



UNIVERSITÀ DI PISA

Dipartimento di Giurisprudenza

Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza

SPUNTI IN TEMA DI RIFORMA DELLE IMPUGNAZIONI PENALI.
UN'ANALISI DELL'EVOLUZIONE DELLA MATERIA DALLA CARTA DI
NAPOLI AL D.D.L. S.N. 2067

Relatore:

Chiar.mo Prof. Enrico Marzaduri

Correlatore:

Chiar.mo Prof. Luca Bresciani

Candidato:

Elisa Pellegrini

ANNO ACCADEMICO 2015/2016

INDICE

Introduzione	5
Capitolo I	10
Criticità della disciplina dei mezzi di impugnazione	10
1: Appello	10
a) Mancato adeguamento dell'istituto alla scelta del metodo accusatorio	10
b) Appello come mezzo di realizzazione del principio del “doppio grado”	14
2: Ricorso per Cassazione	17
a) Problematiche e prospettive di riforma dell'istituto	17
b) La sezione-filtro, una soluzione efficace?	19
Capitolo II	23
Proposte di modifica del regime delle impugnazioni: dalla Carta di Napoli all'articolato della Commissione Canzio	23
1: La Carta di Napoli, per una riforma urgente del giudizio penale di Cassazione	23
2: Tre proposte in materia di legittimazione a proporre ricorso:	26
a) abolizione del ricorso proposto personalmente dall'imputato.....	26
b) Revisione dell'albo speciale dei cassazionisti.....	28
c) Il principio di autosufficienza del ricorso in Cassazione	32
3: La ricorribilità oggettiva dinnanzi la Corte di Cassazione: alcune proposte per ridimensionare tale garanzia processuale	37
4: Proposte di modifica del giudizio dinanzi alla Corte di Cassazione	39
5: La relazione Canzio, obiettivi in materia di impugnazioni individuati dalla commissione di studio: proposte in tema di archiviazione	41

6: Impugnazione della sentenza di non luogo a procedere.....	46
7: Modifiche concernenti i provvedimenti del giudice nell'ambito del procedimento di applicazione della pena su richiesta delle parti.....	49
8: Modifiche in materia di impugnazioni in generale (art. 571, 581 e 591 c.p.p.)	50
9: Proposte di riforma dell'appello.....	54
a) Concordato sui motivi, art. 599- <i>bis</i>	54
b) Dibattimento in appello, art. 602 comma 1- <i>bis</i>	55
c) Rinnovazione dell'istruzione dibattimentale, art. 603.4 e 603.4- <i>bis</i>	56
10: Proposte di riforma in materia di ricorso per Cassazione.....	62
a) Decisione della Corte nei casi di rimessione del processo, art. 48.6 e 48.6- <i>bis</i> c.p.p.	62
b) Atti preliminari al giudizio di Cassazione, art. 610.1 e 610.6 c.p.p.	63
c) Spese e sanzione pecuniaria in caso di rigetto o di inammissibilità del ricorso, art. 616.1 c.p.p.	66
d) Decisioni delle Sezioni Unite, art. 618.1- <i>bis</i> e 618.1- <i>ter</i> c.p.p.	67
e) Annullamento senza rinvio, art. 620.1 lett. 1) c.p.p.	71
f) Ricorso straordinario per errore materiale o di fatto, art. 625- <i>bis</i> , comma 3, c.p.p.	74
Capitolo III.....	77
Una proposta organica di trasformazione della materia: d.d.l. C.N. 2798 e d.d.l. S.N. 2067	77
1: Genesi del disegno di legge a partire dalla proposta formulata dalla Commissione Riccio.....	77
2: Modifiche alle disposizioni generali sulle impugnazioni:	81
a) art 17.1 d.d.l. 2798 e art 21.1 d.d.l. 2067 (art. 571 c.p.p.).....	81
b) Mancato recepimento della proposta di modifica dell'art. 581 c.p.p. nel d.d.l. C.N. 2798 e sua riproposizione all'art. 21.2 d.d.l. S.N. 2067.....	82
c) Reintroduzione dell'esposizione introduttiva delle parti in sede di richieste di prova	85
d) Declaratoria di inammissibilità delle impugnazioni: critiche sollevate alla proposta di modifica dell'art. 591 (art. 17 d.d.l. C.N.2798 e art. 21.3 d.d.l. S.N. 2067).....	87
3: Modifiche riguardanti l'appello.....	93
a) Concordato sui motivi e nel dibattimento, novità apportate all'istituto rispetto alla disciplina precedente (art. 18.1 e 18.2 d.d.l. C.N. 2798)	94

b) Rinnovazione dell'istruzione dibattimentale, art. 18.3 d.d.l. C.N. 2798, modificato all'art. 22.3 d.d.l. S.N. 2067	98
4: Modifiche riguardanti il ricorso per Cassazione, art. 19 d.d.l. C.N. 2798 e art. 23 d.d.l. S.N. 2067	103
5: La rescissione del giudicato, un istituto da rivedere	104
a) Rilievi critici della proposta di modifica contenuta all'art. 20 d.d.l. C.N. 2798	107
b) Ritocchi al testo individuati all'art. 24 d.d.l. S.N. 2067	112
6: Direttive di delega per la riforma dei giudizi di impugnazione contenute nel d.d.l. C.N. 2798 (art. 25 lett. d-l), una tecnica efficace?.....	115
a) Lettera d), "doppia conforme" di assoluzione e modifiche alla disciplina contenute all'art. 30 d.d.l. S.N. 2067	117
b) Lettere e), f), g), legittimazione ad impugnare; ritocchi al testo della lett. g) nel d.d.l. S.N. 2067	119
c) Lettera h), una radicale riforma dell'istituto dell'appello, un progetto troppo ambizioso?.....	124
d) Lettera i), l'appello incidentale in capo all'imputato	126
e) Lettera l), inammissibilità dell'appello, aspetti positivi e negativi della proposta di modifica.....	128
Conclusioni	131
Bibliografia	136

Introduzione

Il presente lavoro si propone di esaminare l'evoluzione che ha caratterizzato la tecnica delle impugnazioni, le quali a partire dall'entrata in vigore del codice di procedura penale del 1988 sono state oggetto di numerosi interventi dovuti all'esigenza di adeguare la materia alle caratteristiche del nuovo rito, di stampo accusatorio. Il rinnovato codice ha apportato una profonda riforma, avente il preciso intento di superare il modello inquisitorio. Un sistema processuale che abbraccia questo modello presenta delle caratteristiche ben precise: l'organo detentore dell'iniziativa processuale è il giudice, al quale è attribuito il potere di attivarsi d'ufficio per individuare i reati e acquisirne le prove; egli formula la propria decisione sulla base di prove "scritte", cioè limitandosi a leggere i verbali di atti compiuti in un momento anteriore da parte di altri soggetti. In linea generale il sistema inquisitorio si basa sul segreto e sulla scrittura mentre il modello accusatorio vi si contrappone nettamente, caratterizzandosi per l'oralità, il contraddittorio e l'iniziativa di parte. L'avvio del processo, il suo svolgimento e la ricerca delle prove sono affidati alle parti, mentre al giudice, terzo e imparziale, è attribuito esclusivamente il potere di pronunciarsi sulla controversia, potendosi avvalere soltanto di prove assunte oralmente davanti a lui, mentre quelle acquisite in precedenza in linea di massima non possono essere utilizzate per accertare la reità dell'imputato.

Tali tipi ideali di processo si sono combinati in concreto secondo modalità differenti nei vari ordinamenti e nelle varie epoche, motivo per cui la maggior parte dei sistemi, tra i quali anche il nostro, sono di tipo misto. Come verrà illustrato nel primo capitolo, è proprio la commistione tra queste due tipologie di rito così diverse tra loro a fare emergere i principali problemi che affliggono il nostro ordinamento processuale, in modo particolare la di-

disciplina delle impugnazioni.

La radicale riforma del processo penale avviata con l'entrata in vigore del nuovo codice di rito ha interessato solo il primo grado di giudizio, essendo mancata una disciplina di adeguamento dei gradi successivi. Ciò ha provocato un fenomeno peculiare che consiste nella convivenza di un giudizio di prime cure che risponde ai canoni del processo di parti, con i gradi successivi che invece presentano ancora numerosi tratti caratteristici del rito di matrice inquisitoria. Questa anomalia non è priva di conseguenze, basti pensare alla possibilità concreta e non infrequente di un ribaltamento di una sentenza di assoluzione emessa in primo grado, da parte del giudice di appello il quale, in forza della disciplina prevista nel nostro ordinamento per tale mezzo di gravame, che limita moltissimo la possibilità di una rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale *ex art. 603 c.p.p.* (e quindi la possibilità di acquisizione di nuove prove), si trova a pronunciarsi nel merito dovendosi avvalere dei verbali di prove acquisite dinanzi a un giudice diverso, quello di primo grado. Il giudice d'appello si trova quindi, in concreto, a dover decidere sulla base di "carte", in totale contrasto col principio del contraddittorio tra le parti e nella formazione della prova, disciplinato all'art. 111 della Costituzione.

Un'altra problematica che interessa la materia riguarda l'eccessivo ricorso ai mezzi di impugnazione. Il fenomeno interessa in modo particolare la Corte di Cassazione, rappresentando una vera e propria emergenza che, da un lato, intacca la primaria funzione nomofilattica propria del giudice di legittimità; dall'altro l'eccessivo carico di ricorsi di cui è oberata la Corte espone i soggetti interessati al rischio di errori nella procedura. Di fronte a anomalie di questo tipo bisognerebbe valutare l'ipotesi di una riduzione della possibilità di accesso al giudizio dinanzi alla Corte di Cassazione, anche se ciò rappresenta inevitabilmente una contrazione del diritto costituzionalmente garantito delle parti ad impugnare.

Di fronte a questi problemi, dal 1989 si è registrata una tendenziale "chiusura" verso qualsiasi efficace riforma dell'ordinamento giudiziario e della di-

disciplina delle impugnazioni, cosa che ha dato luogo ad un riflusso verso riforme processuali settoriali che si sono dimostrate incapaci di modificare in maniera sostanziale la materia. Negli ultimi anni vi è stato un graduale cambio di rotta, le proposte elaborate sembrano essere orientate a fare chiarezza su queste questioni. In particolare in questa sede ci si sofferma su due documenti, la Carta di Napoli e l'articolato redatto dalla Commissione ministeriale di studio presieduta da Giovanni Canzio.

Il primo, del 2012, redatto a cura dell'Associazione tra gli studiosi del processo penale, individua una serie di proposte *«per una riforma urgente del giudizio penale di Cassazione»*, come si legge nel titolo stesso del documento, che sono state poi discusse nel corso di un convegno avente ad oggetto proprio il tema della “valanga” di ricorsi che affliggono la Corte e l'individuazione di possibili rimedi al fenomeno. Per cercare di deflazionare il carico di lavoro della Corte è stato ritenuto opportuno intervenire su tre aspetti, ossia la legittimazione ad impugnare, riducendo l'ambito dei soggetti che possono proporre ricorso e quello dei soggetti abilitati a patrocinare le cause dinanzi alla Corte; la ricorribilità oggettiva, cercando di diminuire la portata di tale garanzia in forza della quale, in linea di massima, tutte le sentenze sono ricorribili per Cassazione, per ridurre il numero di ricorsi pendenti; infine sono state proposte delle modifiche al rito stesso, con l'intento di rendere più agevole ed efficace la procedura.

Il secondo documento preso in esame in questa sede propone una più ampia riforma del sistema non limitata al solo ricorso in Cassazione, come il precedente provvedimento. L'articolato, come si legge nel decreto istitutivo della commissione di studio, si propone di *«elaborare una proposta di interventi in tema di processo penale»* che spaziano in svariati ambiti, compreso quello delle impugnazioni. Per quanto riguarda quest'ultima materia, le proposte si pongono come obiettivo la razionalizzazione, deflazione e una maggiore efficacia delle procedure, per ripristinare qualità e chiarezza della disciplina nei settori in cui le disfunzioni risultano essere particolarmente gravi. Oltre alle modifiche relative alla disciplina delle impugnazioni in ge-

nerale e quelle che interessano i principali istituti, appello e ricorso in Cassazione, il progetto interessa anche altri ambiti tra cui l'impugnazione della sentenza di non luogo a procedere o il provvedimento di archiviazione. Nella stesura di questa tesi è stato determinante soffermarsi in maniera più approfondita sui due documenti citati, in particolare sul secondo, poiché gran parte delle proposte ivi contenute sono poi confluite nei d.d.l. C.N. 2798 e S.N. 2067. Il progetto di legge in questione, che attualmente si trova al Senato sottoposto all'esame dell'Assemblea, rappresenta un tentativo di operare quella riforma organica del sistema da tempo auspicata, la cui esigenza è stata malamente soddisfatta da tanti piccoli interventi che si sono susseguiti negli anni e che hanno riguardato i singoli istituti a seconda delle esigenze che si presentavano di volta in volta, anziché la disciplina nel suo complesso. Nel presente lavoro saranno esaminate le singole proposte di modifica dei mezzi di impugnazione interessati dalla riforma, confrontandole con la disciplina vigente e quella contenuta in altri documenti, in particolare la Carta di Napoli e l'articolato della Commissione Canzio. Si noterà come gran parte delle modifiche non solo vengono riprese dai due documenti analizzati, ma spesso addirittura riportate in maniera identica. Anche nel d.d.l. esaminato le prime proposte di modifica della materia riguardano le impugnazioni in generale, concentrandosi successivamente sulla disciplina dei principali mezzi. Vi è stata inserita inoltre una proposta di riforma di un istituto di recente introduzione, la rescissione del giudicato, a causa delle molteplici problematiche legate alla disciplina elaborata nel 2010. Nel presente lavoro è interessante notare anche l'evoluzione subita dal testo del d.d.l. in questione nel corso del suo "iter" parlamentare. Nel corso delle sedute sia della Commissione Giustizia che dell'Assemblea di ciascuna Camera, esso ha in parte modificato la sua originaria fisionomia a causa dei molteplici emendamenti proposti al testo, per rispondere e cercare di superare le numerose criticità messe in luce dagli esperti che sono stati chiamati in Parlamento a pronunciarsi e a esprimere un parere sulla proposta di legge in questione. Per sottolineare queste trasformazioni, in alcuni casi nel seguente elabo-

rato sono stati riportati proprio gli interventi di tali soggetti, confrontando le opinioni di coloro che si sono espressi in senso favorevole e quelli che si sono mostrati contrari alla proposta. La maggior parte delle modifiche sono state operate in Commissione Giustizia alla Camera, dove è stato plasmato il contenuto del d.d.l., poi approvato e trasmesso al Senato. Bisogna sottolineare come non si tratti solo di piccoli ritocchi ma spesso di modifiche consistenti, che hanno mutato l'originaria fisionomia e struttura del testo. Basti pensare alla parte dedicata alle direttive di delega, contenute all'art. 25.1, che danno attuazione all'art. 24 rubricato "Delega al Governo per la riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario". Come si vedrà, per quanto riguarda l'appello si proponeva un'ampia e radicale riforma dell'istituto, che è stata poi accantonata poiché il progetto è stato ritenuto troppo "ambizioso". Ciò ha naturalmente influito sulla struttura del testo del d.d.l., che è inevitabilmente mutata rispetto alla versione originaria presentata alla Camera nel 2014. Da quando il d.d.l. è stato trasferito al Senato invece non si sono registrate delle consistenti modifiche al testo, rimasto pressoché inalterato al di là dei numerosi emendamenti proposti, almeno nella parte relativa alle impugnazioni. L'esame di questo documento ha permesso di dare uno sguardo alla disciplina vigente in materia nonché ai provvedimenti che si sono susseguiti in passato. Ciò è di importanza decisiva non solo per far fronte all'esigenza più volte manifestata dalla dottrina di una razionalizzazione della disciplina, prendendo in rassegna i singoli istituti e cercando di elaborare una proposta di riforma capace di operare un bilanciamento tra le esigenze contrapposte emerse, ma anche per realizzare appieno i principi posti a tutela dell'individuo coinvolto in un processo, tra i quali quello della ragionevole durata del rito ed evitare una contrazione dei diritti che gli spettano in sede processuale.

Capitolo I

Criticità della disciplina dei mezzi di impugnazione

La tematica delle impugnazioni si affaccia ciclicamente al dibattito dottrinale, sintomo di un problema di fondo della giustizia penale che si trova nell'incapacità di offrire un controllo adeguato al giudizio di merito oltre che assicurare la ragionevole durata del processo. Questi problemi emergono in maniera lampante esaminando la disciplina codicistica del giudizio d'appello, così come è sotto gli occhi di tutti il malessere correlato al crescente carico di lavoro innescato dall'incontrollato accesso al giudizio di Cassazione. Il problema principale risiede nel fatto che fino a questo momento ci si è limitati a cercare "palliativi" al cattivo funzionamento dei mezzi di impugnazione, attraverso interventi settoriali riguardanti i singoli istituti e numerosi ritocchi al codice di rito, che hanno di fatto meramente lambito il campo delle impugnazioni, senza invece procedere ad una riforma organica che individuasse un diverso assetto dell'intera materia.

1: Appello

a) Mancato adeguamento dell'istituto alla scelta del metodo accusatorio

La materia delle impugnazioni rappresenta uno degli aspetti più critici del nostro sistema giudiziario.

La riforma del codice di procedura penale del 1988 aveva introdotto il modello accusatorio nella struttura del giudizio di primo grado con vari sistemi, tra cui la previsione di meccanismi deflattivi aventi carattere premiale. Per ciò che concerne le fasi successive della decisione di primo grado, al contrario, il codice vigente ha mantenuto inalterati rimedi del tutto simili a quelli

già sperimentati con il modello inquisitorio, anziché procedere all'adeguamento del sistema alle nuove garanzie introdotte concernenti il diritto alla prova, l'oralità e il contraddittorio come espressione del "giusto processo", rinunciando pure in maniera progressiva all'individuazione di meccanismi che incentivassero i singoli interessati ad evitare un'impugnazione affrettatamente proposta. Per ammissione stessa del legislatore la legge 16 febbraio 1987 n. 81 "*non si è posta neppure, in maniera consistente, il problema dell'opportunità politica di mantenere il generale criterio dell'appellabilità delle decisioni*"¹, cercando di allontanarsi dall'esperienza precedente. Rappresenta ormai un *topos* classico della letteratura processualpenalistica quello che contrappone le profonde trasformazioni del processo in prime cure all'ostinato immobilismo della disciplina riservata ai gradi successivi, ancor oggi assai somigliante a quella in vigore prima della svolta accusatoria². Ciò significa che la giustizia penale, dall'entrata in vigore del nuovo codice, presenta una duplice "personalità": da un lato quella che caratterizza il rito di stampo accusatorio, con l'esclusione del materiale investigativo, la formazione della prova nel dibattimento di primo grado e la pluralità di procedimenti di accertamento della responsabilità dell'individuo; dall'altro quella propria del rito inquisitorio, che prevede la possibilità di effettuare controlli verticali successivi (il riferimento è proprio al giudizio d'appello e ricorso in Cassazione) ma su base quasi esclusivamente cartolare, ove l'ipotesi di un incremento del materiale decisorio rappresenta ancora e sempre un'eccezione. Non a caso si parla nel nostro ordinamento di "sistema misto", caratterizzato dalla presenza da un lato del dibattimento di primo grado plasmato in senso marcatamente accusatorio, dall'altro dall'appello, la cui disciplina rimane ancorata alla tradi-

¹ *Relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale*, G.U. 24 ottobre 1988 p. 124.

² S. Carnevale, *Il filtro in Cassazione, verso una selezione innaturale dei ricorsi penali*, rivista di diritto processuale n. 4/2011, ed. CEDAM, Padova, p. 859 e segg.

zione inquisitoria³. Più recentemente grazie alle spinte provenienti dall'Europa, vi sono stati degli interventi in proposito sia da parte della Corte costituzionale (che si è pronunciata sulla pubblicità dell'appello in tema di misure di prevenzione e sulla nuova ipotesi di revisione) che dalla Corte di Cassazione (si pensi alla dilatazione degli ambiti operativi del ricorso straordinario, agli innovati profili del contraddittorio nel giudizio di revisione), anche se non sono ancora state individuate delle soluzioni concrete alle problematiche rilevate nella disciplina codicistica del giudizio d'appello⁴.

La mancanza di chiarezza che caratterizza in linea generale tutta la disciplina dell'istituto in questione è dovuta in primis proprio al mancato adeguamento dell'appello alla progressiva acquisizione nel nostro sistema del modello accusatorio. Il processo basato su tale modello presenta una struttura triadica, caratterizzata da una netta separazione tra le funzioni di accusa, di difesa e di decisione, attribuite a tre distinti soggetti: l'accusa affidata al pubblico ministero che rappresenta il soggetto offeso dal reato, la difesa rimessa all'imputato e al difensore che lo assiste, e infine il giudice, al quale spetta la decisione. La struttura triadica ha la funzione di tutelare il principio del contraddittorio sancito all'art. 111 della Costituzione che, in termini molto generali, esprime l'esigenza che ogni questione, rilevante ai fini della colpevolezza, sia dibattuta, discussa tra le parti e poi decisa in modo imparziale dal giudice⁵.

