare, vanno esaminati:

- 1) La modifica della regola di giudizio per la richiesta di archiviazione (lett. a). Questa modifica assegna una ancor maggiore discrezionalità soggettiva al P.M., senza affrontare il nodo della completezza delle indagini. Ha pertanto l'effetto collaterale di incrementare le opposizioni della persona offesa

PROF. MAURO RONCO

AVVOCATO

3, P.ZZA SOLFERINO
10121 TORINO - P.I. 08562150014
TEL.: 011 5611484 - FAX: 011 535938
E-MAIL: prof.mauroronco@gmail.com
PEC: mauroronco@pec.ordineavvocatitorino.it

alla richiesta di archiviazione, con ulteriore rallentamento del procedimento.

- 2) La modifica dei termini di durata delle indagini preliminari (lett. c, d). La norma presenta una certa semplificazione ed è senz'altro apprezzabile soprattutto perché consente una sola proroga. Tuttavia, la modifica non incide sulla pratica disapplicazione di questo tipo di normativa. Soltanto un rigido principio di inutilizzabilità genetica e assoluta degli atti compiuti dopo la scadenza può consentire di ricondurre al rispetto effettivo dei termini di durata delle indagini.
- 3) La *discovery* anticipata, introdotta dalla lett. e), in caso di ritardo nella conclusione delle indagini, è illogica in quanto priva di immediate conseguenze pratiche. Inoltre è pregiudizievole per il processo nel caso di indagini complesse. Si tratta di una disposizione estemporanea, che complica, invece di semplificare, il procedimento, anche in relazione alla facoltà concessa ai difensori dell'imputato e della persona offesa di presentare una sorta di istanza di prelievo (lett. g). La norma introduce all'interno delle indagini preliminari un incidente che complica il procedimento preliminare.
- 4) La previsione di ulteriori illeciti disciplinari (lett. f, g) è insieme vessatoria e inefficace. Vessatoria perché espone il Pubblico Ministero a contestazioni di carattere disciplinare pretestuose; inefficace perché la dimostrazione dell'inescusabilità della negligenza appare soltanto teorica, ben potendo la scusa trovarsi pressoché sempre nella complessità del procedimento o nelle difficoltà incontrate negli accertamenti compiuti.

PROF. MAURO RONCO

AVVOCATO

3, P.ZZA SOLFERINO
10121 TORINO - P.I. 08562150014
TEL.: 011 5611484 - FAX: 011 535938
E-MAIL: prof.mauroronco@gmail.com
PEC: mauroronco@pec.ordineavvocatitorino.it

- 5) La previsione che gli uffici del Pubblico Ministero individuino i criteri di priorità nella trattazione degli affari (lett. h) è contraria alla Costituzione perché la fissazione di criteri di priorità – il che significa intervenire incisivamente sulla politica criminale del Paese – spetta al Parlamento e non alle Procure della Repubblica.
- 6) La modifica della regola di giudizio di cui all'art. 425, co. 3 c.p.p. (lett. i) è concettualmente criticabile. Non spetta al giudice fare previsioni sull'esito favorevole all'accusa del giudizio, bensì esaminare con acribia se gli elementi raccolti siano insufficienti o contraddittori per celebrare il giudizio, tenendo conto non soltanto dell'indagine del Pubblico Ministero, bensì anche delle indagini difensive regolate dagli artt. 391 bis ss. c.p.p.
- 7) La previsione di un incidente davanti al Giudice dell'udienza preliminare al fine di accertare la data di effettiva acquisizione della notizia di reato (lett. l) introduce un conflitto tra le parti, che postula un accertamento complesso che può condurre al rallentamento del procedimento. Peraltro, già nel diritto vigente la difesa è legittimata a richiedere e il giudice ad accertare la data dell'effettiva acquisizione della notizia di reato. La norma è pertanto superflua.

L'art. 4, intitolato procedimenti speciali.

- 1) L'art. 4, lett. a) apporta importanti modifiche all'istituto dell'applicazione della pena su richiesta, aumentando a otto anni di reclusione, sola o congiunta a pena pecuniaria, il limite della pena applicabile su richiesta delle parti, a norma dell'art. 444, co. 1 c.p.p.