Ma ciò che meglio caratterizza il modello accusatorio sono le rinnovate modalità di formazione della prova⁶. Il riferimento è al quarto comma dell'art. 111 della Costituzione, inserito dalla l.cost. 23 novembre 1999, n. 2.:

³ Bargis M., Belluta H., *Prospettive di riforma dell'appello penale*, da *Impugnazioni penali, assestamenti del sistema e prospettive di riforma*, G. Giappichelli Editore, Torino 2013 p.245 e segg.

⁴ A. Gaito, *Riformiamo le impugnazioni penali senza rinunciare al giusto processo*, *Archivio penale* 2012 n. 2.

⁵ Art. 111.2 Cost.: «ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata».

⁶ P. Ferrua, B. Lavarini, *Modelli di processo: a) l'accusatorio*, da *Diritto processuale penale*, G. Giappichelli Editore, Torino 2011.

«Il processo penale è regolato dal principio del contraddittorio nella formazione della prova. La colpevolezza dell'imputato non può essere provata sulla base di dichiarazioni rese da chi, per libera scelta, si è sempre volontariamente sottratto all'interrogatorio da parte dell'imputato o del suo difensore».

Le regole del contraddittorio in sede di formazione della prova fanno in modo che alle parti siano garantite le medesime possibilità nell'esposizione delle loro ragioni. Affinché ciò avvenga, è necessario il rispetto dei principi di oralità e immediatezza nel dibattimento. Nello specifico il principio di immediatezza è attuato quando non vi sono intermediazioni tra l'assunzione della prova e la decisione finale sull'imputazione.

Si vuole cioè che il giudice prenda diretto contatto con la fonte di prova, cosa possibile solo se vi è identità fisica tra il giudice che assiste all'assunzione della stessa e colui che elabora la decisione finale.

Il principio del contraddittorio infine esige la partecipazione delle parti alla formazione della prova. Queste regole poste in attuazione di tale principio, assicurano a un processo per un reato grave o delicato senza dubbio una decisione ponderata e meditata, ma hanno delle ricadute sulla decisione, in particolare sui tempi di trattazione che diventano inevitabilmente più lunghi. Tuttavia la possibilità che una decisione elaborata con tanta cura e attenzione in primo grado possa essere ribaltata, per motivi esclusivamente di merito, da un collegio di appello che non abbia neppure avuto diretta cognizione della prova, acquisita in primo grado, sembra essere poco coerente. Nonostante ciò il giudice d'appello oggi ha una facoltà di intervento sulla sentenza di primo grado molto ampia che non ha pari in nessun altro ordinamento. Si può concludere dunque che prevedere una fase di appello come riesame del fatto dalla portata così ampia, che oltretutto determina un aumento medio della durata dei processi di almeno tre anni, in un sistema che adotta il modello accusatorio, non è più una esigenza del nostro sistema processuale, anzi, forse rappresenta un ostacolo. Di fronte a questa constatazione si rende necessaria una riforma del sistema delle impugnazioni che risolva le criticità

rilevate, tra cui in primis il problema dei tempi di trattazione eccessivamente lunghi ispirandosi al principio della ragionevole durata del processo.

**b) Appello come mezzo di realizzazione del principio del
“doppio grado”**

Oltre a quello appena esaminato, un altro problema che dovrebbe essere affrontato relativo all'appello consiste nel cercare di capire quale funzione debba essere attribuita a tale mezzo di impugnazione, divenuta ambigua a seguito dell'accavallarsi di interventi che hanno interessato l'istituto in questione: deve essere concepito come mero strumento di controllo della sentenza di primo grado oppure deve garantire alle parti la possibilità di ottenere un nuovo giudizio sul fatto, in ossequio al diritto a un doppio grado di giurisdizione?

Per quanto riguarda il principio appena citato, tale locuzione in realtà non compare in alcun enunciato normativo, è estraneo al sistema di garanzie processuali descritto dalla Costituzione. Nonostante ciò, non si può negare che il principio in questione risulta essere largamente accolto nella legislazione processuale. Nel nostro sistema infatti il “doppio grado”, pur non espressamente recepito nella Carta fondamentale, è da considerarsi una regola nella struttura del processo giurisdizionale, che trova la sua applicazione nella disciplina dei mezzi di impugnazione, in particolare nell'appello, istituto considerato dal legislatore ormai insostituibile nell'articolazione del giudizio, cosa che giustificherebbe le numerose riforme e interventi che si sono susseguiti in materia. Il “doppio grado” è dunque da considerarsi una costruzione della dottrina processualistica che ha trovato affermazione nel diritto positivo, ove è stato realizzato perlopiù per il tramite dell'istituto dell'appello. L'espressione in questione significa, astrattamente, che una qualunque controversia sottoposta all'esame di un giudice può, successivamente, essere interamente rimessa in discussione da un altro giudice la cui decisione prevale sulla prima. Bisogna tuttavia considerare come, sia la dot-

trina che le discipline legislative che hanno plasmato la struttura del processo sul modello di un doppio esame, non hanno in realtà mai accolto integralmente il concetto astratto di doppio grado di giurisdizione. La piena realizzazione del principio dovrebbe comportare un'integrale rinnovazione del giudizio dinnanzi a un giudice necessariamente diverso da quello che ha emesso la prima decisione sul fatto o sul rapporto controverso, in modo tale da avere effettivamente un doppio giudizio da parte di due giudici distinti. Per permettere ciò, il secondo giudice deve avere a disposizione lo stesso materiale e gli stessi elementi processuali di cui si è servito il primo, con l'aggiunta della sua decisione, che questi sarebbe chiamato a verificare e, eventualmente, a riformulare. La realizzazione del suddetto principio ha anche altre implicazioni nell'articolazione del processo: innanzitutto il "doppio grado" determina necessariamente che la decisione del secondo giudice prevalga sulla prima e che sia dotata di una certa stabilità, per evitare che sia a sua volta rimossa da un giudizio ulteriore svolto con le stesse modalità del secondo. La struttura del processo che accoglie il modello del doppio grado implica sostanzialmente che sia escluso un terzo grado, o che un eventuale giudizio superiore si articoli in termini e con finalità del tutto diversi dai primi due. Questa è la linea accolta da buona parte dei paesi di *civil law*. In particolare in Italia al vertice della giurisdizione ordinaria troviamo la Suprema Corte di Cassazione, la quale emette sentenze di terzo grado. Essa svolge essenzialmente una funzione nomofilattica ed unificatrice, finalizzata ad assicurare la certezza nell'interpretazione della legge. La Corte di Cassazione è infatti giudice di legittimità e non si pronuncia nel merito della causa, funzione rimessa ai giudici dei precedenti gradi di giudizio. Tornando alle conseguenze derivanti dalla piena realizzazione del principio del "doppio grado", affinché tale principio sia realizzato appieno è necessario che la legge preveda strumenti adatti per consentire la devoluzione dell'intero rapporto controverso al secondo giudice, in modo tale da permettere al soggetto o ai soggetti soccombenti la possibilità di ottenere la totale rimozione della prima decisione a loro sfavorevole. Affinché ciò avvenga, è necessario che

il secondo giudice sia, come detto, dotato degli stessi elementi di giudizio sottoposti all'esame del primo giudice. Da ciò ne deriverebbe il dubbio che il "doppio grado" debba essere considerato non più un semplice strumento che permette un più efficace funzionamento del processo ma un vero e proprio principio radicato nella cultura della nostra società, presente nella disciplina di qualunque processo, compreso quello penale⁷. Al riguardo, è interessante esaminare la posizione espressa dalla Corte di assise d'appello di Bari, anch'essa favorevole all'esigenza di tutelare il principio del doppio grado:

«È sicuramente vero che il doppio grado di merito, come si avrà modo di meglio chiarire successivamente, non rappresenta una opzione garantita da copertura costituzionale. È, però, altrettanto innegabile che, qualora la si operi (con ciò stesso riconoscendo la necessità di un controllo a garanzia contro gli eventuali errori commessi dal primo giudice), il metodo dialettico costituzionalmente prescelto, e valutato come il più adeguato al fine ultimo del processo, importa inevitabilmente che ciascuna parte sia posta nella condizione di promuovere quel controllo destinato a tradursi in un approfondimento della conoscenza dei fatti processuali attraverso la critica a tutto campo vuoi degli elementi sui quali si basa l'accertamento del fatto, vuoi del ragionamento attraverso il quale il primo giudice ha valutato le prove ed è pervenuto alla sua decisione. In altri termini, il principio del contraddittorio in condizioni di parità non può avere una operatività limitata alla fase precedente l'emanazione della sentenza ma, a causa della valenza a portata metodologica assegnatagli dalla Costituzione, deve esplicarsi anche nelle fasi successive, posto che queste ultime - al pari della prima - sono finalizzate non solo a garantire l'innocente ma, più in generale, a ricercare la verità»⁸.

Nonostante queste considerazioni sulla funzione che dovrebbe essere rico-

⁷ G. Serges, *Il principio del "doppio grado di giurisdizione" nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè Editore, Milano, 1993.

⁸ Ordinanza n. 596 emessa il 15 maggio 2006 dalla Corte di assise d'appello di Bari nel procedimento penale a carico di Borgia Giuseppe ed altri.

nosciuta all'istituto dell'appello, tra le due possibilità individuate, ossia, controllo della decisione e nuovo giudizio sul fatto, non è stata operata una scelta, cosa che ha favorito un uso strumentale e distorto dello stesso tanto da essere definito un mezzo di impugnazione *omnibus*, pronto a raccogliere qualsivoglia doglianza.

2: Ricorso per Cassazione

a) Problematiche e prospettive di riforma dell'istituto

Con riguardo al ricorso in Cassazione, una prima problematica riscontrata riguarda sicuramente la fin troppo agevole possibilità di accesso al giudizio dinanzi alla Suprema Corte, che produce conseguenze ulteriori al solo allungamento dei tempi del processo, ad esempio la proliferazione delle domande, che determina automaticamente una moltiplicazione delle risposte. Questo fenomeno a sua volta determina inevitabilmente un incremento della possibilità di contrasti nelle soluzioni adottate, che va a intaccare la funzione nomofilattica propria della Corte⁹. Quando si parla di nomofilachia si fa riferimento alla definizione data da Calamandrei, che la qualifica come la funzione che la Corte svolge «*come organo di controllo posto a difesa del diritto obiettivo*», il cui compito è assicurare l'osservanza della legge, o meglio «*la uniformità della giurisprudenza e la uguaglianza del diritto obiettivo*»¹⁰. Tornando al fenomeno della proliferazione delle domande, la possibilità di ottenere un controllo da parte del giudice di legittimità è aumentata molto negli anni grazie ad un progressivo allargamento dei presupposti di ammissibilità del suo intervento e alla contestuale individuazione di nuovi compiti di verifica. Tutto ciò ha contribuito ad addossare un imponente carico di lavoro sulla Cassazione. Le soluzioni adottate per far fronte a

⁹ M. Taruffo, *Una riforma della Cassazione civile?*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2006, p.759 e segg.

¹⁰ Afferma Calamandrei in *La Cassazione civile. II: Disegno generale dell'istituto*, Torino 1920, ora in ID. *Opere giuridiche*, VII, Napoli, 1976, p. 34 e segg.

queste problematiche erano tutte orientate ad operare un riassetto di tipo organizzativo-procedurale della disciplina, nel tentativo di pervenire ad un miglioramento della ripartizione interna dei compiti e della gestione del lavoro. L'intervento più efficace è stato quello che ha portato all'introduzione della settima sezione ("sezione-filtro"), alla quale è stato affidato il compito di vagliare l'ammissibilità o meno dei ricorsi. Tale ipotesi appare tuttavia riduttiva se messa a confronto con le scelte operate in sede civile, dove si è intervenuto in maniera più radicale sulla questione del contenimento delle impugnazioni di legittimità. Ad ogni modo, la redistribuzione delle mansioni, la specializzazione di alcuni uffici associata a una diminuzione di rilevanti incombenze avrebbe dovuto determinare un incremento della rapidità e dell'efficienza nella gestione delle cause pendenti, contribuire all'affermarsi di indirizzi interpretativi omogenei e, seppure indirettamente, produrre effetti anche sul numero e sulla qualità dei ricorsi presentati. Un efficace meccanismo di deflazione infatti, dovrebbe condurre i soggetti legittimati ad impugnare a predisporre ricorsi che siano conformi ai requisiti richiesti per legge, disincentivando la proposizione di domande meramente pretestuose. Tuttavia non è sufficiente limitarsi ad una revisione dei meccanismi organizzativi della Corte, sarebbe più efficace incidere direttamente sui presupposti che regolano il controllo di legittimità. Su due punti di intervento da tempo si è registrato un generale consenso: da un lato, l'eliminazione della possibilità per l'imputato di presentare ricorso personalmente, dall'altro l'individuazione di criteri di selezione più rigidi per l'accesso all'albo dei difensori cassazionisti. Questi due piani di intervento sono già stati richiamati in numerosi documenti tra cui la Relazione sull'amministrazione della giustizia dell'anno 2011. La Carta di Napoli, oggetto di esame nel successivo capitolo, appoggia l'orientamento che rileva la necessità di intervenire sulle due citate problematiche, elaborando delle proposte di modifica della disciplina. Per quanto riguarda la prima, intervenendo in questo senso si risolverebbe il problema dell'obbligo della Corte di esaminare ricorsi formulati in maniera impropria, che costituiscono

un'ampia percentuale della totalità dei ricorsi penali (circa il 20% secondo la relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2010) e che nella maggior parte dei casi vengono dichiarati inammissibili. Relativamente alla seconda proposta, essa dovrebbe contribuire a una significativa diminuzione dell'attuale esorbitante numero degli avvocati ammessi al patrocinio dinanzi le giurisdizioni superiori.

b) La sezione-filtro, una soluzione efficace?

Uno degli interventi operati con l'intento di razionalizzare il sistema consiste nell'istituzione una sezione avente un compito ben preciso, quello di procedere al preliminare vaglio di ammissibilità dei ricorsi. In questo modo si sarebbe conseguito un duplice risultato: da un lato, le altre sezioni della Corte avrebbero avuto la possibilità di dedicarsi con maggiore attenzione ai ricorsi che non presentavano evidenti cause di inammissibilità, dall'altro la rapidità con cui la sezione in questione emetteva le proprie decisioni avrebbe dovuto disincentivare la presentazione di ricorsi "temerari", volti unicamente ad allungare i tempi del contenzioso. La settima sezione è stata istituita in attuazione dell'art. 610, comma 1 del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 6 della l. 6 marzo 2001, n. 128, secondo cui «*Il Presidente della Corte di Cassazione, se rileva una causa di inammissibilità dei ricorsi, li assegna ad apposita sezione*». L'organico della stessa è predeterminato con rotazione biennale dal provvedimento tabellare riguardante la Corte di Cassazione. La sua funzione è quella di valutare l'ammissibilità o meno dei ricorsi con il compito di centralizzare lo spoglio preliminare, in un'ottica di economia processuale. A tal fine il Primo Presidente si avvale di un magistrato coordinatore e di consiglieri espressamente delegati che, nell'ufficio di esame preliminare dei ricorsi (cd. "ufficio spoglio"), presente in ciascuna delle sei sezioni penali della Corte, provvedono all'assegnazione dei ricorsi considerati potenzialmente inammissibili alla Settima sezione penale. Il circuito uffici spoglio/settima sezione funziona in concreto da filtro

per intercettare e definire con una procedura semplificata i ricorsi inammissibili¹¹. Nella formulazione originaria del codice di rito, il vaglio preliminare di inammissibilità era affidato alla procura generale, la quale aveva il compito di segnalare le possibili pecche esistenti nei ricorsi pervenuti alla Corte di Cassazione. Nel caso in cui fosse stata rilevata l'assenza dei requisiti previsti affinché l'impugnazione possa essere considerata valida, ne andava chiesta la trattazione in camera di consiglio, in modo che potesse essere emanata in tempi rapidi una declaratoria di irricevibilità da parte della sezione cui la causa era stata assegnata. Questo assetto della disciplina presentava tuttavia numerosi ostacoli. Innanzitutto ci si rese conto che l'esiguo numero dei magistrati facenti capo alla procura generale difficilmente avrebbe potuto assolvere all'impegnativo compito di valutare l'ammissibilità o meno di quell'immensa quantità di ricorsi presentati. Per questo motivo l'incombenza venne a gravare sui Consiglieri di Cassazione, ricadendo in particolare tra le mansioni dei magistrati cosiddetti "spogliatori", ai quali era già affidato l'incarico di effettuare un ulteriore vaglio preliminare, precedente alla formazione dei ruoli per le udienze. I magistrati in questione operavano presso gli "uffici-spglio", ossia articolazioni interne alle singole sezioni della Corte, ed erano chiamati a smistare le cause tenendo conto di una serie di fattori (ad esempio se la questione oggetto del ricorso presentava profili di urgenza che ne esigevano una trattazione tempestiva, o se poteva essere oggetto di un più semplice giudizio camerale). Gli spogliatori in questa fase avevano il compito di segnalare al procuratore generale le eventuali cause di inammissibilità rilevate. Questo passaggio si impose in via di prassi, tanto da arrivare a trasformare il procuratore in un mero recettore delle indicazioni provenienti dai magistrati spogliatori, i quali divennero i veri responsabili della prima valutazione avente ad oggetto la validità del ricorso presentato. Limitarsi a sottolineare le possibili ipotesi di inammissibilità sembra a prima vista una attribuzione di scarso peso dato che queste operazioni preventive non sono vincolanti, ma a ben guardare fi-

¹¹ *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2012*, p. 112.

niscono con il segnare le sorti del ricorso: si viene infatti a formare un'opinione che diviene difficilmente superabile in un momento successivo. La riforma del 2001 ha inteso risolvere questi profili problematici, sottraendo alla procura questo potere. Come già anticipato, la specializzazione della Corte, realizzata attraverso l'introduzione di una sezione avente questa peculiare funzione appena descritta, avrebbe dovuto favorire una maggiore rapidità nelle decisioni oltre che un'interpretazione uniforme in tema di ammissibilità. L'intento della riforma era chiaramente quello di istituire un ufficio ad hoc, alle dirette dipendenze della presidenza, che svolgesse in esclusiva la funzione descritta ossia che si occupasse di procedere allo smistamento delle cause per poter individuare quelle da destinare alla trattazione nel merito o al vaglio di ammissibilità, scartando le altre. In realtà la disciplina appena descritta è stata attuata solo in maniera parziale. Una prima deviazione dal modello iniziale è rappresentata dall'organico stesso della sezione. La settima sezione spartisce il proprio organico con le altre sei. Essa infatti è composta da un presidente e ventiquattro consiglieri (quattro provenienti da ciascuna sezione) che, unitamente alle mansioni acquisite all'interno della sezione-filtro, continuano ad esercitare anche le loro funzioni presso le sezioni di provenienza. La convivenza di compiti tradisce in parte lo spirito della legge, che, come detto, avrebbe inteso creare un organismo specializzato i cui componenti si dedicassero in via esclusiva al preliminare vaglio di ammissibilità dei ricorsi¹². Bisogna inoltre sottolineare come l'attività presso la sezione-filtro, se svolta adeguatamente, risulta essere molto assorbente, e questo compromette la possibilità di svolgere in maniera adeguata le funzioni detenute all'interno della sezione di provenienza. Tuttavia il cumulo di mansioni non può essere evitato a causa dell'esiguo numero di magistrati, che rende impossibile per gli stessi espletare unicamente l'attività di filtro preliminare all'interno della settima sezione, che tra le altre cose essi avvertono come mortificante per la loro professionalità al punto da considerare inaccettabile occuparsene in via esclusiva. Uno degli

¹² S. Carnevale, op. cit., p. 865.

obiettivi dell'istituzione della sezione-filtro era inoltre quello di «*favorire il consolidarsi di un'interpretazione uniforme della disciplina di inammissibilità dei ricorsi*»¹³ disincentivando progressivamente la presentazione di ricorsi inammissibili, che però non è stato raggiunto. Nel 2011 infatti è stato dichiarato inammissibile il 62% dei ricorsi presentati alla Corte, una percentuale altissima a dimostrazione che l'introduzione della settima sezione non ha avuto effetti significativi e il ricorso al giudice di legittimità continua ad essere sfruttato in maniera impropria. Per non parlare del fatto che molto spesso le udienze della sezione-filtro in cui il collegio si pronuncia sull'inammissibilità o meno del ricorso sono talmente brevi (si è calcolato che ad ogni impugnazione viene riservata circa una manciata di minuti) da far pensare che in quella sede ci si limiti ad una mera e sbrigativa ratifica collegiale di una decisione di fatto già assunta dai magistrati spogliatori. Questo contrasta con gli obiettivi primari della riforma, che si proponeva senza dubbio di incrementare la rapidità delle decisioni ma anche di contribuire all'affermazione di un'interpretazione omogenea in una materia delicata come quella dell'ammissibilità dei ricorsi. Si può concludere quindi che la riforma in questione non ha prodotto quella significativa diminuzione del carico di lavoro proprio della Corte che il legislatore si aspettava, né una effettiva contrazione della durata dei processi, cosa che renderebbe necessaria una correzione del meccanismo della sezione-filtro.

¹³ A. Scella, *Il vaglio di inammissibilità dei ricorsi per Cassazione*, G. Giappichelli editore Torino, 2006, p. 123.

Capitolo II

Proposte di modifica del regime delle impugnazioni: dalla Carta di Napoli all'articolato della Commissione Canzio

Di fronte alle criticità riguardanti i due principali mezzi di impugnazione presenti nel nostro ordinamento, in parte rilevate nel precedente capitolo, sono state negli anni elaborate numerose proposte di modifica. Le più recenti sono contenute in due documenti, la Carta di Napoli, che riporta le proposte elaborate dall'Associazione Italiana degli studiosi del diritto penale per deflazionare il lavoro della Corte e l'articolato elaborato dalla Commissione di studio Canzio, che contiene invece una serie di proposte di modifica non solo del ricorso in Cassazione ma dell'intero sistema delle impugnazioni. Tali documenti sono stati presi in considerazione nel presente lavoro perché gran parte delle proposte ivi contenute sono poi confluite nei d.d.l. C.N. 2798 e S.N. 2067, anch'essi oggetto di trattazione della presente tesi.

1: La Carta di Napoli, per una riforma urgente del giudizio penale di Cassazione

Tale documento è stato elaborato dall'Associazione tra gli studiosi del processo penale, riunitasi a Napoli il 18 maggio 2012 con l'intento specifico di risolvere il problema della mole di ricorsi di cui è oberata la Corte di Cassazione, che ostacolano il corretto esercizio delle funzioni ad essa attribuite. La Carta è il documento all'interno del quale sono state raccolte le varie proposte formulate sul tema, che sono successivamente state discusse nel convegno che si è tenuto presso l'Aula Magna della Corte di Cassazione nelle giornate del 27,28 e 29 settembre del 2012. Tra i vari obiettivi che la riforma si propone vi è anzitutto quello di trovare un punto di equilibrio tra

le diverse funzioni di nomofilachia e di garanzia dell'imputato al controllo di legalità della Corte, intervenendo su diversi aspetti. La raccolta degli atti del Convegno in questione è stata intitolata "La Corte assediata", titolo che riflette in maniera chiara le problematiche che affliggono il giudice di legittimità. Il nodo principale da risolvere è rappresentato dalla tendenza al costante aumento dei ricorsi che conseguentemente determina un aumento delle pendenze. Nonostante la elevata produttività della Corte, il fenomeno ha delle conseguenze estremamente negative, che si manifestano in maniera immediata. Le problematiche principali essenzialmente sono tre: la prima è una constatazione piuttosto ovvia, secondo cui l'aumentare del numero dei ricorsi e dei procedimenti rende automaticamente necessario un numero elevato di magistrati da assegnare alla Corte. È emblematico il fatto che il numero di magistrati facenti capo alla Corte di Cassazione in Italia è tale da rappresentare un'anomalia rispetto alla situazione caratterizzante le Corti Supreme degli altri paesi. Un numero eccessivamente alto di magistrati poi determina la necessità di formare collegi costituiti da soggetti tutti diversi fra loro, perfino all'interno della medesima sezione. La formazione di collegi costituiti da persone diverse favorisce l'adozione di soluzioni sempre diverse, cosa che contrasta irrimediabilmente con la funzione principale della Corte, che è proprio quella di assicurare uniformità nell'applicazione della legge all'interno dell'ordinamento giuridico. Per quanto riguarda il terzo problema, si parte dalla constatazione secondo cui più aumenta il numero delle domande, più è facile incorrere in errori. Per fare fronte all'enorme quantità di ricorsi presentati alla Corte, essa è costretta ad assegnare a ciascun magistrato un numero di ricorsi a udienza troppo elevato perché possano essere seguiti tutti con la medesima attenzione e perizia. Per non parlare della complessità delle questioni sottoposte all'attenzione della Corte che determinano un allungamento dei tempi d'udienza e dunque il rischio di incorrere in errore¹⁴.

¹⁴ AA. VV., *La Corte assediata, per una ragionevole deflazione dei giudizi penali di legittimità atti del convegno, Roma, 27-29 settembre 2012*, intervento di E. Lupo, Giuffrè Editore

Per quanto concerne la struttura della Carta di Napoli, il documento risulta essere suddiviso in tre parti, la prima dedicata alle proposte di modifica in tema di legittimazione a proporre ricorso, la seconda in tema di ricorribilità oggettiva e la terza riguardante il procedimento dinnanzi alla Corte. Bisogna sottolineare il fatto che nel documento non si pretende di tratteggiare un profilo dell'istituto processuale in oggetto, non si vuole cioè spiegare in maniera dogmatica com'è la Corte o come dovrebbe essere. Ci si limita a individuare le criticità di questo istituto, rilevando che la Corte è "assedata", ossia oberata da un enorme quantitativo di ricorsi. Per superare l'emergenza e risolvere le problematiche che la affliggono infatti non serve tanto dibattere sui profili teorici dell'istituto, su come dovrebbe essere, ma serve individuare gli aspetti su cui bisogna intervenire ed elaborare proposte di riforma. La prima criticità rilevata, come anticipato consiste nell'elevato numero di ricorsi presentati di fronte alla Corte. Nella prima parte della Carta sono state elaborate proposte di riforma dirette a ridurre la legittimazione a proporre ricorso, in modo da diminuirne il numero. Tale obiettivo sembra contrastare con quanto sancito al penultimo comma dell'art. 111 della Costituzione, secondo cui:

«Contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge. Si può derogare a tale norma soltanto per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra».

Tale articolo individua una vera e propria garanzia processuale generale, ossia la ricorribilità di tutte le sentenze e di tutti i provvedimenti aventi ad oggetto la libertà personale. La proposta di diminuire il numero dei ricorsi potrebbe quindi essere erroneamente qualificata come un limite a una garanzia sancita a livello costituzionale, motivo per cui nel corso del convegno era stata pure ipotizzata una modifica dell'articolo in questione, individuata nella seconda parte del documento. È senza dubbio vero che tale proposta obbliga a un sacrificio dei diritti dei ricorrenti, ma la manovra si rende neces-

re, Milano 2014, p. 11.

saria per garantire il funzionamento della Corte, evitando che debbano essere sacrificati ulteriormente i diritti e gli interessi coinvolti propri dei ricorrenti nonché la stessa funzione nomofilattica della Corte. Un altro aspetto su cui si interviene nel documento è la tecnica con cui sono formulati i ricorsi. Spesso, infatti, i magistrati si trovano di fronte a ricorsi redatti in maniera impropria, tanto da non riuscire neppure in alcuni casi a individuare la questione di legittimità sottoposta alla loro attenzione. A ciò si lega la necessità di provvedere a una maggiore formazione professionale degli avvocati cassazionisti, nonché una revisione della disciplina avente ad oggetto l'ammissione al patrocinio di fronte alle giurisdizioni superiori. Gli avvocati ammessi devono essere in grado di scrivere ricorsi in modo tale da non disperdere le forze del giudice di Cassazione e aiutarlo invece a capire quali sono i vizi dedotti. L'ultima parte della Carta è dedicata alla disciplina del controllo della motivazione. Al riguardo vi sono due opposti orientamenti: uno è quello di coloro i quali sostengono che alla Corte deve essere consentito effettuare un esame più o meno approfondito sul fatto; l'altro invece sostiene la necessità di restringere l'ambito del controllo sulla motivazione per fare in modo che la stessa non si trasformi in un riesame del fatto.

2: Tre proposte in materia di legittimazione a proporre ricorso:

a) abolizione del ricorso proposto personalmente dall'imputato

Il primo punto della carta di Napoli è dedicato al tema della legittimazione a proporre ricorso. Più precisamente la proposta di riforma sul tema è suddivisa in tre punti. Il primo riguarda l'abolizione dell'articolo 613, comma 1, c.p.p. nella parte in cui prevede che il ricorso possa essere proposto personalmente dall'imputato e anche dalle altre parti private.

Il testo della proposta formulata è il seguente:

«1. La legittimazione a proporre ricorso

1.1. Abolizione dell'art. 613.1 c.p.p. nella parte in cui prevede che il ricorso possa essere proposto personalmente dall'imputato e anche dalle altre parti private».

Mentre invece l'attuale disciplina contenuta all'art. 613.1 c.p.p. prevede questo:

«Salvo che la parte non vi provveda personalmente, l'atto di ricorso, le memorie e i motivi nuovi devono essere sottoscritti, a pena di inammissibilità, da difensori iscritti nell'albo speciale della Corte di Cassazione. Davanti alla Corte medesima le parti sono rappresentate dai difensori».

La motivazione di questa riforma è semplice, il ricorso firmato dall'imputato normalmente costringe la Corte «ad un lavoro logorante e privo di concreta efficacia per l'incapacità del ricorrente di individuare con chiarezza i vizi di illegittimità»¹⁵. È necessario dunque, affinché la Corte possa effettivamente garantire un adeguato controllo di legittimità, che il ricorso sia proposto in maniera efficace. Si deve considerare infatti che quelli proposti personalmente dall'imputato costituiscono una percentuale rilevante della totalità dei ricorsi penali (quasi il 20% del totale) e che vengono quasi tutti dichiarati inammissibili o rigettati. Alcuni hanno definito l'abolizione dell'art. 613 c.p.p. un intervento scontato, poiché da tempo la questione era oggetto di dibattito in dottrina e il tema era ricorrente nelle relazioni di inaugurazione dell'anno giudiziario. La proposta è tuttavia da considerarsi ragionevole e conforme alle regole preesistenti, infatti in un sistema come il nostro dove la difesa tecnica è obbligatoria, pare legittimo riservare la proposizione del ricorso al solo difensore (senza estenderla dunque anche all'accusato), per una questione legata al tecnicismo che caratterizza la natura del mezzo di impugnazione in questione, e per il fatto che, in ogni caso, di fronte alla Suprema Corte «le parti sono rappresentate dai difensori»¹⁶, potendo comparire solo per mezzo di essi, senza poter esercitare la loro autodifesa. La proposta in questione, che comunque non è nuova, è

¹⁵ «Carta di Napoli», maggio 2012, p. 2.

¹⁶ Art. 613.1 c.p.p.

stata valutata positivamente anche dall'UCPI (Unione Camere Penali Italiane), che già in passato aveva proposto la soppressione, nell'art. 613, comma 1 c.p.p., dell'inciso iniziale «*Salvo che la parte non vi provveda personalmente...*».

b) Revisione dell'albo speciale dei cassazionisti

La seconda proposta in materia di legittimazione a proporre ricorso ha ad oggetto una revisione della disciplina che regola l'accesso degli avvocati all'albo dei cassazionisti:

«Revisione dell'albo speciale dei cassazionisti con selezione degli avvocati che per cultura ed esperienza professionale siano in grado di prospettare adeguatamente le quaestiones iuris».

Il principale problema del processo in Cassazione oggi è rappresentato dal numero eccessivo di ricorsi presentati, che rende impossibile il corretto funzionamento della Corte producendo a cascata effetti negativi sull'intero sistema giudiziario. Sicuramente incide sul problema la presenza di un numero elevato di avvocati oggi abilitati formalmente alla difesa di fronte alle giurisdizioni superiori. La revisione dell'albo degli avvocati cassazionisti, nel senso di prevedere una maggiore selezione per l'accesso che sia legata alla cultura e all'esperienza professionale del soggetto interessato (e non alla mera anzianità di iscrizione all'albo ordinario), è un punto di partenza allo scopo di «*pervenire ad una specializzazione in ambito forense tale da assicurare che il ricorso sia proposto nel modo più efficace a garantire un reale controllo di legittimità*»¹⁷. Ad oggi quindi, in assenza di qualsiasi forma di specializzazione professionale, non esiste una qualificazione effettiva del difensore legittimato al ricorso, mentre aumenta esponenzialmente il numero degli avvocati cassazionisti, pari a 52.394 secondo una recente pubblicazione del CNF.

In generale la ragione della proponibilità del ricorso solo da parte di un av-

¹⁷ «*Carta di Napoli*», op. cit., p.2.

vocato “cassazionista” risponde all’esigenza di adeguarsi all’elevata tecnicità propria questo mezzo d’impugnazione. La Cassazione non giudica se un imputato sia colpevole o innocente, ma se la motivazione della decisione sia congrua e coerente. Per tale ragione la difesa davanti alla Corte impone un atteggiamento mentale e professionale diverso da quello normalmente richiesto, legato indissolubilmente alla funzione stessa della Corte. Nella consapevolezza della peculiarità del giudizio di Cassazione sarebbe quindi essenziale la previsione di percorsi formativi professionalizzanti che contribuiscano a creare un ceto forense adeguatamente preparato alla difesa davanti al giudice di legittimità.

Nell’attuale momento storico di profonda crisi della società e dell’economia, la professione forense e il ruolo degli avvocati sta velocemente cambiando. Si perdono le rendite di posizione e diventa necessario conquistare la fiducia dei cittadini attraverso prestazioni professionali di elevato pregio. Ma qualsiasi percorso virtuoso finalizzato ad elevare la competenza professionale ha senso in un sistema giudiziario efficiente, dove la qualità della prestazione abbia una sua rilevanza. Purtroppo le condizioni odierne del sistema giudiziario non sono incoraggianti e pertanto è necessario rimboccarsi le maniche e lavorare per una riforma migliorativa, che prenda le mosse proprio dalla formazione professionale degli avvocati. A tale scopo, la formazione deve toccare materie trasversali quali la logica e l’argomentazione, essenziali ma trascurate fino ad oggi nei percorsi accademici e post universitari. Altresì imprescindibile è la conoscenza del diritto sovranazionale i cui principi, dopo l’entrata in vigore del trattato di Lisbona, sono di diretta applicazione nel nostro ordinamento. L’avvocato ad oggi è chiamato ad agire in uno scenario dominato dall’impatto del diritto europeo, nel quale la conoscenza delle nuove fonti e la consapevolezza della responsabilità che esso comporta per la professione forense sono condizioni per poter esercitare efficacemente un ruolo di garanzia per i diritti dei cittadini

che a diverso titolo sono coinvolti in un processo penale¹⁸.

Anche questa proposta, insieme ad altre che ho esaminato in questa sede, non può dirsi nuova poiché ricompare ciclicamente nelle relazioni di inaugurazione dell'anno giudiziario.

Stupisce constatare di quanto sia cresciuto il numero degli avvocati iscritti all'albo della Corte di Cassazione, fino a pochi anni fa "solo" 40.000 e oggi più di 50.000, contro altri paesi come la Francia dove sono solo un centinaio. La crescita del numero degli avvocati cassazionisti è direttamente proporzionale all'aumento del numero di ricorsi di cui è oberata la Corte ogni anno, motivo che, come osservato, ha giustificato la necessità di una proposta di riforma radicale del sistema. Nella carta si sottolinea l'esigenza di individuare requisiti più stringenti per ottenere l'iscrizione all'albo, elaborati successivamente nella legge n. 247 del 2012 (*"Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense"*). L'art. 22 della suddetta legge precisa come l'iscrizione a tale albo possa essere richiesta al CNF «*da chi sia iscritto in un albo ordinario circondariale da almeno cinque anni e abbia superato l'esame ex legge 28 maggio 1936 n. 1003 e dal regio decreto 9 luglio 1936, n. 1482; da chi abbia maturato una anzianità di iscrizione all'albo di otto anni e abbia proficuamente frequentato la Scuola Superiore dell'Avvocatura, istituita e disciplinata con regolamento del CNF; da chi abbia maturato i dodici anni di anzianità stabiliti dalla normativa anteriore entro tre anni dall'entrata in vigore della Legge n. 247/2012 (il decreto legge 30 dicembre 2015 n. 210 di proroga di termini previsti da disposizioni legislative, il cosiddetto Decreto Milleproroghe, coordinato con la Legge di conversione 25 febbraio 2016, n. 21, ha portato il termine dei tre anni a quattro, permettendo l'iscrizione all'albo speciale anche per gli avvocati che matureranno i dodici anni di anzianità entro il 2 febbraio 2017)*». L'intento che ha condotto all'istituzione di una scuola superiore dell'avvocatura era quello, da un lato, di offrire un'adeguata preparazione ai

¹⁸ V. Comi, *Il giudizio penale davanti alla Corte di Cassazione oggi, verso una difesa competente*, in AA. VV., op. cit., p. 177 e segg.

soggetti richiedenti ma dall'altro, secondo alcuni, anche quello di ridurre il numero degli avvocati cassazionisti, puntando sulla difficoltà di conciliare l'attività professionale con la frequenza della scuola, istituita a Roma¹⁹. La legge in questione introduce anche l'obbligo per l'avvocato di curare costantemente l'aggiornamento della propria competenza professionale al fine di assicurare la qualità della prestazione nell'interesse dei clienti e dell'amministrazione della giustizia. L'aggiornamento professionale obbligatorio rappresenta uno strumento fondamentale insieme all'organizzazione di percorsi formativi specialistici sul giudizio di Cassazione penale, con l'obiettivo di rafforzare la competenza e l'effettività della difesa. Nel complesso la nuova legge professionale rappresenta un passo avanti per gli avvocati verso la qualità della prestazione professionale, la specializzazione e l'etica della responsabilità, nell'intento di far riacquistare credibilità e ripristinare il ruolo sociale dell'avvocato, oltre che assicurare l'effettività della difesa.

Come avevo accennato sopra, un altro aspetto su cui è stato ritenuto necessario intervenire è la tecnica con cui sono formulati i ricorsi, che si lega alla necessità di provvedere a una maggiore formazione professionale degli avvocati cassazionisti. È molto importante, in sostanza, la capacità del difensore di predisposizione del ricorso. A tale proposito nella stesura dell'atto è necessario attenersi strettamente ai motivi di ricorso tipizzati all'art. 606 c.p.p., facendo molta attenzione alle regole formali richieste per la redazione, che consentono di rendere facilmente percettibile al giudice il motivo di censura della decisione. Bisogna ricordare che in Cassazione viene trasmessa solo una parte del fascicolo processuale. Sarà compito del ricorrente concentrare l'attenzione sulla sentenza di merito di primo grado, quella di secondo grado, l'atto di appello e eventuali memorie depositate. A ciò si lega il tema dell'autosufficienza del ricorso, relativo proprio agli oneri del ricorrente, anch'esso toccato nel documento.

¹⁹ M. Bargis, H. Belluta, *Rimedi per i "mali" della Corte di Cassazione: ovvero Carta di Napoli e dintorni*, op. cit., p. 311 e segg.

Anche questa parte è stata valutata positivamente dall'Unione delle Camere Penali, la quale «*oltre che consentire, non può che plaudire alla proposta*», precisando che essa si deve inserire nel contesto di una più generale riforma orientata alla specializzazione della professione forense, volta a individuare gli ambiti di specializzazione per settore (civile, penale, amministrativo, etc.) insieme a una specializzazione del ricorso stesso a prescindere dalla materia giuridica nella quale debba essere utilizzato²⁰.

c) Il principio di autosufficienza del ricorso in Cassazione

La terza proposta in materia di legittimazione a proporre ricorso individuata nella Carta è la seguente:

«Disciplina del principio di autosufficienza del ricorso con regole precise che superino l'attuale incertezza originata dal diritto giurisprudenziale».

Il c.d. “principio di autosufficienza” del ricorso per Cassazione, di esclusiva genesi giurisprudenziale, non trova alcuna espressa regolamentazione normativa nel codice di rito, né alcun riferimento o indicazione in altre fonti che lo giustifichino sotto il profilo sistematico.