PROF. MAURO RONCO

AVVOCATO

3, P.ZZA SOLFERINO
10121 TORINO - P.I. 08562150014
TEL.: 011 5611484 - FAX: 011 535938
E-MAIL: prof.mauroronco@gmail.com
PEC: mauroronco@pec.ordineavvocatitorino.it

Questa disposizione ha una forte incidenza di politica criminale e merita di essere attentamente vagliata dal Parlamento. Non ci si pronuncia, pertanto, sul merito della proposta.

Dal punto di vista tecnico-giuridico, potrebbe costituire un valido fattore di accelerazione del sistema in quanto eviterebbe la celebrazione di processi riguardanti fatti di rilevante spessore criminale, con l'accettazione di pene detentive significativamente elevate da parte dei responsabili di reati gravi.

Se il Parlamento ritenesse di seguire questa strada, sarebbe però controproducente ampliare il novero delle preclusioni – in relazione all'aumento dei tre anni – per tutta una serie di reati che la legge delega individua, in alcuni casi, in modo incongruo (per esempio con riferimento agli artt. 612 bis e 612 ter c.p.).

- 2) La modifica del giudizio abbreviato condizionato (lett. b) rappresenta un passo indietro, in termini di efficienza generale del processo penale, perché subordina l'integrazione probatoria, oltre che al requisito della necessità ai fini della decisione, anche alla realizzazione di un'economia processuale in rapporto ai tempi di svolgimento del giudizio dibattimentale. Questo ulteriore requisito penalizza il giudizio abbreviato, che si presenta, in ogni caso, estremamente meno dispendioso, in termini di mezzi e di tempi, del processo dibattimentale. Subordinarlo al requisito dell'economia comparativa dei tempi non sembra congruo rispetto al fine dell'efficienza globale del sistema.
- 3) Le modifiche in tema di giudizio immediato (lett. c) e di processo per decreto (lett. d) non presentano particolari criticità.

L'art. 5: il giudizio.

PROF. MAURO RONCO

AVVOCATO

3, P.ZZA SOLFERINO
10121 TORINO - P.I. 08562150014
TEL.: 011 5611484 - FAX: 011 535938
E-MAIL: prof.mauroronco@gmail.com
PEC: mauroronco@pec.ordineavvocatitorino.it

- 1) La previsione della calendarizzazione delle udienze (lett. a) è opportuna e normalizza una buona prassi talora seguita dai giudici dibattimentali.
- 2) La reintroduzione della relazione illustrativa (lett. b) è contraria al principio costituzionale del giusto processo, in quanto conferisce una posizione di vantaggio all'organo d'accusa, non essendo normale il caso che la difesa possa proporre un'ipotesi alternativa.
- 3) La previsione che la rinuncia di una parte all'assunzione di prove ammesse non sia condizionata dal consenso delle altre parti (lett. c) è contraria al principio della parità delle parti.
- 4) La previsione di cui alla lett. e), relativa all'applicazione dell'art. 190 bis co. 1 c.p.p., ai casi di mutamento della persona fisica di uno dei componenti del collegio è fortemente criticabile poiché dà per normalmente verificabile un evento che dovrebbe restare assolutamente eccezionale, quello del cambiamento della persona fisica di uno dei componenti del collegio. La Corte Costituzionale e le Sezioni Unite della Corte di Cassazione si sono occupate di questo problema, risolvendolo in modo già molto liberale, allo scopo di evitare pretestuosità delle richieste di reiterazione degli atti.

Renderlo, però, istituto di sistema significa creare una normalità che è assolutamente contraria al principio della immediatezza nell'assunzione della prova (in molti casi di cambiamento di ufficio i componenti del collegio si fanno encomiabilmente scrupolo di permanere nel ruolo di giudicante allo scopo di evitare il *vulnus* al processo. Normalizzare questa situazione per via di legge significa aprire a una prassi che finora i giudici si sono ben guardati da considerare conforme ai principi del processo).