Nonostante ciò, detto principio è uno degli strumenti più efficaci di cui è dotata la Corte per ridurre, dichiarandoli inammissibili, i numerosi ricorsi che hanno sempre più esponenzialmente incrementato i giudizi pendenti dinanzi al giudice di legittimità. I requisiti di “completezza e specificità”, caratteri fondamentali che il ricorso per Cassazione deve possedere, si riferivano in un primo momento al contenuto dell'atto introduttivo. Secondo questa interpretazione esso doveva essere in grado di rappresentare, seppure in via sommaria, in maniera esaustiva le circostanze e gli elementi di fatto oggetto della controversia, nonché lo svolgimento del giudizio di merito nelle sue varie fasi, in modo che fosse possibile trarre dal solo ricorso informazioni sufficienti per avere chiara la questione giuridica principale e quelle alla

²⁰ Unione delle Camere Penali Italiane, Osservatorio Cassazione, *Osservazioni a margine della “Carta di Napoli”*, Roma 14 settembre 2012.

stessa sottese. A partire dagli anni '80 muta l'orientamento della Corte di Cassazione sulle tecniche di redazione e sui requisiti formali che l'atto introduttivo del giudizio di legittimità deve possedere. A pena di inammissibilità del ricorso, è richiesto il rispetto di ulteriori principi oltre a quelli di specificità e completezza, come ad esempio quelli di chiarezza e precisione nella redazione dell'atto introduttivo. Il principio di autosufficienza compare sullo scenario giurisprudenziale, con un significato più simile a quello che la Corte gli attribuisce oggi, a partire dalla seconda metà degli anni '80, traducendosi nell'obbligo della precisa indicazione, in seno al ricorso, dell'atto o verbale di causa oggetto della doglianza. Superata questa prima fase applicativa, cambia la ratio posta alla base del principio in questione, la quale non risiede più nella necessità che le censure presentino il giusto grado di specificità e completezza, ma nell'esigenza di deflazionare l'imponente carico di ricorsi che negli ultimi anni hanno invaso la Suprema Corte. Il sistema utilizzato per raggiungere tale obiettivo è stato quello di richiedere a pena di inammissibilità non una semplice indicazione del verbale o atto di causa ma l'integrale trascrizione all'interno del ricorso degli atti processuali – memorie, verbali d'udienza, consulenze d'ufficio o di parte, documenti e testimonianze – posti a fondamento dell'impugnazione. Questa diversa interpretazione si spiega facendo riferimento al limitato potere che la Corte ha di reperire tutti gli elementi utili e determinanti per la decisione. Le è infatti vietato compiere indagini integrative, e quindi visionare ed esaminare (salvo che i vizi processuali configurino *errores in procedendo*) gli atti processuali precedenti ed i documenti prodotti nella fase di merito. Ciò determina inevitabilmente la possibilità di reperire elementi utili per elaborare la decisione di legittimità solo dal ricorso o dalla sentenza impugnata²¹. Tornando alla proposta elaborata all'interno della Carta di Napoli, essa riguarda in modo particolare le modalità di redazione del ricorso. Secondo quanto si legge nella stessa, i profili presi in considerazione dall'ipotesi di

²¹ F. Santangeli, *Sui mutevoli (e talora censurabili) orientamenti della Suprema Corte, in tema di autosufficienza del ricorso per Cassazione, in attesa di un (auspicabile) intervento chiarificatore delle Sezioni Unite* in DIRITTO & DIRITTI, 2012, p. 1 e segg.

modifica legislativa sono due:

« a) individuazione degli atti del giudizio di merito che il ricorrente deve allegare o incorporare nel ricorso a pena di inammissibilità a norma dell'art. 606 lett. e) c.p.p. (per superare l'attuale incertezza nella pratica giurisprudenziale);

b) indicazione da parte del ricorrente delle norme violate, con la preliminare enunciazione sintetica delle questioni giuridiche e delle circostanze cui esse si riferiscono».

Per quanto riguarda il primo profilo (a), l'inammissibilità concerne il vizio di motivazione. A tale proposito è utile esaminare il testo art. 606, comma 1, lett. e) avente ad oggetto i casi di ricorso:

«1. Il ricorso per cassazione può essere proposto per i seguenti motivi:

e) mancanza, contraddittorietà o manifesta illogicità della motivazione, quando il vizio risulta dal testo del provvedimento impugnato ovvero da altri atti del processo specificamente indicati nei motivi di gravame».

Questo è il nuovo testo dell'articolo, modificato con legge 20 febbraio 2006, n. 46, la cosiddetta Legge Pecorella (*“Modifiche al codice di procedura penale, in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento”*). Nella versione precedente il sindacato sulla motivazione era subordinato alla regola che il vizio risultasse esclusivamente dal testo del provvedimento impugnato (e non da altri atti del processo). Con questa modifica si è ampliata la possibilità di proporre ricorso in presenza di un vizio di motivazione, individuando un rimedio a situazioni rimaste fino a quel momento prive di disciplina proprio perché non era possibile per la Corte un confronto della motivazione della sentenza con gli altri atti processuali (nello specifico ci si riferisce a tre situazioni in particolare: travisamento degli atti per invenzione, ossia il caso in cui il giudice nella sentenza di condanna tenga conto di una prova che non risulta dagli atti del processo; travisamento delle risultanze probatorie, caso in cui il giudice nella sentenza di condanna attribuisca un senso a una prova mentre dagli atti del processo emerge che alla stessa debba essere attribuito significato diverso; travisamento degli atti per omissio-

ne, infine, si riferisce al caso in cui il giudice nella sentenza di condanna ignori una prova che sarebbe stata decisiva, in senso favorevole, per la difesa). Bisogna precisare come tale modifica abbia creato delle “fratture” all’interno delle sezioni della Corte di Cassazione relativamente all’interpretazione della locuzione «*altri atti del processo*», introdotta alla lett. e) del citato articolo. Alcuni hanno ritenuto che dovessero considerarsi escluse le prove, secondo altri invece «*estromettere le prove dalla categoria degli atti processuali equivale ad una parziale abrogazione del dettato codicistico*». Tra i due orientamenti ha prevalso il secondo, cosa che rende possibile far valere il ricorso non soltanto per travisamento degli atti per invenzione o omissione ma anche per travisamento delle risultanze probatorie. Ciò però non ha risolto del tutto la questione. La giurisprudenza infatti ha individuato delle specifiche condizioni relativamente alla possibilità per il ricorrente di avvalersi degli «*altri atti del processo*»:

1:individuare in modo «*inequivoco e specifico*» gli atti stessi, in maniera da non costringere la Corte ad una rilettura totale;

2:indicare specificamente il dato di fatto che emerge dal relativo atto e che appare incompatibile con la ricostruzione effettuata nella sentenza;

3:chiarire le ragioni per cui l’atto in questione compromette l’intero ragionamento svolto dal giudice²².

Per concludere, nonostante che la legge abbia indicato esplicitamente gli atti del giudizio di merito che le parti possono far valere ai sensi dell’art. 606 comma 1 lett. e) c.p.p., non pone rimedio agli atteggiamenti restrittivi della Corte, finalizzati a deflazionare il flusso dei ricorsi. Per quanto concerne il secondo profilo (b) messo in luce dalla Carta di Napoli, in essa si sottolinea che l’onere ivi individuato («*indicazione da parte del ricorrente delle norme violate, con la preliminare enunciazione sintetica delle questioni giuridiche e delle circostanze cui esse si riferiscono*») si ispira al regime della enunciazione del quesito di diritto già previsto per il ricorso civile dal d.lgs.

²² V. Grevi, G. Conso, M. Bargis, *problematiche relative all’art. 606 comma 1 lett. e)*, da Compendio di Procedura penale, ed. CEDAM, Padova, 2014.

n. 40/2006 all' art. 366 *bis* c.p.c. e poi abrogato nel 2009 con l'introduzione della settima sezione filtro della Corte, deputata al vaglio preliminare di ammissibilità dei ricorsi (prima di essere abrogato ad opera del legislatore del 2009 l'articolo in questione richiedeva, sempre a pena di inammissibilità, nei casi previsti dall'art. 360, comma 1, nn. 1, 2, 3 e 4, c.p.c. che l'illustrazione di ciascun motivo si concludesse con la formulazione di un quesito di diritto, in modo tale da individuare il principio di diritto applicabile alla fattispecie, collaborando così alla funzione nomofilattica della Corte di Cassazione). Nella formula proposta all'interno della Carta di Napoli, il ricorrente non deve esporre il quesito di diritto, ma ha l'onere di esprimere in sintesi il rapporto tra norma e circostanza concreta che integra la violazione. La proposta in questione è stata accusata di essere ridondante. Infatti un ricorso che non enunciasse «*il rapporto tra norma violata e circostanza di fatto che integra la violazione*» sarebbe eccessivamente generico, e dunque inammissibile *ex art. 591* comma 1 lett. c) c.p.p. Già la precedente versione dell' art. 366 *bis* c.p.c., che ha ispirato la proposta in questione, prima dell'abrogazione è stata oggetto della medesima critica. Era stato osservato infatti che nei ricorsi redatti in maniera corretta si possono individuare facilmente i motivi dell'impugnazione, senza che sia necessario specificare il quesito di diritto, la cui formulazione (sempre secondo questo orientamento) non determinerebbe un miglioramento della qualità delle argomentazioni alla base dei motivi di ricorso. Inoltre il principio di autosufficienza in ambito civile avrebbe una funzione completamente diversa da quella rivestita in ambito penale, servirebbe soltanto ad evitare che il giudice di Cassazione sia obbligato ad esaminare tutti gli atti e i documenti del processo per individuare l'oggetto dell'impugnazione. Questa è stata considerata sostanzialmente poco utile per la presenza della settima sezione della corte, il cui preventivo vaglio di ammissibilità dovrebbe essere adeguato ad assicurare l'autosufficienza del ricorso stesso. Secondo un altro orientamento invece appare razionale l'individuazione nella Carta degli atti del giudizio di merito che il ricorrente deve allegare o incorporare nel ricorso a pena di inamis-

sibilità, poiché si tratta di «una regola certa e non priva di ragionevolezza»²³.

3: La ricorribilità oggettiva dinnanzi la Corte di Cassazione: alcune proposte per ridimensionare tale garanzia processuale

L'intento è nuovamente quello di restringere l'area dei provvedimenti ricorribili, resa estremamente ampia dalla garanzia prevista all'art. 111, comma 7, della Costituzione che postula una sorta di ricorribilità oggettiva delle sentenze e dei provvedimenti sulla libertà personale. La Carta di Napoli a tale proposito individua due possibili soluzioni: la prima consiste nell'elaborazione di una vera e propria riserva di legge con la seguente formula: «la legge stabilisce i casi in cui è ammesso il ricorso per Cassazione contro le sentenze e i provvedimenti sulla libertà personale pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali»²⁴. La seconda invece propone di coniare una disposizione più articolata che permetta di presentare ricorso solo avverso alcune tipologie di provvedimenti, ad esempio le sentenze di condanna a pene detentive e i provvedimenti cautelari che impongano una restrizione della libertà personale. Le due possibilità prospettate sono molto diverse fra loro, in primis per quanto riguarda l'ampiezza. La prima ipotesi la si può considerare una vera e propria riserva di legge in bianco, troppo «generica, inafferrabile (in quanto a futura memoria) e parimenti arrischiata»²⁵: il legislatore infatti avrebbe la possibilità di manipolare a proprio piacimento la fisionomia del ricorso, decidendo liberamente in quali casi è ammesso andando a “decostituzionalizzare”²⁶ la previsione, ossia di fatto svuotando di contenuto la relativa norma costituzionale. La seconda ipotesi a differenza della prima individuerrebbe una precisa garanzia: si assi-

²³ Unione delle Camere Penali Italiane, op. cit., p. 2 e seg.

²⁴ “Carta di Napoli”, op. cit., p. 3.

²⁵ Unione delle Camere Penali Italiane, op. cit., p. 3.

²⁶ Affermano M. Bargis, H. Belluta, *Rimedi per i “mali” della Corte di Cassazione: ovvero Carta di Napoli e dintorni*, op. cit., p. 319.

cura il ricorso ogni qual volta il provvedimento giurisdizionale incide sulla libertà personale. Tuttavia anche questa soluzione è criticabile, poiché in sostanza si mantiene l'attuale formulazione del 111.7, con la non indifferente limitazione della necessaria ricorribilità alle sentenze penali di condanna a pena detentiva. La nuova costruzione si tradurrebbe in una garanzia soggettiva dell'imputato, che diverrebbe l'unico vero titolare del potere di proporre ricorso avverso i provvedimenti restrittivi della libertà personale, mentre al pubblico ministero rimarrebbero solo i casi in cui l'accusa risulta essere solo parzialmente soddisfatta, ad esempio quando è stata pronunciata sentenza di condanna ma è stata irrogata una pena meno severa di quella richiesta. Infine, sia la prima che la seconda ipotesi farebbero venire meno la funzione del sesto comma dell'articolo 111 Cost., che prevede l'obbligo di motivazione di tutti i provvedimenti giurisdizionali. Non si comprende infatti perché debbano essere motivati tutti i provvedimenti se solo alcuni sono ricorribili. Le critiche appena avanzate rivelano l'estrema difficoltà di elaborare proposte di riforma dell'articolo in questione, cosa che ha portato l'Unione delle Camere Penali a considerare più realistico concentrarsi su modifiche del codice di rito.

Sulla scia di questa proposta, la Carta di Napoli ne presenta altre due: La prima, avente ad oggetto l'esclusione della ricorribilità della sentenza di patteggiamento, è stata valutata positivamente poiché potrebbe realmente avere efficacia deflativa. È stato ritenuto infatti che la rinuncia a proporre ricorso per cassazione rientrerebbe negli oneri derivanti dall'applicazione della pena su richiesta delle parti, partendo dal presupposto che i ricorsi avverso sentenze di questo tipo sono da considerarsi meramente dilatori. Secondo un'opinione contraria tuttavia non si può affermare questo, considerando che vi sono statuizioni della sentenza di patteggiamento che sfuggono del tutto all'accordo tra le parti.

Infine la seconda proposta prevede l'abolizione del ricorso avverso la sentenza di non luogo a procedere (art. 428 e 607 c.p.p.). Nella relazione contenuta nella Carta di Napoli, che segue la presente proposta, si afferma che

l'impugnabilità delle sentenze di non luogo a procedere non ha ragione di essere poiché non ha efficacia di giudicato, essendo suscettibile di revoca *ex art. 435 c.p.p.* Ad ogni modo questo intervento è stato definito condivisibile ma non particolarmente consistente dall'UCPI, mentre secondo un altro orientamento si tratterebbe di una soluzione troppo sbrigativa, che per risultare efficace dovrebbe essere accompagnata da una revisione anche dell'appellabilità del provvedimento, circoscrivendola a motivi ben precisi.

4: Proposte di modifica del giudizio dinanzi alla Corte di Cassazione

La Carta di Napoli propone infine una riforma del procedimento di fronte al giudice di legittimità. Tali modifiche si ispirano all'esigenza di garantire una difesa effettiva e competente ai soggetti coinvolti nel procedimento penale, in grado di svolgere un ruolo propulsivo nella ricerca della prova in tutto il giudizio, che sappiamo essere uno strumento di controllo particolare in quanto limitato ai casi previsti tassativamente dalla legge.

Il primo intervento prevede una riduzione dell'organico del collegio giudicante da cinque a tre magistrati. Come si legge nella relazione di accompagnamento, l'intento era quello di "recuperare" magistrati da impiegare in altri collegi, in modo da far fronte all'ampissima richiesta di intervento della Corte. La moltiplicazione dei collegi giudicanti tuttavia comporta dei rischi, tra i quali quello di contrasti interni alla sezione stessa. Per questa ragione, nonostante che la modifica sia condivisibile, essa forse doveva rimanere tra gli ultimi interventi da sostenere, non certo fra i primi²⁷. Un altro punto importante riguarda le modalità di controllo del vizio di motivazione. Il controllo sulla struttura logica della motivazione rappresenta un passaggio importante e delicato dell'intero processo. La Carta sul punto offrirebbe tre possibilità: sottrarre il sindacato sulla motivazione alla Corte di Cassazione per affidarlo alla Corte di appello; mantenere l'attuale disciplina individuata

²⁷ Ivi, p. 343.

all'art. 606 c.p.p. lett. e)²⁸; tornare all'originaria disciplina consistente in un controllo limitato ai vizi di motivazione «*risultanti dal testo del provvedimento impugnato*».

Per quanto riguarda la prima ipotesi, è stato osservato che affidando tale compito alla Corte di appello non se ne ricaverebbero significativi vantaggi in termini di celerità, e in secondo luogo il carico di lavoro di cui si alleggerirebbe la Corte di Cassazione ricadrebbe sulle spalle della Corte di appello, senza risolvere concretamente il problema. Non rimane dunque che decidere tra le altre due possibilità prospettate, ossia mantenere la disciplina attuale o tornare a quella precedente la riforma del 2006. Tornare all'impostazione precedente significherebbe riproporre l'irrazionale previsione secondo la quale sarebbero censurabili soltanto le sentenze che si "autodenunciano" come illogiche (quando invece si ha una fallacia logica, per definizione, nel caso in cui l'argomento proposto, pur essendo scorretto, appare comunque convincente); anche l'attuale fisionomia del controllo sul vizio di motivazione desta delle perplessità, nonostante, come indicato nella Carta stessa, appaia «*più allineata ad obiettivi di snellimento del lavoro della Corte e di recupero della sua istituzionale funzione di legittimità*»²⁹. Il fatto che il vizio possa emergere anche da fonti diverse dal testo del provvedimento impugnato determina inevitabilmente un aggravio di lavoro per la Corte di Cassazione per due motivi: tale circostanza indurrebbe a presentare ricorso in ogni caso; si obbligherebbe la Corte ad effettuare un esame anche nel merito della sentenza, che deve essere confrontata anche con gli «*altri atti processuali*» adottati a sostegno del ricorso.

Le proposte indicate dovrebbero garantire un minor carico di lavoro per la Corte, cosa che permetterebbe il superamento di una serie di prassi negative che si sono sviluppate negli anni in seno al procedimento in Cassazione. Tra queste vi è quella dei cosiddetti "cameroni", ossia la prassi di decidere centinaia di ricorsi in un'unica camera di consiglio.

²⁸ Cfr. p. 31.

²⁹ "Carta di Napoli", op. cit., p. 7.

Per concludere questa parte dedicata alla questione della necessità di una riforma del ricorso per Cassazione, è stato notato che il principale errore della Carta di Napoli è stato proprio quello di focalizzarsi solo ed esclusivamente sulla riforma del suddetto istituto, quando in verità sarebbe forse stato più proficuo un intervento di portata più ampia che interessasse anche gli altri mezzi di impugnazione, in primis l'appello. Molti studiosi hanno criticato inoltre che per superare il problema del difficoltoso funzionamento della Corte le uniche soluzioni proposte sono state, da un lato, quella di cercare di rendere più "laborioso" l'accesso al giudice di legittimità, dall'altro, sveltire lo svolgimento del giudizio. In questo modo però, secondo tale punto di vista, si è tralasciato di indagare le reali cause di questa paralisi del sistema delle impugnazioni in generale³⁰. Avere come unico obiettivo solo la riduzione del carico di lavoro della Corte di Cassazione non può essere un modo corretto di procedere e non può esaurire gli obiettivi individuati con la riforma. Il controllo di legittimità è, infatti, il segmento terminale di un percorso lungo e complesso che scarica sul primo molte delle sue lacune e dei suoi nodi problematici.

È stato osservato che le proposte esaminate non manifestano una reale volontà di riforma radicale del sistema, ma solo l'intento di rivisitare, in modo parcellizzato, alcuni aspetti senza, peraltro, un preciso obiettivo da raggiungere, esattamente come è stato fatto fino a questo momento coi provvedimenti precedenti.

5: La relazione Canzio, obiettivi in materia di impugnazioni individuati dalla commissione di studio: proposte in tema di archiviazione

La commissione di studio in questione è stata istituita con decreto del 10 giugno 2013 presso l'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia. Rispetto all'obiettivo che si era posta l'Associazione tra gli studiosi del pro-

³⁰ M. Bargis, H. Belluta, op. cit., p. 304 e segg.

cesso penale, limitato a una revisione della disciplina del ricorso per Cassazione, essa è stata istituita con il preciso compito di «*elaborare una proposta di interventi in tema di processo penale*»³¹. Nel decreto istitutivo sono molti gli obiettivi individuati e i temi sottoposti all'attenzione della commissione, tra questi la necessità di procedere ad un riesame della vigente normativa processuale penale con riferimento all'assetto dell'attività di indagine preliminare, al ruolo ed alla funzione del G.I.P., al riequilibrio delle posizioni delle parti, all'applicazione delle misure cautelari e al potenziamento dei riti alternativi e di ogni altro istituto comunque collegato anche con riferimento alla normativa sostanziale. La Commissione, presieduta da Giovanni Canzio (attuale Presidente della Corte di Cassazione), era composta da esponenti dell'Università e della Magistratura. Nel decreto stesso infatti si legge che, per la particolare complessità tecnica del lavoro assegnato alla suddetta commissione, era necessario avvalersi del contributo di studiosi della materia, anche esterni all'Amministrazione. Essa, nel rispetto degli obiettivi posti nel decreto costitutivo, ha elaborato una serie di proposte urgenti riguardanti le seguenti aree: quella delle misure cautelari, dei procedimenti alternativi, delle indagini preliminari e la definizione del processo per la particolare tenuità del fatto e, infine, delle impugnazioni. Per quanto riguarda quest'ultima materia, le proposte si pongono come obiettivo la razionalizzazione, deflazione e una maggiore efficacia delle procedure impugnatorie, per ripristinare qualità ed efficacia del rito nei settori in cui le disfunzioni risultano essere particolarmente gravi. Più precisamente i provvedimenti riguardano:

- l'appellabilità 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;

³¹ Decreto 10 giugno 2013: “*Costituzione commissione di studio in tema di processo penale*”.

- 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 CEDU;
- 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 conforme" 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.³²

Tutte le proposte in questione sono corredate da un articolato e da una relazione di accompagnamento, presentata al ministro a conclusione dei lavori della commissione alla data del 30 novembre 2013.

I primi tre articoli riguardano il provvedimento di archiviazione, più precisamente l'art. 410 c.p.p. (*opposizione alla richiesta di archiviazione*).

È opportuno sottolineare come l'opposizione alla richiesta di archiviazione rappresenti una delle più importanti prerogative riconosciute dal codice di rito del 1988 alla persona offesa dal reato, dal momento che le permette di

³² Relazione conclusiva della Commissione ministeriale Canzio in tema di processo penale, 30 novembre 2013.

intervenire nelle dinamiche della vicenda archiviativa, condizionando le forme procedurali ed eventualmente anche il contenuto della decisione del giudice in merito alla scelta di inazione della pubblica accusa. In realtà bisogna precisare che l'atto oppositivo, nonostante che in questa relazione sia stato annoverato tra le proposte in materia di impugnazioni, non è propriamente un mezzo di impugnazione, essendo diretto non nei confronti di un provvedimento del giudice, ma contro la richiesta archiviativa avanzata dal pubblico ministero³³.

L'articolo 1 dell'articolato elaborato dalla commissione Canzio propone l'aggiunta, dopo l'art. 410, di un art. 410-*bis* con il seguente testo:

«Art. 410-*bis*. (Nullità del provvedimento di archiviazione)

1. Il decreto di archiviazione è nullo se emesso in mancanza dell'avviso di cui al comma 2 dell'articolo 408 ovvero prima della scadenza del termine di cui al comma 3 del medesimo articolo e prima della presentazione dell'atto di opposizione. Il decreto di archiviazione è altresì nullo se, essendo stata presentata opposizione, il giudice omette di pronunciarsi sulla sua inammissibilità.

2. L'ordinanza di archiviazione è nulla solo nei casi previsti dall'articolo 127, comma 5.

3. Nei casi di nullità previsti dai commi 1 e 2, l'interessato, entro quindici giorni dalla conoscenza del provvedimento, può proporre impugnazione davanti alla Corte di appello, che provvede con ordinanza non impugnabile, senza intervento delle parti interessate, previo avviso della udienza fissata per la decisione alle parti medesime, che possono presentare memorie non oltre il quinto giorno precedente l'udienza, della quale è dato loro avviso almeno dieci giorni prima.

4. La Corte di appello, se l'impugnazione è fondata, annulla il provvedimento impugnato e ordina la restituzione degli atti, a seconda dei casi, al

³³ R. Fonti, *L'opposizione della persona offesa alla richiesta di archiviazione*, Archivio penale 2013, n. 2.

pubblico ministero o al giudice che ha emesso il provvedimento. Altrimenti conferma il provvedimento impugnato o dichiara inammissibile l'appello, condannando la parte privata che ha proposto l'impugnazione al pagamento delle spese del procedimento, e, nel caso di inammissibilità, anche a quello di una somma in favore della cassa delle ammende nei limiti di quanto previsto dall'articolo 616, comma 1.»

Di tale articolo ciò che in questa sede interessa particolarmente è la disciplina contenuta al terzo comma, relativa alla decorrenza del termine di impugnazione del provvedimento di archiviazione, e al quarto, innovativa con riguardo all'organo deputato alla decisione sulla impugnazione. Per quanto riguarda il termine, esso è aumentato a quindici giorni (anziché dieci, come statuito all'art. 408.3 c.p.p.: «*Nell'avviso è precisato che, nel termine di dieci giorni, la persona offesa può prendere visione degli atti e presentare opposizione con richiesta motivata di prosecuzione delle indagini preliminari*»). L'organo incaricato di pronunciarsi è stato individuato nella Corte di appello, essendosi ritenuto il ricorso per Cassazione un mezzo eccessivo rispetto alla funzione connessa all'esame di vizi che attengono alla mera violazione del contraddittorio camerale in sede di procedimento di archiviazione.

L'articolo 2 prevede la soppressione del quarto comma dell'art. 409 in materia di provvedimenti del giudice sulla richiesta di archiviazione. Il comma in questione individua i casi di ricorribilità per Cassazione dell'ordinanza in questione («*l'ordinanza di archiviazione è ricorribile per Cassazione solo nei casi di nullità previsti dall'art. 127 comma 5*»), e ne è stata proposta la soppressione a seguito dell'attribuzione di questa funzione alla Corte di appello nell'articolo precedente.

Per non appesantire eccessivamente il carico di lavoro affidato alle corti di appello, è previsto che il procedimento di impugnazione si sviluppi in assenza delle parti. Nella relazione di accompagnamento all'articolato si legge

che il procedimento proposto dovrebbe ricalcare a grandi linee quello previsto per la Corte di Cassazione dall'art. 611 c.p.p.³⁴, opportunamente adattato. Anche in tale ipotesi infatti trova applicazione il rito camerale, sebbene con forme in parte diverse da quelle di cui all'art. 127, sempre in un'ottica di economia processuale. Per lo stesso motivo è apparso opportuno ritenere che l'ordinanza della Corte di appello non sia ulteriormente impugnabile, dato che ciò non contrasta con quanto sancito all'art. 111, penultimo comma, Cost., che prevede la ricorribilità in Cassazione delle sentenze e di tutti i provvedimenti in materia di libertà personale.

L'Articolo 3, come conseguenza della modifica introdotta all'articolo 1, prevede all'articolo 411.1 c.p.p. (rubricato "*altri casi di archiviazione*") la sostituzione delle parole «degli articoli 408, 409 e 410» con le seguenti: «degli articoli 408, 409, 410 e 410-*bis*». In sostanza si prevede l'applicabilità del nuovo art. 410-*bis* anche ad altri casi di archiviazione.

6: Impugnazione della sentenza di non luogo a procedere

Questa proposta consta di tre interventi che interessano l'art. 428 c.p.p. Il primo ha ad oggetto i primi due commi dell'articolo in questione, che disciplinano la ricorribilità per Cassazione della sentenza di non luogo a procedere. Tale modifica individua come giudice dell'impugnazione avverso queste sentenze non la Corte di Cassazione ma, di nuovo, la Corte di appello. Nella relazione che accompagna questi articoli si legge infatti che «...*la verifica della sussistenza delle condizioni per il rinvio a giudizio dell'imputato*

³⁴ Art. 611 c.p.p., "Procedimento in camera di consiglio": «1. *Oltre che nei casi particolarmente previsti dalla legge, la Corte procede in camera di consiglio quando deve decidere su ogni ricorso contro provvedimenti non emessi nel dibattimento, fatta eccezione delle sentenze pronunciate a norma dell'articolo 442. Se non è diversamente stabilito e in deroga a quanto previsto dall'articolo 127, la Corte giudica sui motivi, sulle richieste del procuratore generale e sulle memorie delle altre parti senza intervento dei difensori. Fino a quindici giorni prima dell'udienza, tutte le parti possono presentare motivi nuovi e memorie e, fino a cinque giorni prima, possono presentare memorie di replica*».

*attiene essenzialmente alla ricostruzione del fatto e al merito dell'accusa»*³⁵, motivo per cui tale attività appare estranea all'ambito proprio del sindacato di legittimità della Corte di Cassazione. Perciò è apparso più idoneo attribuire questo compito al giudice di appello. Si ricorda che la sentenza di non luogo a procedere è divenuta inappellabile (dunque unicamente ricorribile innanzi al giudice di legittimità) a seguito della l. n. 46 del 2006, e che la modifica introdotta dalla citata legge ha sollevato numerose questioni di legittimità, motivo che probabilmente ha giustificato la proposta appena illustrata.

L'intervento successivo prevede la soppressione del secondo periodo del secondo comma dell'art. 428 c.p.p. («[...]La persona offesa costituita parte civile può proporre ricorso per Cassazione ai sensi dell'articolo 606»). Si è ritenuto opportuno operare questa soppressione per l'incongrua attribuzione dell'impugnazione nel merito della sentenza di non luogo a procedere a un soggetto (la persona offesa costituita parte civile) che dalla relativa statuizione non soffre alcun pregiudizio dei propri interessi, come reso evidente dalla previsione dell'art. 652 («La sentenza penale irrevocabile di assoluzione pronunciata in seguito a dibattimento ha efficacia di giudicato...nel giudizio civile o amministrativo per le restituzioni e il risarcimento del danno promosso dal danneggiato nell'interesse dello stesso, sempre che il danneggiato si sia costituito o sia stato posto in condizione di costituirsi parte civile»). In realtà questa previsione sembra contrastare con quanto affermato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, le quali hanno dichiarato la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate aventi ad oggetto l'art. 428.2 c.p.p., nella parte in cui attribuisce alla parte civile il potere di proporre ricorso per due motivi: in relazione all'art. 3 Cost., rientrando l'interesse di tale soggetto alla repressione del fatto criminoso nella più accentuata tutela, riconosciuta anche dalle fonti internazionali, della posizione del titolare del bene leso dal reato rispetto al mero danneggiato; con riferimento all'art. 112 Cost., potendo il legislatore conferire

³⁵ Relazione commissione ministeriale Canzio, op cit., p. 3.

l'esercizio dell'azione penale anche a soggetti diversi dal pubblico ministero purché l'obbligo di tale esercizio resti comunque fermo in capo a quest'ultimo³⁶.

Il terzo e ultimo intervento in materia propone la sostituzione del terzo comma dell'articolo 428 c.p.p., che incaricava la Corte di Cassazione di pronunciarsi sull'impugnazione della sentenza in questione con procedimento in camera di consiglio ex art. 127 c.p.p., con i seguenti:

«3. Sull'impugnazione la Corte di appello decide in camera di consiglio con le forme previste dall'articolo 127. In caso di appello del pubblico ministero, la corte, se non conferma la sentenza, pronuncia decreto che dispone il giudizio, formando il fascicolo per il dibattimento secondo le disposizioni degli articoli 429 e 431, o sentenza di non luogo a procedere con formula meno favorevole all'imputato. In caso di appello dell'imputato, la Corte, se non conferma la sentenza, pronuncia sentenza di non luogo a procedere con formula più favorevole all'imputato.

4. Contro la sentenza di non luogo a procedere pronunciata in grado appello possono ricorrere per cassazione l'imputato e il procuratore generale solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) dell'articolo 606. Sull'impugnazione la Corte di Cassazione decide in camera di consiglio con le forme previste dall'articolo 611».

La modifica naturalmente è una diretta conseguenza dell'attribuzione del compito di pronunciarsi sull'impugnazione alla Corte di appello. Nella relazione di accompagnamento si precisa che, nel caso in cui in appello venga confermata la sentenza di non luogo a procedere, come per la “doppia conforme” assolutoria è opportuno delimitare il perimetro del ricorso per Cassazione alla sola violazione di legge (più precisamente, citando la norma, i motivi di cui alle lettere a), b) e c) dell'art. 606 c.p.p.).

³⁶ Cass., Sez.Un., 29.05.2008 n. 25695.

7: Modifiche concernenti i provvedimenti del giudice nell'ambito del procedimento di applicazione della pena su richiesta delle parti.

La proposta interessa l'art. 448 c.p.p., rubricato proprio "*Provvedimenti del giudice*". Il secondo comma della disciplina attualmente in vigore prevede la possibilità per il pubblico ministero di proporre appello avverso la sentenza di accoglimento della richiesta di patteggiamento. Nell'articolato della Commissione Canzio si prevede l'aggiunta, dopo il secondo comma, di un comma 2-*bis* con il seguente testo:

«Il pubblico ministero e l'imputato possono proporre ricorso per Cassazione contro la sentenza solo per motivi attinenti alla espressione della volontà dell'imputato, al difetto di correlazione tra la richiesta e la sentenza, all'erronea qualificazione giuridica del fatto e alla illegalità della pena o della misura di sicurezza».

Anche in questa ipotesi le modifiche sono dirette a delimitare l'ambito dei provvedimenti ricorribili per Cassazione, con l'intento di snellire il più possibile gli oneri gravanti sulla Corte. A tale proposito, è stato ritenuto che il modello consensuale di definizione del processo non meritasse l'attuale troppo ampia possibilità di fare intervenire la Corte, constatato che nella stragrande maggioranza dei casi tali ricorsi vengono dichiarati inammissibili determinando quindi un inutile dispendio di tempi e costi organizzativi. Si è pertanto ritenuto di limitare la ricorribilità di tale sentenza ai soli casi in cui l'accordo non si sia formato legittimamente o non si sia tradotto fedelmente nella sentenza, ovvero il suo contenuto presenti profili di illegalità per la qualificazione giuridica del fatto, per la pena o per la misura di sicurezza, applicata o omessa. La proposta di riforma dovrebbe riuscire, da un lato, a diminuire in maniera considerevole i ricorsi meramente defatigatori, dall'altro, accelerare la formazione del giudicato³⁷.

Ciò è reso possibile anche grazie alla procedura di correzione degli errori

³⁷ Cfr. p. 33: la medesima proposta è contenuta anche nella Carta di Napoli.

materiali individuata all'articolo successivo della proposta, che incide sull'art. 130 c.p.p. il quale disciplina la correzione delle sentenze, delle ordinanze e dei decreti inficiati da errori od omissioni che non determinano nullità. Tale procedura è inserita con l'aggiunta, dopo il primo comma del citato articolo, di un comma 1-*bis*:

*«Quando nella sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti si deve solo rettificare la specie e la quantità della pena per errore di denominazione o di computo, la correzione è disposta, anche d'ufficio, dal giudice che ha emesso il provvedimento. Se questo è impugnato, alla rettifica-
zione provvede la Corte di Cassazione a norma dell'articolo 619, comma 2».*

Esso individua una più agile procedura di correzione degli errori materiali nelle ipotesi di erronea determinazione della sanzione la cui eliminazione non comporti tuttavia una modificazione essenziale dell'atto. (e per le quali pure la Corte di Cassazione procede alla rettifica-
zione ex art. 619 c.p.p.).

8: Modifiche in materia di impugnazioni in generale

(art. 571, 581 e 591 c.p.p.)

Si tratta anche in questo caso di modifiche proposte con finalità deflative, aventi ad oggetto le modalità di impugnazione, la forma dell'atto nonché una disciplina semplificata di dichiarazione di inammissibilità della stessa. Il primo intervento ha ad oggetto il primo comma dell'art. 571 c.p.p., il cui testo è il seguente:

«1.L'imputato può proporre impugnazione personalmente o per mezzo di un procuratore speciale nominato anche prima della emissione del provvedimento.»

La modifica propone l'aggiunta all'inizio del testo appena visto dell'inciso:

«Salvo quanto previsto per il ricorso per Cassazione dall'articolo 613, comma 1».

Con questa modifica si intende specificare, rispetto alla disciplina attualmente in vigore, che l'impugnazione può essere proposta personalmente dall'imputato purché non si tratti di ricorso per Cassazione. Tale intervento è strettamente legato alla proposta di modifica dell'art. 613 c.p.p. contenuta nella Carta di Napoli, esaminata nei paragrafi precedenti, che prevedeva la soppressione dell'inciso iniziale del suddetto articolo («*Salvo che la parte non vi provveda personalmente...*»). La modifica consiste dunque nel premettere all'art. 571 comma 1 c.p.p. una clausola di salvezza.

Il secondo intervento riguarda l'art. 581 c.p.p., disciplinante la forma dell'atto di impugnazione, che rispetto alla norma attualmente in vigore viene così modificato:

«L'impugnazione si propone con atto scritto nel quale sono indicati il provvedimento impugnato, la data del medesimo e il giudice che lo ha emesso, con l'enunciazione specifica, a pena d'inammissibilità:

- a) dei capi o dei punti della decisione ai quali si riferisce l'impugnazione;*
- b) delle prove delle quali si deduce l'inesistenza, l'omessa assunzione e l'omessa o erronea valutazione;*
- c) delle richieste, anche istruttorie;*
- d) dei motivi, con l'indicazione delle ragioni di diritto e degli elementi di fatto che sorreggono ogni richiesta».*

Rispetto all'attuale disciplina, il testo appena citato risulta essere più specifico e dettagliato. Non a caso nella relazione finale dei lavori della Commissione Canzio si legge che l'intento della disposizione è quello di «*rafforzare l'onere della parte di enunciare specificamente i motivi dell'impugnazione*»³⁸. Tale disposizione è collegata alla norma contenuta all'art. 546 lett. e) riguardante il contenuto della sentenza, anch'essa oggetto di modifica da parte della commissione. Il testo della lettera e) attualmente in vigore è il seguente:

³⁸ Relazione finale della Commissione Canzio, op. cit., p. 6.

«La sentenza contiene: La concisa esposizione dei motivi di fatto e di diritto su cui la decisione è fondata, con l'indicazione delle prove poste a base della decisione stessa e l'enunciazione delle ragioni per le quali il giudice ritiene non attendibili le prove contrarie»».

La commissione ha proposto una specificazione del testo della suddetta norma, in relazione a quattro profili:

«1) l'accertamento dei fatti e delle circostanze che si riferiscono all'imputazione e alla loro qualificazione giuridica;

2) la punibilità e la determinazione della pena, secondo le modalità stabilite dall'art. 533 comma 2 c.p.p.³⁹, e della misura di sicurezza;

3) la responsabilità civile derivante dal reato;

4) l'accertamento dei fatti dai quali dipende l'applicazione di norme processuali»».

La modifica si ispira innanzitutto alla esigenza di creare un modello di motivazione della decisione, nel rispetto del libero convincimento del giudice, nella quale risulti esplicito il ragionamento probatorio che ha condotto alla decisione e che sia idoneo a giustificarla razionalmente. La motivazione in fatto riveste un'importanza decisiva nella determinazione della facoltà di impugnazione delle parti e dei poteri di cognizione del giudice dell'impugnazione, con specifico riferimento ai capi e ai punti della decisione nonché alle prove di cui si deduce l'omessa assunzione, ovvero l'omessa o erronea valutazione.

Le due norme così strutturate dovrebbero comportare una netta razionalizzazione e semplificazione della procedura impugnatoria.

La terza modifica interessa invece l'articolo 591 del codice di procedura penale, relativo all'inammissibilità dell'impugnazione. L'obiettivo in questo

³⁹ Art. 533.2: Determinazione della pena in caso di condanna dell'imputato riguardante più reati: *«Se la condanna riguarda più reati, il giudice stabilisce la pena per ciascuno di essi e quindi determina la pena che deve essere applicata in osservanza delle norme sul concorso di reati e di pene o sulla continuazione. Nei casi previsti dalla legge il giudice dichiara il condannato delinquente o contravventore abituale o professionale o per tendenza»».*

caso è quello di fare in modo che la maggior parte dei vizi che determinano l'inammissibilità (difetto di legittimazione all'impugnazione; improponibilità del mezzo di impugnazione in quanto il provvedimento non è impugnabile; inosservanza delle modalità di presentazione e spedizione dell'atto di impugnazione; violazione dei termini previsti per l'impugnazione; intervenuta rinuncia all'impugnazione) siano rilevabili da parte dello stesso giudice che ha pronunciato il provvedimento da impugnare. È importante precisare che in ogni caso il giudice *ad quem* può comunque dichiarare l'inammissibilità dell'impugnazione in ogni stato e grado del procedimento, superato il "filtro" iniziale rappresentato dal giudice *a quo*.

La Commissione ha proposto l'aggiunta, dopo il primo comma, di un comma 1-*bis* con il seguente testo:

«Il giudice che ha pronunciato il provvedimento impugnato (giudice a quo), anche d'ufficio e senza formalità, dichiara con ordinanza l'inammissibilità dell'impugnazione e dispone l'esecuzione del provvedimento se mancano i motivi e nei casi elencati nel comma 1, lettere a), limitatamente al difetto di legittimazione, b), c), esclusa l'inosservanza delle disposizioni dell'articolo 581, e d), del presente articolo ».

Inoltre al secondo comma dell'articolo 591 (*«Il giudice dell'impugnazione, anche di ufficio, dichiara con ordinanza l'inammissibilità e dispone l'esecuzione del provvedimento impugnato»*) è stato inserito il seguente inciso:

«Se non è stata rilevata dal giudice che ha pronunciato il provvedimento impugnato».