PROF. MAURO RONCO

AVVOCATO

3, P.ZZA SOLFERINO

10121 TORINO - P.I. 08562150014

TEL.: 011 5611484 - FAX: 011 535938

E-MAIL: prof.mauroronco@gmail.com

PEC: mauroronco@pec.ordineavvocatitorino.it

L'art. 6: il procedimento davanti al Tribunale in composizione monocratica.

Con il cambiamento si vorrebbe introdurre una specie di udienza preliminare nei procedimenti a citazione diretta.

La modifica presenta due gravi criticità: la prima, relativa al rallentamento del processo, perché porta a una duplicazione di giudici competenti a giudicare il medesimo fatto, sia pure con diversi poteri; la seconda, perché introduce, già di fronte al primo giudice, una fase di merito che rischia di pregiudicare il secondo giudizio.

Molto più conforme all'esigenza di accelerazione e di semplificazione del processo è la buona prassi, applicata presso la gran parte dei Tribunali italiani, di celebrare una udienza "filtro" per la scelta dei riti e per la trattazione delle questioni preliminari, senza la duplicazione degli organi giudicanti.

L'art. 7: l'appello.

- 1) La previsione che il difensore possa impugnare la sentenza solo se munito di specifico mandato, rilasciato successivamente alla pronuncia della sentenza (lett. a), penalizza in modo incongruo il diritto all'impugnazione, che è un diritto unico dell'imputato e del difensore. Se ne rileva il carattere vessatorio verso gli imputati ignari del processo o che non siano riusciti, per le cause più varie, a mantenere il rapporto con il proprio difensore.
- 2) La modificazione in ordine alla presentazione dell'impugnazione (circa il luogo e le modalità) è, allo stato, vessatoria. Soltanto la previsione del deposito dell'atto di impugnazione anche con modalità telematiche può giustificare l'abrogazione degli artt. 582,

PROF. MAURO RONCO

AVVOCATO

3, P.ZZA SOLFERINO
10121 TORINO - P.I. 08562150014
TEL.: 011 5611484 - FAX: 011 535938
E-MAIL: prof.mauroronco@gmail.com
PEC: mauroronco@pec.ordineavvocatitorino.it

co. 2 e 583 c.p.p. Tale previsione è indicata nella lett. b); ma lo stato attuale del sistema telematico non è rassicurante circa la capacità sostitutiva di tale mezzo rispetto ai mezzi precedenti, che verrebbero abrogati.

- 3) La previsione dell'inappellabilità della sentenza di condanna a pena sostituita con il lavoro di pubblica utilità (lett. d) è congrua perché conforme al sistema.
- 4) La lett. f) prevede la competenza della Corte d'Appello in composizione monocratica nei procedimenti a citazione diretta. La modifica va collegata con la previsione di cui all'art. 15, relativa alla definizione dell'arretrato penale presso le Corti d'Appello tramite il reclutamento di cinquecento giudici tra avvocati a riposo, magistrati a riposo, professori a riposo o a tempo definito.

La previsione di un giudizio di appello monocratico (oggi contemplato solo per le sentenze del Giudice di pace) è contraria alla stessa logica dell'appello, che impone la rivalutazione del giudizio da parte di un giudice collegiale rispetto al giudice monocratico. L'intento evidente di attribuire a giudici tratti da categorie a riposo lo smaltimento dell'arretrato come giudici monocratici rischia di snaturare la stessa funzione dell'appello che, nella tradizione di tutte le Corti d'Italia, rappresenta una garanzia di imparzialità e di giustizia formale e sostanziale di incomparabile valore.

- 5) La previsione di riti camerati non partecipati (lett. g, h), sia pure a richiesta dell'imputato o del suo difensore, non è condivisibile perché rischia di indurre prassi non commendevoli da parte di difensori che intendono sbarazzarsi il più rapidamente possibile della difesa, sgravandoli dell'onere di partecipare all'udienza.

PROF. MAURO RONCO

AVVOCATO

3, P.ZZA SOLFERINO

10121 TORINO - P.I. 08562150014

TEL.: 011 5611484 - FAX: 011 535938

E-MAIL: prof.mauroronco@gmail.com

PEC: mauroronco@pec.ordineavvocatitorino.it

L'art. 8: le condizioni di procedibilità.