Nella relazione d'accompagnamento agli articoli esaminati si afferma che a fini deflativi è stata elaborata una disciplina semplificata di dichiarazione di inammissibilità dell'impugnazione da parte del giudice *a quo*, senza ritardo né formalità di procedura, in tutti i casi nei quali l'invalidità dell'atto emerga oggettivamente, senza cioè che siano necessarie valutazioni più approfondite (come nel caso della mancanza di interesse o di difetto di specificità dei motivi). Le ipotesi a cui si fa specificamente riferimento sono quelle del-

la mancanza dei motivi, del difetto di legittimazione, della non impugnabilità del provvedimento, della inosservanza delle disposizioni di cui agli artt. 582, 583, 585 e 586 c.p.p. (concernenti la presentazione e la spedizione dell'atto impugnativo, i termini per impugnare e l'impugnazione delle ordinanze dibattimentali) e della rinuncia all'impugnazione⁴⁰.

9: Proposte di riforma dell'appello

a) Concordato sui motivi, art. 599-bis

Nella relazione finale della Commissione Canzio era stato proposto il recupero dell'istituto originario del c.d. patteggiamento in appello, abrogato con l. 24 luglio 2008, n. 125. Tale istituto consentiva al pubblico ministero e all'imputato di accordarsi sull'accoglimento dei motivi di appello di qualsiasi genere, anche di quelli in punto di responsabilità. Il patto poteva comportare l'accoglimento di alcuni motivi e la rinuncia ad altri. In sostanza le parti indicavano al giudice quali motivi ritenevano che dovessero essere accolti; se tale accoglimento comportava la necessità di rideterminare l'entità della pena, il pubblico ministero e l'imputato potevano indicare al giudice anche la sanzione sulla quale erano d'accordo (per questo sarebbe stata più appropriata la definizione di "concordato sui motivi e sulla pena"). L'accordo non era vincolante per il giudice, che lo recepiva solo se riteneva di poterlo accogliere. In caso contrario, rigettava la richiesta congiunta e disponeva che il processo proseguisse. Con tale istituto si voleva cercare di evitare che fossero portati avanti processi per motivi pretestuosi, cercando di far trovare alle parti un accordo su motivi di qualche effettivo spessore⁴¹. L'istituto è stato riproposto tenendo conto della sua indubbia efficacia deflativa. Esso può infatti snellire in maniera considerevole il giudizio penale di-

⁴⁰ M. Bargis, *Primi rilievi sulle proposte di modifica in materia di impugnazioni nel recente d.d.l. governativo*, in *Dir. pen. cont. Riv. trim.*, 24/02/2015.

⁴¹ P. Tonini, *Le impugnazioni: l'udienza in camera di consiglio*, da *Lineamenti di diritto processuale penale*, Giuffrè editore, Milano, 2015, p. 454.

nanzi alla Corte di appello, oggi afflitto da un carico eccessivo di processi, anche se è necessario tuttavia sottolinearne la reale portata di “concordato sui motivi” più che di applicazione concordata della pena. Le ragioni che hanno condotto all’abolizione del patteggiamento in appello nel 2008 sono molto probabilmente da ricondurre a delle prassi, frequenti soprattutto in alcune corti di appello, di «mercanteggiamento sulla pena»⁴², in cui non si va a discutere degli effetti della rinuncia ai motivi o della pena giusta, ma ci si limita esclusivamente a deflazionarne il carico. A tale proposito si è osservato che qualsiasi misura, sia pure deflattiva o diretta ad assicurare maggiore efficienza, non può non tener conto dei principi fondamentali dell’ordinamento. Ad ogni modo, al fine di neutralizzare le critiche che avevano sollecitato l’abrogazione dell’istituto, si è stabilito, per altro verso, di richiamare il pubblico ministero nell’udienza, pur nel rispetto della sua autonomia, a un’attenta valutazione della richiesta sulla base di uniformi e chiare linee guida di orientamento, formulate almeno a livello distrettuale.

b) Dibattimento in appello, art. 602 comma 1-bis

La disciplina in materia di dibattimento di appello si trova all’art. 602 c.p.p., di cui di seguito è riportato il testo:

1. Nell’udienza, il presidente o il consigliere da lui delegato fa la relazione della causa.

2. Abrogato. [Se le parti richiedono concordemente l’accoglimento, in tutto o in parte, dei motivi di appello a norma dell’articolo 599, comma 4, il giudice, quando ritiene che la richiesta deve essere accolta, provvede immediatamente; altrimenti dispone per la prosecuzione del dibattimento. La richiesta e la rinuncia ai motivi non hanno effetto se il giudice decide in modo difforme dall’accordo.]

⁴² Afferma G. Canzio, in *Atti parlamentari, XVII legislatura, II Commissione, Indagine conoscitiva, res. sten. seduta 19/02/2015* p. 10.

3. *Nel dibattimento può essere data lettura, anche di ufficio, di atti del giudizio di primo grado nonché, entro i limiti previsti dagli articoli 511 e seguenti, di atti compiuti nelle fasi antecedenti.*

4. *Per la discussione si osservano le disposizioni dell'articolo 523.*

Nella proposta formulata dalla Commissione Canzio è prevista l'aggiunta di un comma 1-bis :

«Se le parti richiedono concordemente l'accoglimento, in tutto o in parte, dei motivi di appello a norma dell'articolo 599-bis, il giudice, quando ritiene che la richiesta deve essere accolta, provvede immediatamente; altrimenti dispone la prosecuzione del dibattimento. La richiesta e la rinuncia ai motivi non hanno effetto se il giudice decide in modo difforme dall'accordo».

È ripreso integralmente il testo del secondo comma che era stato abrogato congiuntamente al concordato sui motivi con la L. 24 luglio 2008, n. 125, disciplinante il concordato nel dibattimento di appello.

c) Rinnovazione dell'istruzione dibattimentale, art. 603.4 e 603.4-bis

L'attuale disciplina in materia, individuata all'art. 603 c.p.p., prevede che:

«1. Quando una parte, nell'atto di appello o nei motivi presentati a norma dell'articolo 585 comma 4, ha chiesto la riassunzione di prove già acquisite nel dibattimento di primo grado o l'assunzione di nuove prove, il giudice, se ritiene di non essere in grado di decidere allo stato degli atti, dispone la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale.

2. Se le nuove prove sono sopravvenute o scoperte dopo il giudizio di primo grado, il giudice dispone la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale nei limiti previsti dall'articolo 495 comma 1.

3. La rinnovazione dell'istruzione dibattimentale è disposta di ufficio se il giudice la ritiene assolutamente necessaria.

4. *Abrogato. [Il giudice dispone, altresì, la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale quando l'imputato, contumace in primo grado, ne fa richiesta e prova di non essere potuto comparire per caso fortuito o forza maggiore o per non avere avuto conoscenza del decreto di citazione, sempre che in tal caso il fatto non sia dovuto a sua colpa, ovvero, quando l'atto di citazione per il giudizio di primo grado è stato notificato mediante consegna al difensore nei casi previsti dagli articoli 159, 161 comma 4 e 169, non si sia sottratto volontariamente alla conoscenza degli atti del procedimento].*

5. *Il giudice provvede con ordinanza, nel contraddittorio delle parti.*

6. *Alla rinnovazione dell'istruzione dibattimentale, disposta a norma dei commi precedenti, si procede immediatamente. In caso di impossibilità, il dibattimento è sospeso 477 per un termine non superiore a dieci giorni».*

L'istituto della rinnovazione dibattimentale in appello può avere un duplice significato e dunque una duplice funzione: da un lato, si può intendere lo strumento in questione come un mezzo che permette il riutilizzo di prove formate in primo grado, modificate al fine di renderle idonee al nuovo assetto. Dall'altro lato, non bisogna dimenticare che la ratio del mezzo di gravame è pur sempre quella di strumento di controllo. Dunque il giudice dell'appello, quando ricorre all'integrazione probatoria, non deve sfruttare tale mezzo per reiterare un nuovo giudizio. Il rischio si pone poiché a volte tale giudice, trovandosi nella situazione di dover attuare un vero e proprio nuovo esame probatorio, probabilmente ritiene di poter applicare, per una sorta di proiezione analogica, le disposizioni del giudizio di primo grado. Il riferimento è in modo particolare all'art 507 c.p.p. secondo cui:

«1. Terminata l'acquisizione delle prove, il giudice, se risulta assolutamente necessario, può disporre anche di ufficio l'assunzione di nuovi mezzi di prove.

1-bis. Il giudice può disporre a norma del comma 1 anche l'assunzione di

mezzi di prova relativi agli atti acquisiti al fascicolo per il dibattimento a norma degli articoli 431, comma 2, e 493, comma 3»).

La giurisprudenza più recente è portata ad applicare i criteri ormai acquisiti per il giudizio di primo grado anche alla rinnovazione dibattimentale in grado d'appello, reputando il meccanismo disciplinato *ex art.* 603 c.p.p. una evenienza eccezionale⁴³. A ben vedere, il giudice di appello è tenuto a procedere alla rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale quando, richiamando i criteri applicativi dell'integrazione probatoria d'ufficio in primo grado, evidenzi comunque una situazione di «assoluta necessità». Egli tuttavia deve aver riscontrato un differente apprezzamento di attendibilità della prova orale, ritenuta inattendibile in primo grado; il giudice potrebbe, ad esempio, udire i testimoni personalmente al fine di valutarne la attendibilità. Si potrebbe, pertanto, pensare ad un controllo da parte del giudice d'appello nei riguardi delle inerzie del giudice di primo grado, controllo comunque della stessa natura di quello del giudicante del precedente grado. La rinnovazione dell'istruzione dibattimentale in sede di appello acquisisce carattere eccezionale, divenendo «assolutamente necessaria» ai fini della decisione, nel quadro di dovuta osservanza del principio del contraddittorio. Ai fini della rinnovazione del dibattimento in appello, pertanto, il giudice deve valutare l'indispensabilità della prova avendo riguardo alla sua decisività e non alla sua verosimiglianza, che implica un giudizio di fatto da non poter essere formulato “a priori”, ma solo dopo l'espletamento della prova, sulla base del confronto con tutti gli elementi di valutazione⁴⁴.

Nella relazione della Commissione Canzio era stata proposta la reintroduzione del quarto comma dell'art. 603, anch' esso abrogato con la l. 24 luglio 2008, n. 125. Il testo risulta essere leggermente variato rispetto alla precedente formulazione:

⁴³ L. Iandolo, *La funzione dell'istruttoria dibattimentale in appello e la compatibilità con il rito abbreviato*, Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture, Università degli studi di Bari Aldo Moro, Annali 2014, p. 104.

⁴⁴ L. Iandolo, *La prova nel giudizio di appello*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2014, p. 6.

«Il giudice, su richiesta dell'imputato appellante, dispone altresì la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale se è stata pronunciata sentenza contumaciale, salvo che lo stesso abbia avuto effettiva conoscenza del procedimento e abbia volontariamente rinunciato a comparire; a tal fine il giudice di appello compie ogni necessaria verifica, se l'imputato non è già stato restituito nel termine per proporre impugnazione a norma dell'articolo 175, comma 2».

Secondo quanto si legge nella relazione della commissione, la modifica del quarto comma è diretta a «rendere effettivo il giudizio di appello laddove l'imputato, restituito o meno nel termine per proporre impugnazione, sia stato condannato a seguito di giudizio contumaciale, di cui non abbia avuto conoscenza se non dopo la pronuncia della sentenza»⁴⁵. In particolare, dato che l'art. 175, comma 2, impone la rinnovazione dell'istruzione da parte del giudice di appello su richiesta dell'imputato («L'imputato condannato con decreto penale, che non ha avuto tempestivamente effettiva conoscenza del provvedimento, è restituito, a sua richiesta, nel termine per proporre opposizione, salvo che vi abbia volontariamente rinunciato»), si deve prescindere dal provvedimento di intervenuta restituzione in termini, in modo tale da evitare disparità di trattamento tra appellante tardivo e rimesso in termini e appellante non tardivo ma non a conoscenza del procedimento che lo riguarda. Di qui la generale previsione secondo la quale, eliminando tutte le condizioni che precedentemente la norma poneva per ottenere la rinnovazione, il giudice di appello fosse tenuto in ogni caso a disporre la rinnovazione dell'istruzione. Tali condizioni, individuate nella precedente formulazione dell'art. 603.4 consistevano nell'obbligo per l'imputato, contumace in primo grado, di dimostrare di non essere potuto comparire:

1. per caso fortuito o forza maggiore;
2. per non avere avuto conoscenza del decreto di citazione (sempre che in

⁴⁵ Relazione finale della Commissione Canzio, op. cit., p. 9.

tal caso il fatto non sia dovuto a sua colpa)

3. quando l'atto di citazione per il giudizio di primo grado è stato notificato mediante consegna al difensore nei casi previsti dagli articoli 159 (notificazioni all'imputato in caso di irreperibilità), 161 comma 4 (impossibile notificazione presso il domicilio eletto) e 169 (impossibile notificazione all'imputato residente all'estero), sempre che l'imputato non si sia sottratto volontariamente alla conoscenza degli atti del procedimento.

Tutte queste condizioni si ponevano in contrasto con l'art. 6 della Convenzione CEDU relativo al diritto ad un equo processo, così come interpretato nelle sentenze della Corte europea e recepito nelle più recenti pronunce della Cassazione. Secondo questa interpretazione, l'esigenza di tutelare tale diritto determinerebbe la sussistenza di un obbligo alla rinnovazione dell'istruzione dibattimentale per escutere, nel contraddittorio con l'imputato, nella specie i testimoni a carico, a meno che l'escussione risulti a priori superflua o perché le dichiarazioni rese in primo grado non necessitano di chiarimenti o integrazioni, o perché non si rilevano contraddittorietà o ambiguità da dirimere. Il potere di disporre la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale in appello non spetta alle parti ma è proprio del giudice, il quale lo può esercitare solo quando emerga un'assoluta esigenza probatoria. Il meccanismo resta in ogni caso subordinato alla richiesta dell'interessato, perché il giudice non potrebbe ordinare una generica rinnovazione delle prove bensì solo di quelle ammissibili e rilevanti, pur sempre indicate dalla parte. Si è poi reso necessario affidare allo stesso giudice di appello, fatta salva l'ipotesi che l'appellante sia stato già restituito in termini, la verifica dell'effettiva conoscenza del giudizio e della volontaria rinuncia a comparire di quest'ultimo.

Oltre al quarto comma, la relazione della Commissione Canzio propone l'introduzione di un comma 4-bis:

«Nel caso di appello del pubblico ministero contro una sentenza di proscioglimento per motivi attinenti alle valutazioni di attendibilità della prova

dichiarativa, il giudice, quando non ritiene manifestamente infondata l'impugnazione, dispone la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale».

L'introduzione di tale disposizione, secondo quanto emerge dalla relazione, sarebbe diretta ad armonizzare un eventuale ribaltamento della sentenza di assoluzione in appello con le garanzie del giusto processo, secondo l'interpretazione offerta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo⁴⁶ circa la doverosità, in tale ipotesi, di una riapertura dell'istruttoria "orale". In breve in tale sentenza il ricorrente, che era stato assolto in primo grado, lamentava che il procedimento penale contro di lui non era stato equo perché le corti nazionali non avevano assunto direttamente le prove e avevano raggiunto decisioni completamente diverse sulla base degli stessi elementi di prova posti alla base dell'accusa formulata contro di lui in primo grado, ribaltando la precedente sentenza di assoluzione. Il ricorrente perciò aveva invocato l'art. 6 della Convenzione, che così recita:

«Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata [...] da un tribunale[...].».

La Corte a tale proposito aveva dichiarato che, qualora un giudice d'appello sia chiamato ad esaminare un caso in relazione ai fatti di causa e alla legge, e a fare una valutazione completa della questione relativa alla colpevolezza o all'innocenza del ricorrente, non può, per una questione di giusto processo, adeguatamente stabilire questi problemi senza una valutazione diretta delle prove fornite di persona dall'accusato che sostiene di non aver commesso il fatto ritenuto integrativo di una fattispecie penale.

⁴⁶ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo 4/6/2013, causa Hanu c. Romania.

10: Proposte di riforma in materia di ricorso per Cassazione

a) Decisione della Corte nei casi di rimessione del processo, art. 48.6 e 48.6-bis c.p.p.

L'istituto della rimessione ha da sempre sollevato dei dubbi di costituzionalità in dottrina per il fatto che rappresenta indubbiamente una deroga al principio costituzionale del giudice naturale precostituito per legge (art. 25 Cost.), ossia di un caposaldo delle tutele offerte dal nostro ordinamento sia all'imputato che alla collettività. Per quanto riguarda l'imputato si associa al diritto alla difesa in quanto, essendo già stabilito dalla legge l'organo giudiziario che giudicherà l'imputato di un determinato reato, non potranno essere nominati giudici ad hoc. Al contempo però anche la collettività è tutelata, escludendo ogni possibilità che l'imputato si sottragga ad un giudice non gradito. D'altro canto il precetto previsto dagli artt. 45 e ss. c.p.p.⁴⁷, sancisce un principio altrettanto rilevante secondo il quale, chi è giudicato lo deve essere in un contesto che garantisca la libera determinazione di tutti gli attori del processo. La giurisprudenza di legittimità si è orientata verso un'interpretazione restrittiva delle disposizioni che regolano la *traslatio iudicii*, essendo questa, per l'appunto, una deroga al citato precetto costituzionale del giudice naturale precostituito per legge⁴⁸. La proposta formulata dalla Commissione Canzio apporta modifiche all'art. 48 del codice di procedura penale, relativo alla decisione della Corte nei casi di rimessione del processo. La modifica riguarda nello specifico il sesto comma del suddetto articolo:

⁴⁷ Art. 45.1 c.p.p.: «*In ogni stato e grado del processo di merito, quando gravi situazioni locali tali da turbare lo svolgimento del processo e non altrimenti eliminabili, pregiudicano la libera determinazione delle persone che partecipano al processo, ovvero la sicurezza o l'incolumità pubblica o determinano motivi di legittimo sospetto, la Corte di Cassazione, su richiesta motivata del procuratore generale presso la Corte di appello o del pubblico ministero presso il giudice che procede o dell'imputato, rimette il processo ad altro giudice, designato a norma dell'articolo 11*».

⁴⁸ I. Altana, *In tema di rimessione del processo* - commento a Cass. Pen. 18647/2015, in *Giurisprudenza penale, rivista giuridica*, 18 giugno 2015.

«6. Se la Corte rigetta o dichiara inammissibile la richiesta delle parti private queste con la stessa ordinanza possono essere condannate al pagamento a favore della cassa delle ammende di una somma da 1.000 euro a 5.000 euro».

L'intervento è duplice, il primo prevede l'inserimento nel testo della norma delle seguenti parole: *«che può essere aumentata fino al doppio, tenuto conto della causa di inammissibilità della richiesta»*; Come si legge nella relazione della commissione, la modifica in questione risponde all'intento di *«evitare, attraverso la possibilità di aumentare sino alla metà l'attuale importo previsto, a titolo di sanzione, per il caso di inammissibilità della richiesta, la presentazione di richieste di rimessione meramente defatigatorie»*⁴⁹.

Il secondo intervento prevede l'inserimento di un comma 6-bis:

«Gli importi di cui al comma 6 (importo da 1000 a 5000€) sono adeguati ogni due anni in relazione alla variazione, accertata dall'Istituto nazionale di statistica, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, verificatasi nel biennio precedente, con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze».

Nella relazione si spiega che la disposizione consente di adeguare l'importo della sanzione pecuniaria alla variazione dell'indice dei prezzi al consumo, per mantenere inalterato nel tempo il valore della stessa. La medesima ipotesi è prevista anche per le sanzioni pecuniarie previste in caso di rigetto o inammissibilità del ricorso per Cassazione (art. 616, comma 2).

b) Atti preliminari al giudizio di Cassazione, art. 610.1 e 610.6

c.p.p.

Nell'articolato redatto dalla commissione Canzio due proposte di riforma riguardano l'art. 610 c.p.p., che disciplina gli atti preliminari al giudizio di Cassazione. La fase degli atti preliminari è finalizzata alla verifica

⁴⁹ Relazione della Commissione Canzio, op. cit., p. 12.

dell'ammissibilità del ricorso e alla assegnazione dello stesso alla sezione competente per materia, in base alle regole stabilite dall'ordinamento giudiziario. La cancelleria del giudice che ha emanato l'atto impugnato trasmette senza ritardo alla Corte il fascicolo processuale. Il presidente della Corte è chiamato a verificare se sussiste una causa di inammissibilità del ricorso. In tale ipotesi assegna il ricorso alla settima sezione, competente a dichiarare l'inammissibilità.

Di seguito l'attuale testo dell'art. 610.1 c.p.p.:

«1. Il presidente della Corte di cassazione, se rileva una causa di inammissibilità dei ricorsi, li assegna ad apposita sezione. Il presidente della sezione fissa la data per la decisione in camera di consiglio. La cancelleria dà comunicazione del deposito degli atti e della data dell'udienza al procuratore generale ed ai difensori nel termine di cui al comma 5. L'avviso contiene l'enunciazione della causa di inammissibilità rilevata. Si applica il comma 1 dell'articolo 611. Ove non venga dichiarata l'inammissibilità, gli atti sono rimessi al presidente della Corte».

Nel comma 1 quarto periodo, dopo le parole «*l'avviso contiene l'enunciazione della causa di inammissibilità rilevata*» è stato aggiunto l'inciso: «*con riferimento al contenuto dei motivi di ricorso*».

Tale proposta determinerebbe un rafforzamento del contraddittorio tra le parti, seppure meramente cartolare, nel contesto della procedura camerale non partecipata seguita per i ricorsi che vengono assegnati alla settima sezione, consentendo al ricorrente di essere meglio informato della ragione del rilievo d'inammissibilità del ricorso e di replicare con una memoria puntuale. I ricorrenti infatti, nel tempo a loro disposizione (l'avviso va inviato almeno trenta giorni prima della data dell'udienza), usufruendo di una migliore informazione, potranno predisporre una memoria adeguata. Tale proposta andrebbe dunque ad ampliare i diritti dei ricorrenti in rapporto alla procedura in camera di consiglio davanti alla settima sezione della Corte, rispondendo a puntuali critiche sul funzionamento della sezione-filtro avanzate da tempo in dottrina.

Per rispondere alle esigenze di tutela del contraddittorio effettivo tra le parti è stata inoltre suggerita un'estensione della previsione del rito *de plano* anche ai casi di ricorsi con deduzioni sostanzialmente apparenti o manifestamente incongruenti rispetto al contenuto del provvedimento impugnato, che sono molti, lasciando alla Corte di Cassazione il compito di individuare i casi di inconsistenza delle deduzioni di ricorso tali da risolversi in mancanza dei motivi.

Il secondo intervento che interessa l'art. 610 consiste nell'aggiunta, dopo il comma 5, della seguente disposizione:

«6. Nei casi previsti dall'articolo 591, comma 1-bis, la Corte dichiara, senza formalità di procedura, l'inammissibilità del ricorso, se non è stata rilevata dal giudice che ha pronunciato il provvedimento impugnato. Allo stesso modo la Corte dichiara l'inammissibilità del ricorso contro la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti e contro la sentenza pronunciata a norma dell'articolo 599-bis. Contro tale provvedimento è ammesso il ricorso straordinario a norma dell'articolo 625-bis».

L'intento della commissione era quello di elaborare, a fini deflativi, una disciplina semplificata di dichiarazione di inammissibilità nei casi in cui l'invalidità dell'atto fosse emersa «senza valutazioni che superano l'oggettività delle situazioni» (richiamo alla proposta di modifica dell'art. 591 con l'aggiunta del comma 1-bis). Analoga soluzione viene prospettata per i ricorsi contro le sentenze di patteggiamento e di concordato sui motivi di appello.

Tale proposta si porrebbe a contraltare della prima, nel senso che alla regola di potenziamento del contraddittorio cartolare si contrappone questa disciplina semplificata di declaratoria d'inammissibilità senza formalità di procedura.

Per compensare la mancanza di contraddittorio, è importante ricordare che il provvedimento d'inammissibilità è ricorribile in via straordinaria, attraverso

lo strumento dell'art. 625-bis c.p.p.⁵⁰.

c) Spese e sanzione pecuniaria in caso di rigetto o di inammissibilità del ricorso, art. 616.1 c.p.p.

Un'altra modifica all'istituto del ricorso per Cassazione riguarda l'art. 616.1 c.p.p. (*“Spese e sanzione pecuniaria in caso di rigetto o inammissibilità del ricorso”*):

«1: Con il provvedimento che dichiara inammissibile o rigetta il ricorso, la parte privata che lo ha proposto è condannata al pagamento delle spese del procedimento. Se il ricorso è dichiarato inammissibile, la parte privata è inoltre condannata con lo stesso provvedimento al pagamento a favore della cassa delle ammende di una somma da duecentocinquante euro a duemilaseicentacinque euro. Nello stesso modo si può provvedere quando il ricorso è rigettato».

Nella relazione finale della commissione Canzio troviamo una proposta di modifica del comma sopra citato: nel secondo periodo, dopo le parole *«di una somma da euro 258 a euro 2065»*, è aggiunto l'inciso: *«che può essere aumentata fino alla metà tenuto conto della causa di inammissibilità del ricorso»*. Nella relazione si legge che la modifica del comma 1 risponde all'intento di evitare, ancora una volta, *«la presentazione di ricorsi meramente defatigatori»* e lo si fa attraverso la possibilità di aumentare sino alla metà l'attuale importo previsto, a titolo di sanzione, per il caso di inammissibilità del ricorso. Da sottolineare che non si tratta di proposte inedite, poiché già il progetto elaborato dalla Commissione Riccio per la riforma del codice di procedura penale si ispirava ad una drastica riduzione dei ricorsi per Cassazione tramite la restrizione delle maglie dei meccanismi “filtro” o

⁵⁰ Cfr. p. 60.

altri interventi come l'esclusione della legittimazione a ricorrere dell'imputato⁵¹.

d) Decisioni delle Sezioni Unite, art. 618.1-bis e 618.1-ter c.p.p.

La modifica in questione riguarda l'art. 618 c.p.p., in materia di decisioni delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione:

«1. Se una sezione della Corte rileva che la questione di diritto sottoposta al suo esame ha dato luogo, o può dar luogo, a un contrasto giurisprudenziale, su richiesta delle parti o di ufficio, può con ordinanza rimettere il ricorso alle Sezioni Unite».

Con il presente articolo si cerca di rispondere alla necessità di mantenere l'uniforme interpretazione della legge e assicurare la certezza del diritto in caso di contrasti giurisprudenziali. In particolare si vuole evitare il protrarsi di divergenze tra le decisioni della Corte, anche a seguito dell'intervento delle Sezioni Unite. Affinché possa essere legittimamente richiesto l'intervento di queste ultime, si deve trattare di una questione che *«abbia dato luogo o possa dar luogo a indirizzi giurisprudenziali contrastanti; non, dunque, quando tra sezioni ovvero all'interno di una singola sezione si registri un qualche dissenso inconsapevole che si presti ad essere agevolmente superato sulla base di più meditato esame e di un semplice coordinamento di non equivoche disposizioni di legge»*⁵². Da sottolineare come il Presidente della Corte di Cassazione può restituire alla sezione il ricorso qualora siano stati assegnati alle Sezioni Unite altri ricorsi sulla medesima questione o il contrasto giurisprudenziale risulti superato. È importante che nell'ordinanza con la quale viene disposta la rimessione del ricorso siano enunciate le ragioni per le quali la sezione ritiene che la questione possa dare luogo ad un contrasto giurisprudenziale. Il provvedimento di rimessione ha natura prettamente amministrativa e non giurisprudenziale, cosa che de-

⁵¹ C. Marinelli, *L'irragionevole durata del processo penale*, da Ragionevole durata e prescrizione del processo penale, G. Giappichelli Editore, Torino, 2006, p. 285.

⁵² Cass., Sez. VI, 27 ottobre 1993, n. 2801.

termina che le Sezioni Unite siano chiamate a pronunciarsi sull'intero ricorso e non solo sulla questione che ha suscitato il contrasto giurisprudenziale.⁵³

Nella relazione finale della commissione Canzio si propone di introdurre all'art. 618 c.p.p. il comma 1-*bis*, secondo cui:

«Se una sezione della Corte ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle Sezioni Unite, rimette a queste ultime, con ordinanza, la decisione del ricorso».

Il testo della norma ricalca il terzo comma dell'art. 374 c.p.c., che disciplina l'intervento delle Sezioni Unite della Corte nell'ambito del processo civile, così come modificato con d.lgs. n. 40 del febbraio del 2006. Nel corso dei lavori parlamentari la disposizione aveva suscitato dei dubbi, ma è stato concluso che essa non avrebbe introdotto un vincolo per i giudici della Corte. Si prendeva semplicemente atto del fatto che, essendo unica la Corte, anche la sua giurisprudenza doveva essere unitaria, motivo per cui la scelta interpretativa finale del ricorso deve essere riservata alle Sezioni Unite. L'assenza di un vincolo di questo tipo, che imponga alla sezione singola di decidere in modo conforme all'orientamento delle Sezioni Unite, comportava la possibilità per la sezione semplice di decidere anche in modo difforme rispetto al principio di diritto enunciato dalle Sezioni Unite, a patto che fosse argomentato il differente orientamento. Una disposizione simile era stata prevista anche nel progetto definitivo del codice di procedura penale (contenuta in G.U. del 24 ottobre 1988). In essa si stabiliva all' art. 618 che *«le sezioni semplici uniformano le proprie decisioni ai principi di diritto enunciati dalle sezioni unite per dirimere un contrasto; altrimenti rimettono con ordinanza il ricorso alle sezioni unite, esponendo le ragioni del dissenso».* Tale disposizione fu poi modificata sulla base delle perplessità emerse nel corso dei lavori parlamentari, secondo cui la previsione veniva *«a porre per la prima volta nel nostro ordinamento processuale, il vincolo, sia pure ten-*

⁵³ Cass., Sez. Un., 25 ottobre 2005, n. 41476/05.

*denziale e corretto, del precedente»*⁵⁴, tipico, com'è noto, dei sistemi di Common Law. Nonostante tali considerazioni la norma viene reintrodotta dalla Commissione Canzio con l'intento, come si legge nella relazione, di uniformarsi proprio alla corrispondente disposizione prevista nell'ambito del processo civile. Tale proposta ha suscitato serie perplessità. La previsione è senza dubbio ispirata alla preoccupazione di assicurare stabilità alle pronunce delle Sezioni Unite della corte, con l'intento di garantire certezza del diritto. Nei termini in cui la norma viene formulata tuttavia, secondo alcuni, si manifesta una assoluta rigidità che appare contraria alle esigenze di fisiologica evoluzione della giurisprudenza anche di legittimità e, in definitiva, essa introdurrebbe un meccanismo (in ipotesi di ripetute decisioni delle sezioni unite) che appare poco compatibile con i problemi e le esigenze di funzionalità di questo peculiare collegio. Vi è già la tendenza da parte delle diverse sezioni della Corte di Cassazione a garantire la stabilità nel tempo, dopo la sua deliberazione, del principio di diritto enunciato. Ciò risponde alla finalità di contribuire alla stabilità stessa del sistema, ferma l'ineludibile necessità di sollecitare, con argomentazioni specifiche ed approfondite che solo l'esigenza di decidere casi specifici può fare emergere (il che non può fisiologicamente avvenire con una mera ordinanza di trasmissione del fascicolo), eventuali maturi ripensamenti. Si tratta pertanto di una previsione che andrebbe rivista, apparendo foriera di conseguenze negative di maggior consistenza di quella, asseritamente positiva, che tale modifica si propone di perseguire⁵⁵.

Oltre al comma 1-*bis*, la relazione della commissione Canzio prevede l'introduzione di un comma 1-*ter*:

«Il principio di diritto può essere enunciato dalle sezioni unite, anche d'ufficio, quando il ricorso è dichiarato inammissibile per una causa sopravvenuta».

Tale disposizione si associa al fine di rafforzamento dell'uniformità delle

⁵⁴ *Relazione al testo definitivo del codice di procedura penale*, p. 200.

⁵⁵ Parere espresso nel corso dell'audizione dei rappresentanti dell'ANM, Commissione giustizia della camera dei deputati, Roma, 17 febbraio 2015.

decisioni e di garanzia della stabilità nomofilattica dei principi di diritto espressi dal giudice di legittimità previsto, come detto, per la disposizione precedentemente esaminata. Più precisamente la norma in questione è ripresa dal testo dell'art. 363.3 c.p.c. che disciplina il “ricorso nell'interesse della legge” (anch'esso modificato con d.lgs. n. 40 del 2006):

«Il principio di diritto può essere pronunciato dalla Corte anche d'ufficio, quando il ricorso proposto dalle parti è dichiarato inammissibile, se la Corte ritiene che la questione decisa è di particolare importanza».

Il fine della disposizione è di ottenere la pronuncia di un principio di diritto autorevole, che possa valere quale “precedente” da seguire per la giurisprudenza di merito. Il principio di diritto è destinato ad un interesse generale, ma prescinde dalla soluzione del caso singolo. Tale istituto (prima della presente proposta di riforma) non era stato proposto anche in sede penale per una serie di motivi. L'obiettivo di fondo che ha ispirato la modifica dell'articolo in questione è quello di consentire alla Corte di Cassazione di intervenire su determinate questioni oggetto di provvedimenti per i quali è inibito l'accesso al giudice di legittimità. Tuttavia in ambito penale i provvedimenti impugnabili dinnanzi alla Corte di Cassazione sono molto più numerosi rispetto a quelli in ambito civile. Ciò dunque suggerirebbe semmai una riforma nel senso opposto, volta non ad ampliare ma a restringere il campo dei provvedimenti ricorribili in Cassazione, come abbiamo visto fino a questo momento. Nel processo civile inoltre il solo scopo del ricorso nell'interesse della legge è quello di creare un precedente, non di risolvere controversie. In ambito penale invece ricorsi di questo tipo possono aver incidenza anche sulla controversia cui si riferisce l'impugnazione. Queste considerazioni porterebbero a ritenere non di fondamentale necessità l'introduzione anche nel processo penale dell'istituto appena descritto⁵⁶.

Nonostante ciò nella relazione finale della commissione Canzio si legge che, tanto l'enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge da

⁵⁶ M. Bargis H. Belluta, *Ricorso in Cassazione inammissibile e principio di diritto nell'interesse della legge ex art. 363 comma 3 c.p.c.: un istituto esportabile in sede penale a fini nomofilattici?*, op. cit., p. 265.

parte delle sezioni unite, quanto il raccordo fra Sezioni Semplici e Sezioni Unite, devono essere disciplinati in conformità alle analoghe previsioni per il giudizio civile di Cassazione.

In realtà non ci troviamo di fronte a una trasposizione tout court, dato che la previsione del “nuovo” comma 1-ter dell’art. 618 c.p.p. è leggermente diversa rispetto a quella dell’art. 363 comma 3 c.p.c.

Il nuovo comma che si vorrebbe introdurre nell’art. 618 c.p.p. infatti non fa riferimento a qualsiasi causa d’inammissibilità (come l’art. 363.3 c.p.c., che parla in generale di ricorso dichiarato inammissibile, senza specificare ulteriormente) ma solo a quella derivante da una causa sopravvenuta, svincolando la facoltà delle Sezioni Unite dalla speciale importanza della questione (vincolo sussistente invece nel art. 363.3 c.p.c.).

e) Annullamento senza rinvio, art. 620.1 lett. l) c.p.p.

Questa modifica attiene alla decisione di annullamento della sentenza senza rinvio della Corte di Cassazione, la cui disciplina si trova attualmente all’art. 620 c.p.p. rubricato “*annullamento senza rinvio*”:

«1. Oltre che nei casi particolarmente previsti dalla legge, la Corte pronuncia sentenza di annullamento senza rinvio:

- a) se il fatto non è previsto dalla legge come reato, se il reato è estinto o se l’azione penale non doveva essere iniziata o proseguita;*
- b) se il reato non appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario;*
- c) se il provvedimento impugnato contiene disposizioni che eccedono i poteri della giurisdizione, limitatamente alle medesime;*
- d) se la decisione impugnata consiste in un provvedimento non consentito dalla legge;*
- e) se la sentenza è nulla a norma e nei limiti dell’articolo 522 in relazione a un reato concorrente;*
- f) se la sentenza è nulla a norma e nei limiti dell’articolo 522 in relazione a un fatto nuovo;*

- g) se la condanna è stata pronunciata per errore di persona;*
- h) se vi è contraddizione fra la sentenza o l'ordinanza impugnata e un'altra anteriore concernente la stessa persona e il medesimo oggetto, pronunciata dallo stesso o da un altro giudice penale;*
- i) se la sentenza impugnata ha deciso in secondo grado su materia per la quale non è ammesso l'appello;*
- l) in ogni altro caso in cui la Corte ritiene superfluo il rinvio ovvero può essa medesima procedere alla determinazione della pena o dare i provvedimenti necessari»».*

La modifica consiste nella sostituzione della disposizione contenuta alla lettera l) con la seguente:

«1. Oltre che nei casi particolarmente previsti dalla legge, la Corte pronuncia sentenza di annullamento senza rinvio:

- l) se la Corte ritiene di poter decidere la causa, non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatto, o di rideterminare la pena sulla base delle statuizioni del giudice di merito o di adottare i provvedimenti necessari, e in ogni altro caso in cui ritiene superfluo il rinvio»».*

L'annullamento senza rinvio implica strutturalmente la superfluità del nuovo giudizio, o perché la sentenza di annullamento risolve ed esaurisce il *thema decidendum*, o perché i provvedimenti consequenziali possono essere adottati anche dalla Corte di Cassazione, in quanto compatibili con la sua cognizione di mera legittimità. L'articolo in esame enuclea i casi che permettono alla Corte stessa di definire il processo senza la necessità di un nuovo giudizio di merito, realizzando finalità di semplificazione dell'iter procedurale. La lettera l) è da qualificarsi come una norma di chiusura, che rinnega il carattere a prima vista tassativo dei casi di annullamento senza rinvio precedentemente elencati, enunciando il discrimen tra essi e i casi di annullamento con rinvio.

La modifica in questione ha determinato un allargamento delle ipotesi di annullamento senza rinvio. L'intento, come si legge nella relazione della commissione Canzio, è quello di deflazionare i casi di giudizio di rinvio dopo annullamento. L'intervento è chiaramente ispirato all'analoga previsione stabilita per il giudizio civile di Cassazione di cui al secondo comma dell'art. 384 c.p.c. (*“Enunciazione del principio di diritto e decisione della causa nel merito”*) anch'esso sostituito dall'art. 12 del d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40:

«La Corte, quando accoglie il ricorso, cassa la sentenza rinviando la causa ad altro giudice, il quale deve uniformarsi al principio di diritto e comunque a quanto statuito dalla Corte, ovvero decide la causa nel merito qualora non siano necessari ulteriori accertamenti di fatto».

Nel testo della norma si specifica che, se la Corte ritiene di poter decidere la causa, non devono risultare necessari ulteriori accertamenti di fatto. Questa precisazione evidenzia la necessità di salvaguardare la natura del giudizio di legittimità. L'intervento in questione aggiunge inoltre una modifica al meccanismo di determinazione della pena. La differenza rispetto al testo attualmente in vigore della lett. 1) (*«[...]ovvero può essa medesima procedere alla determinazione della pena[...]»*) consiste nella specificazione che la Corte potrà rideterminarla sulla base delle statuizioni del giudice di merito (*«la Corte pronuncia sentenza di annullamento senza rinvio: 1) se ritiene di poter[...]rideterminare la pena sulla base delle statuizioni del giudice di merito»*). Bisogna riconoscere che, dal punto di vista sintattico, è preferibile avere posto in chiusura (e non all'inizio, come accade oggi) l'inciso *«a ogni altro caso in cui ritiene superfluo il rinvio»*, per il suo carattere volutamente onnicomprensivo.

Anche questo intervento è da considerarsi positivo, poiché asseconda i tentativi che la Corte di Cassazione persegue, in via di interpretazione, per limitare le ipotesi di giudizio di rinvio. Così in particolare per l'esplicito riferimento alle statuizioni del giudice del merito come parametro per la possibile rideterminazione della pena già nel giudizio di legittimità e alla possibi-

lità di decidere la causa quando non sono necessari ulteriori accertamenti del fatto. Per quanto riguarda quest'ultima previsione, l'intervento è estremamente delicato. Si deve osservare che significativamente la relazione pare affermare che con questa modifica il Legislatore dovrebbe attribuire anche alla Cassazione penale il peculiare potere di «decidere anche nel merito», che il corrispondente art. 384 c.p.c. ha attribuito alla Cassazione civile. Il punto in questione deve essere esaminato e chiarito: si osserva, in particolare, che nel testo dell'art. 620 lett. 1) non vi è un riferimento espresso alla “decisione nel merito” (come all'art. 384 c.p.c.). Questa esplicita previsione tuttavia troverebbe nel giudizio civile delle ragioni valide (si pensi al caso di eccezioni ritenute fondate o rispettivamente infondate e che, a seguito del giudizio di legittimità, vengano smentite in un contesto nel quale, pacifico il fatto, la soluzione della causa può essere rivisitata, nelle sue statuizioni di merito, senza particolare discrezionalità o apprezzamento in fatto). Risulta invece non agevole individuare casistiche nel processo penale dove la Corte di Cassazione possa “decidere nel merito” senza procedere necessariamente ad apprezzamenti in fatto⁵⁷.

f) Ricorso straordinario per errore materiale o di fatto, art. 625-bis, comma 3, c.p.p.