Si tratta di modificazioni marginali, meritevoli di essere inserite in un quadro più vasto, che tuttavia non presentano particolari criticità.

L'art. 9: il ragguglio tra pene pecuniarie e pene detentive.

La delega a rideterminare l'ammontare della pena pecuniaria per un giorno di pena detentiva in misura inferiore a quello attualmente previsto è apprezzabile, perché è rivolta a implementare l'applicazione della pena pecuniaria in sostituzione della pena detentiva.

Anche questa modifica, però, meriterebbe di essere inserita in un quadro più vasto, inteso all'implementazione della pena pecuniaria in sostituzione della pena detentiva, che dovrebbe consentire una progressiva riduzione del c.d. *carcerocentrismo* attualmente dominante in Italia, contrariamente a ciò che avviene in altri Paesi europei, soprattutto in Germania. Il presupposto di questa progressiva implementazione è la riduzione dell'importo pecuniario per ogni giorno di pena detentiva, oggi eccessivo. La proposta di riforma si muove nella direzione giusta.

L'art. 11: il controllo giurisdizionale della legittimità della perquisizione.

Si tratta di una modifica resa necessaria dalla sentenza 27.9.2018 della Corte europea, che ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 8 della Convenzione. Per quanto una nuova disposizione sia necessaria, le modalità dello strumento di impugnazione sono rinviate completamente al decreto delegato, senza l'individuazione di principi o criteri direttivi. Il tema è delicato, perché implica un equilibrio tra facoltà difensive e facoltà investigative del Pubblico Ministero.

PROF. MAURO RONCO

AVVOCATO

3, P.ZZA SOLFERINO
10121 TORINO - P.I. 08562150014
TEL.: 011 5611484 - FAX: 011 535938
E-MAIL: prof.mauroronco@gmail.com
PEC: mauroronco@pec.ordineavvocatitorino.it

L'art. 12: i termini di durata del processo.

Le modifiche previste si risolvono in precetti simbolici, privi di rilevanza processuale. I termini previsti, peraltro, si scontrano con la realtà dei processi complessi, per la cui celebrazione maggiormente celere rispetto ad oggi occorrerebbero investimenti nelle strutture (aule giudiziarie) e l'incremento del personale amministrativo.

Una forte criticità concerne due punti, rispettivamente previsti alle lett. b) e c) dell'art. 12 della legge delega.

Il punto b) prevede una abnorme implementazione dei poteri del Consiglio Superiore della Magistratura, chiamato addirittura a modificare le previsioni di legge, in relazione alla situazione concreta degli uffici giudiziari. Si tratta di una norma di gravità inaudita, perché attribuisce una competenza normativa primaria al Consiglio Superiore della Magistratura, non prevista dalla Costituzione.

Il punto c) introduce una responsabilità disciplinare nei confronti del dirigente dell'ufficio, tenuto a vigilare sul rispetto delle disposizioni e sui termini di durata del processo. La minaccia della responsabilità disciplinare alimenta tensioni accusatorie negli avvocati e atteggiamenti vittimistici incongrui nei capi degli uffici giudiziari. L'esperienza, peraltro, rivela la completa inefficacia di tale strumento ai fini dell'accelerazione dei tempi dei processi. Già oggi sono contemplate responsabilità disciplinari adeguate per colpire eventuali comportamenti negligenti dei capi degli uffici. La previsione si rivela quindi vessatoria e inefficace, come norma meramente *ad pompam* per l'opinione pubblica.

L'art. 13: le disposizioni per la trattazione dei giudizi di impugnazione delle sentenze di condanna.

PROF. MAURO RONCO

AVVOCATO

3, P.ZZA SOLFERINO
10121 TORINO - P.I. 08562150014
TEL.: 011 5611484 - FAX: 011 535938
E-MAIL: prof.mauroronco@gmail.com
PEC: mauroronco@pec.ordineavvocatitorino.it

La norma prevede un intervento acceleratorio dei difensori delle parti, una volta che siano decorsi i termini di durata dei giudizi di appello e in cassazione. Tale intervento è presidiato da sanzioni disciplinari nei confronti del dirigente dell'ufficio che non abbia adottato misure organizzative idonee a consentire la definizione nel rispetto del termine previsto nel caso di presentazione dell'istanza delle parti.

Valgono al riguardo le stesse osservazioni critiche circa la vessatorietà e l'inefficacia di minaccia di sanzioni disciplinari.

L'art. 14: le disposizioni in materia di prescrizione.

Si esprimono forti ragioni di criticità nei confronti della proposta di normativa che complica in modo inaccettabile l'attuale stato normativo, tramite una discriminazione tra le sentenze di primo grado, rispettivamente di condanna e di assoluzione, lasciando, peraltro, invariato l'attuale regime, con riferimento alle sentenze di condanna, che confligge con il principio costituzionale della durata ragionevole del processo (art. 111 Cost.).

Gli artt. 15 e 16: misure straordinarie per la definizione dell'arretrato penale presso le Corti d'Appello e per il contenimento della durata dei processi giudiziari pendenti.

Si propone per i giudizi penali la non brillante esperienza delle sezioni stralcio, già previste per la definizione dell'arretrato civile.

Forte criticità presenta la previsione che l'arretrato penale presso le Corti d'Appello sia risolto da giudici monocratici provenienti dalle nuove categorie di giudici ausiliari. Oltre alla problematicità di inserire nuove aliquote di pensionati come giudici penali, particolarmente discutibile appare la possibilità che proprio ai giudici provenienti da tali categorie

PROF. MAURO RONCO

AVVOCATO

3, P.ZZA SOLFERINO
10121 TORINO - P.I. 08562150014
TEL.: 011 5611484 - FAX: 011 535938
E-MAIL: prof.mauroronco@gmail.com
PEC: mauroronco@pec.ordineavvocatitorino.it

siano chiamati a giudicare in sede di appello le sentenze di giudici monocratici penali.

Conclusione.

- 1) L'erosione delle garanzie difensive a riguardo dell'imputato non difeso da difensore fiduciario, nonché l'erosione dell'appello tramite la previsione di un giudice monocratico in ordine all'appello delle sentenze emesse dai giudici monocratici non sono in linea con i principi costituzionali, rappresentando un passo indietro rispetto all'attuale regime normativo.
- 2) Le disposizioni relative ai tempi, rispettivamente delle indagini preliminari e del processo, sono simboliche, non tali da favorire realmente l'accelerazione dei processi nel rispetto del principio di cui all'art. 111 Cost. (ragionevole durata del processo). Vessatoria e inefficace è la previsione di misure disciplinari nei confronti dei magistrati.
- 3) Gravissime criticità presentano tanto l'attribuzione agli uffici del Pubblico Ministero dei poteri di fissare priorità nella trattazione degli affari, quanto, soprattutto, la previsione di una potestà normativa primaria, contraria alla Costituzione, al Consiglio Superiore della Magistratura.
- 4) Sono contemplate norme (come quella sulla duplicazione dei giudici del giudizio per i reati di competenza del giudice monocratico e quella sulla *discovery* anticipata degli atti delle indagini preliminari), idonee a rallentare e a complicare, invece che ad accelerare e semplificare il processo, oltre che (con riferimento alla *discovery* anticipata) a pregiudicare le indagini preliminari.

PROF. MAURO RONCO

AVVOCATO

3, P.ZZA SOLFERINO

10121 TORINO - P.I. 08562150014

TEL.: 011 5611484 - FAX: 011 535938

E-MAIL: prof.mauoronco@gmail.com

PEC: mauoronco@pec.ordineavvocatitorino.it

- 5) Infine, le disposizioni effettivamente apprezzabili ai fini di una più rapida giustizia penale (estinzione anticipata delle contravvenzioni e nuovi criteri di ragguglio della pena pecuniaria con la pena detentiva) non sono inserite in un quadro globale di riforma organica, come invece meriterebbe che fosse.

Prof. Mauro Ronco