Non troviamo nel codice del 1988, a differenza di quello del 1930, una disposizione che stabilisca in maniera esplicita l'inoppugnabilità dei provvedimenti emessi dalla Corte di Cassazione. Nonostante ciò la Corte costituzionale ha affermato il principio di irrevocabilità ed incensurabilità delle decisioni della Cassazione, la cui funzione risulta essere pienamente conforme a quella di giudice ultimo della legittimità ad essa attribuita. Si tratta di un vero e proprio postulato del nostro sistema processuale, funzionalmente connaturato, oltre che a evitare la perpetuazione dei giudizi, alla “necessità

⁵⁷ Parere dei rappresentanti dell'ANM, op. cit., p. 21 e seg.

*di fissare definitivamente l'accertamento giudiziale e di cristallizzare su determinati risultati la ricerca della verità compiuta nel processo*⁵⁸. Tuttavia lo stesso giudice delle leggi ha osservato come un errore di tipo percettivo commesso dalla Corte di Cassazione, dal quale fosse derivata l'illegittima declaratoria di inammissibilità del ricorso e, conseguentemente, l'irrevocabilità della pronuncia impugnata, «*rappresent[asse] eventualità tutt'altro che priva di conseguenze per il rispetto dei principi costituzionali coinvolti*»: se corrisponde a verità, infatti, che l'art. 111 Cost., configurando come rimedio costituzionalmente imposto il ricorso per Cassazione, tratteggia il «diritto a fruire del controllo di legittimità» e, dunque, il «diritto al processo in Cassazione», appariva evidente «che una simile evenienza [...] si po[nesse] in automatico e palese contrasto non soltanto con l'art. 3, ma anche con l'art. 24 Cost».

Di qui l'opportunità di enucleare, in via esegetica, un rimedio proteso ad emendare l'errore di tipo percettivo commesso in sede di legittimità dal quale fosse derivata l'indebita compromissione del “diritto al processo in cassazione”. Il rimedio in questione è stato elaborato dal legislatore del 2001, il quale ha introdotto nel sistema l'art. 625 *bis* c.p.p.⁵⁹. L'istituto disciplinato all'art. 625-*bis* c.p.p. rappresenta quindi una deroga a tale principio, prevedendo la possibilità di impugnare le sentenze della Corte di Cassazione. Il ricorso è diretto a sindacare la legalità della decisione della Corte anche sulla base di elementi già emersi e valutati. In sostanza si vuole rendere effettivo l'art. 111, comma 7, Cost., laddove nel prevedere il ricorso per Cassazione per violazione di legge, dimostra di ritenere la legalità del giudizio e quindi la giusta decisione solo a fronte della possibilità di controllo della stessa da parte della Cassazione. L'art. 625-*bis* rappresenta dunque lo strumento diretto a garantire quel dovere di controllo imposto dalla Costituzione.

⁵⁸ Cass., Sez. I, 6 ottobre 1998 n. 4837.

⁵⁹ G. Sola, *Ricorso straordinario per «errore di fatto»: storia di un ricorso estremamente «ordinario»*, archivio penale 2011 n. 2, p. 2.

L'articolato della Commissione Canzio propone una modifica al testo della norma contenuta all'art. 625-*bis* comma 3 del codice di procedura penale (“ricorso straordinario per errore materiale o di fatto nei provvedimenti pronunciati dalla Corte di cassazione”):

«3. L'errore materiale di cui al comma 1 può essere rilevato dalla Corte di cassazione, d'ufficio, in ogni momento».

La modifica consiste nell'aggiunta, al terzo comma dell'articolo in questione, delle seguenti parole: «...e senza formalità».

Il termine previsto per effettuare tale rilevazione, pari al triplo del termine previsto per la deliberazione della sentenza, decorre dal momento della deliberazione. In questo modo la Corte, rileggendo gli atti del processo per redigere la motivazione, può più facilmente rendersi conto dell'eventuale errore in cui è incorsa, evitando così il ricorso straordinario del procuratore generale o del condannato (la richiesta per la correzione dell'errore di fatto va proposta con ricorso presentato alla Corte di Cassazione entro centottanta giorni dal deposito del provvedimento, a pena d'inammissibilità, ai sensi dell'art. 625 *bis* commi 2 e 4 c.p.p.).

Capitolo III

Una proposta organica di trasformazione della materia: d.d.l. C.N. 2798 e d.d.l. S.N. 2067

“Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi nonché all’ordinamento penitenziario per l’effettività rieducativa della pena”.

1: Genesi del disegno di legge a partire dalla proposta formulata dalla Commissione Riccio

Il disegno di legge in esame di iniziativa governativa, propone un’ampia riforma del sistema penale, fatta di numerose modifiche alla normativa penalistica sia sostanziale che processuale, nonché all’ordinamento penitenziario. È stato presentato precisamente dal Ministro della giustizia di concerto con il Ministro dell’interno e con il Ministro dell’economia e delle finanze il 23 dicembre 2014, in seguito è stato assegnato alla Commissione giustizia della Camera il 13 gennaio 2015 (C.N. 2798). È stato approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati il 23 settembre 2015, e trasmesso alla Presidenza del Senato il giorno successivo (S.N. 2067) per essere poi assegnato alla Commissione giustizia il 29 settembre 2015. Dal 3 agosto 2016 si trova in trattazione in Assemblea. Già la commissione giustizia alla Camera ha operato una serie di interventi di modifica al testo originario presentato nel 2014. Come si vedrà, questi interventi si concretano, per la gran parte, in ritocchi modificativi oppure soppressivi al testo originario del disegno di legge, nell’intento di razionalizzarlo. Accanto ai ritocchi, tuttavia, si collocano anche nuovi inserimenti nelle disposizioni generali e nella normativa sul ricorso per Cassazione, anch’essi ispirati alla medesima logica. Sono stati apportati, infine, mutamenti anche alle direttive di delega per la riforma dei

giudizi di impugnazione. In questo caso i ritocchi sono tutti soppressivi: in due ipotesi, tra l'altro, la soppressione è collegata ai nuovi inserimenti appena accennati.

In linea generale il provvedimento si propone numerosi obiettivi, in primis quello di migliorare il funzionamento del sistema giudiziario penale, garantire la ragionevole durata del processo (senza che ciò comprometta l'assetto delle garanzie e dei diritti individuali coinvolti nell'accertamento penale, in ossequio al principio costituzionalmente garantito del giusto processo), e l'effettiva finalità rieducativa della pena nonché un maggiore e più efficace contrasto alla corruzione e ai reati contro la pubblica amministrazione (interventi ispirati dalle ultime gravi vicende giudiziarie che hanno interessato, tra le altre, l'EXPO di Milano, il MOSE di Venezia e l'amministrazione della Capitale).

L'originale disegno di legge (C.N. 2798) risultava costituito da quattro Titoli. Il titolo I introduce modifiche al codice penale. Il titolo II propone delle modifiche al codice di procedura penale ed è composto da tre capi. In particolare il capo III riguarda la disciplina dei mezzi di impugnazione. Anche il titolo III prevede delle modifiche al codice di procedura penale, oltre che la normativa di organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero. Il titolo IV infine contiene deleghe al governo per la riforma del processo e dell'ordinamento penitenziario. La struttura del d.d.l. non è mutata con l'approvazione alla Camera e il passaggio dello stesso al Senato.

Il disegno di legge in questione nella parte relativa alla riforma del processo penale è stato elaborato prendendo come riferimenti una serie di documenti e proposte elaborate nel corso degli anni. Come fatto presente nel corso della trattazione, una riforma di questo tipo era auspicata da tempo, dunque non sono molte le novità rispetto alle proposte che sono state elaborate in materia a partire dall'entrata in vigore del "nuovo" codice di procedura penale del 1988. In particolare il provvedimento in questione ha tenuto conto dei risultati della Commissione ministeriale di studio per la riforma del codice di procedura penale, istituita con decreto del Ministro della giustizia del 26

luglio 2006, e presieduta dal prof. Giuseppe Riccio, ordinario di procedura penale presso l'Università degli studi "Federico II" di Napoli. La commissione in questione è stata istituita poco dopo l'entrata in vigore della c.d. legge Pecorella (n. 46 del 2006) con la quale era stato significativamente riformato il sistema dei gravami con particolare riferimento sia ai casi di ricorso per Cassazione, sia alle situazioni di legittimazione ad appellare. In relazione a quest'ultimo profilo, la riforma era stata "demolita" dall'intervento della Corte costituzionale (C. cost., n. 26 del 2007) che, censurando alcune modifiche apportate con la legge in questione, ha di fatto riproposto il vecchio modello strutturale. I lavori della commissione Riccio si pongono sulla stessa lunghezza d'onda, proponendosi di conservare larga parte delle scelte del codice del 1988 operando gli aggiustamenti ritenuti necessari⁶⁰.

Tra le altre documentazioni prese in considerazione per la stesura del d.d.l. in esame è stato determinante il contributo della Carta di Napoli ma in modo particolare quello della Commissione di studio Canzio, il cui lavoro è in gran parte confluito nel testo della suddetta proposta di legge, a volte integralmente, a volte con qualche leggera modifica.

In questa sede saranno esaminate nel dettaglio le proposte in tema di impugnazioni contenute nel titolo II di entrambi i d.d.l., le quali sono state oggetto di numerose modifiche.

Lo strumento che si intende utilizzare per realizzare queste riforme è duplice: da un lato sono state predisposte norme immediatamente operanti; dall'altro sono state elaborate direttive di delega, essendosi valutata la necessità, per alcuni aspetti interessati dalla riforma, di un'approfondita analisi dei rapporti che essa ha con altre parti della disciplina processualpenalistica. Il provvedimento in questione si caratterizza per la grande varietà delle pro-

⁶⁰ Relazione della Commissione Riccio - *per la riforma del codice di procedura penale* (27 luglio 2006).

poste ivi contenute, tanto che è stato definito di natura “mista”⁶¹, nel senso che in esso convivono modifiche immediatamente operanti sul tessuto normativo e direttive di delega a cui si deve invece dare attuazione.

Le modifiche proposte sono numerose, e saranno esaminate confrontandole anche con la disciplina attualmente in vigore. Al di là del parere sui singoli interventi presentati, va da subito apprezzata la scelta di fondo di tale proposta di legge, cioè quella di intervenire in modo globale sulla tematica delle impugnazioni, che si contrappone alle precedenti scelte effettuate. Finora infatti la materia è stata oggetto di interventi o di proposte settoriali sui singoli mezzi impugnativi, che hanno interessato più frequentemente l'appello o il ricorso per Cassazione, a seconda delle necessità che di volta in volta si manifestavano. Ciò ha contribuito alla presenza nel nostro ordinamento di una disciplina estremamente frammentata in materia, che i d.d.l. in questione si propongono di razionalizzare e semplificare.

Le proposte in tema di impugnazioni contenute prima nel disegno di legge C.N. 2798 poi nel d.d.l. S.N 2067 vanno sicuramente collocate sotto un'insegna semplificatrice: lo conferma l'intitolazione del Capo III (artt. 17-21) del Titolo II del d.d.l. 2798 (il titolo corrispondente nel d.d.l. 2067 è sempre il II, capo III, gli articoli però vanno dal 21 al 25) che suona appunto “*Semplificazione delle impugnazioni*”. Alcuni in realtà hanno affermato che con questa riforma anziché razionalizzare e semplificare la disciplina vigente che da tempo si è trasformata, come si legge nella relazione di accompagnamento al d.d.l. 2798, in una sorta di «*percorso di ostacoli e preclusioni che compromettono l'efficienza del sistema e assicurano impunità*», la si rende ancora più complessa.

⁶¹ Afferma M. Bargis, *Primi rilievi sulle proposte di modifica in materia di impugnazioni nel recente d.d.l. governativo*, op. cit., p. 5.

2: Modifiche alle disposizioni generali sulle impugnazioni:

a) art 17.1 d.d.l. 2798 e art 21.1 d.d.l. 2067 (art. 571 c.p.p.)

Uno dei primi interventi concerne modifiche alle disposizioni generali sulle impugnazioni, contenute all'art. 17 del d.d.l. C.N 2798, corrispondente all'art. 21 dell'attuale d.d.l. S N. 2067. Il primo comma dell'art. 17 è rimasto inalterato a seguito dell'approvazione alla Camera e del passaggio al Senato. Esso è strettamente connesso alla proposta formulata nel 2012 all'interno della Carta di Napoli (recepita integralmente all'art. 19.4 del suddetto d.d.l.) in materia di legittimazione a proporre ricorso, avente ad oggetto l'«abolizione dell'art. 613.1 c.p.p. nella parte in cui prevede che il ricorso possa essere proposto personalmente dall'imputato e anche dalle altre parti private»⁶².

Il primo comma dell'art. 17 propone una modifica all'art. 571 c.p.p.:

«1. All'articolo 571, comma 1, del codice di procedura penale sono premesse le seguenti parole: "Salvo quanto previsto per il ricorso per cassazione dall'articolo 613, comma 1».

Di seguito l'attuale testo dell'art. 571 c.p.p.:

«L'imputato può proporre impugnazione personalmente o per mezzo di un procuratore speciale nominato anche prima della emissione del provvedimento».

Il provvedimento in questione ricalca perfettamente la corrispondente proposta contenuta nell'articolato della commissione Canzio, volta a ridurre la proposizione di ricorsi che nella maggior parte dei casi sarebbero dichiarati inammissibili, rappresentando per la Corte di Cassazione un'inutile dispendio di tempo e di energie.

⁶² "Carta di Napoli" op. cit., p. 2.

b) Mancato recepimento della proposta di modifica dell'art. 581 c.p.p. nel d.d.l. C.N. 2798 e sua riproposizione all'art. 21.2 d.d.l. S.N. 2067

In materia di impugnazioni in generale l'articolato della Commissione Canzio, come visto, ha proposto anche una modifica dell'art. 581 c.p.p. in materia di forma dell'impugnazione. L'idea originaria, come si legge nella relazione finale della commissione, era quella di associare al nuovo testo dell'art. 581 una modifica anche della lett. e) dell' art. 546 in tema di requisiti della sentenza. Questo secondo intervento è stato recepito in maniera identica all'art. 16 del d.d.l. C.N. 2798.

Nel testo originario del d.d.l. non era stata prevista la sostituzione dell'art. 581 c.p.p. La ragione andava ravvisata nella scelta più ardua di trasformare l'appello in mezzo d'impugnazione a critica vincolata, sulla falsariga del ricorso per Cassazione. I mezzi d'impugnazione a critica vincolata si distinguono da quelli definiti a critica libera. Con i primi si fanno valere esclusivamente i vizi del provvedimento impugnato, cioè la violazione di norme processuali (*errores in procedendo*) o sostanziali (*errores in iudicando*): ne è un tipico esempio, per l'appunto, il ricorso per Cassazione. Con i secondi, invece, è possibile far valere anche la semplice ingiustizia del provvedimento impugnato, ove questo sia immune da vizi (l'appello è un mezzo di impugnazione di questo tipo).

L'intento del legislatore di riformare l'istituto dell'appello emergerebbe chiaramente dal testo dell'art. 25 comma 1 del suddetto d.d.l. che, nel dettare i principi e i criteri direttivi per la riforma del processo penale in materia di giudizi di impugnazione, stabiliva alla lett. h) di «*prevedere la proponibilità dell'appello solo per uno o più dei motivi tassativamente previsti, con onere di indicazione specifica, a pena di inammissibilità, delle eventuali prove da assumere in rinnovazione*». Al riguardo molti si sono domandati se questa disciplina potesse rappresentare una limitazione al diritto delle parti di impugnare la sentenza di primo grado. In risposta a tale critica, nella relazione di accompagnamento al d.d.l. 2798 si legge che normalmente il

giudizio di appello si qualifica come un vero e proprio ulteriore giudizio di merito, destinato a sovrapporsi a quello di primo grado «*che però si è svolto nella pienezza del contraddittorio per la prova*»⁶³, al contrario di quanto avviene nel giudizio di secondo grado dove vige la presunzione di completezza della prova formatasi nel corso dell'istruzione dibattimentale, principio confermato dai limiti alla cognizione del giudice di secondo grado individuati dal suddetto art. 597.1 c.p.p. Ciò determina che in primo grado avremo una sentenza pronunciata all'esito di un dibattimento dominato dal contraddittorio e dall'oralità, che, paradossalmente, può essere riformata da una sentenza frutto di un contatto di natura quasi esclusivamente cartolare del giudice con la prova. Il riferimento è all' art. 603 c.p.p. che, in ossequio alla presunzione di completezza dell'indagine dibattimentale di primo grado a cui ho fatto cenno sopra, autorizza la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale (e dunque l'acquisizione di nuove prove, che la giurisprudenza identifica come quelle preesistenti ma non acquisite nel dibattimento di primo grado e dunque non utilizzate per la decisione) solo di fronte alla constatazione dell'impossibilità di decidere allo stato degli atti, qualificando come eccezionale tale meccanismo. Dunque la disciplina che si intendeva introdurre con il suddetto d.d.l. trasformando l'appello in istituto a critica vincolata non avrebbe in realtà rappresentato una limitazione della disciplina vigente, come molti hanno criticato. Aldilà di questa osservazione, la nuova disciplina contenuta nell' art. 25 avrebbe rappresentato sicuramente un'importante innovazione, anche se da tempo auspicata dalla dottrina. La disposizione era chiaramente finalizzata ad accentuare la fisionomia dell'appello come strumento di controllo della decisione di primo grado, nel tentativo di superare la ormai assodata percezione dello stesso come di uno strumento omnibus, proponibile per qualsivoglia ragione, in sostanziale contrasto col principio della devoluzione parziale, sancito all'art. 597.1 c.p.p. in tema di cognizione del giudice d'appello. Secondo tale principio «*l'appello*

⁶³ Relazione al d.d.l. C N. 2798, in Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVII legislatura, Disegni di legge e Relazioni, p. 9.

attribuisce al giudice di secondo grado la cognizione del procedimento limitatamente ai punti della decisione ai quali si riferiscono i motivi proposti».

In forza di quanto recita l'articolo in questione, il giudice dell'impugnazione esercita la sua funzione poiché il suo intervento è stato richiesto tramite la domanda della parte interessata; è su quella domanda e nei limiti di essa che le sue attribuzioni sono calibrate, eccezion fatta che per (particolari e derogatori) poteri officiosi che l'ordinamento gli riconosce. Tuttavia è importante precisare come la devoluzione parziale non rappresenti in realtà un limite della materia, come si potrebbe pensare leggendo il suddetto articolo. Non si parla di devoluzione totale poiché al giudice *ad quem* è stata devoluta l'intera materia e devoluzione parziale in quanto gliene è stata devoluta solo una parte. La totalità o parzialità della devoluzione si riferisce piuttosto alla comprensività del potere attribuito dall'impugnazione al giudice *ad quem*. Si avrà quindi devoluzione totale quando il giudice *ad quem*, nei limiti dell'impugnazione, può fare sulla soggetta materia tutto ciò che poté fare il giudice *a quo*; devoluzione parziale invece quando la medesima ampiezza di potere non gli compete ed egli è fino a un certo punto legato dalla decisione del giudice *a quo*⁶⁴. L'art. 25 dell'ormai ex d.d.l. 2798 sarebbe in contrasto con il principio di devoluzione illustrato sopra, in più secondo molti la sua applicazione avrebbe creato non pochi problemi al legislatore delegato. Innanzitutto sarebbe stata complessa l'individuazione dei motivi tassativi a cui fa riferimento la lettera h). La relazione di accompagnamento al d.d.l., per rispondere a tale critica, osserva che *«fermi restando i tradizionali motivi legati a violazioni di legge, il giudice di appello dovrà conoscere degli asseriti vizi legati a difetti probatori, anche soltanto per omessa valutazione di prove regolarmente acquisite, che siano tali da poter determinare la riforma della sentenza»*⁶⁵. La modifica ipotizzata nel d.d.l. 2798, nonostante le critiche, era stata ritenuta apprezzabile per la sua finalità delimitativa, anche se, come detto, nell'elaborato della Commissione Canzio si prospettava già,

⁶⁴ G. Spangher, *Trattato di procedura penale vol. 5, L'appello*, Utet Giuridica, Wolters Kluwer Italia 2009, p. 307.

⁶⁵ Relazione al d.d.l. C.N. 2798, op. cit., p. 9.

correlativamente, di modificare l'art. 581 c.p.p. Altri invece hanno ritenuto questo un intervento obiettivamente non indispensabile, perché è indubbio che i punti ora esplicitati dalla norma non potevano non essere oggetto di motivazione anche con la disciplina precedente. È come se il legislatore si fosse proposto di indicare al giudice un preciso percorso da seguire nell'elaborazione delle motivazioni, per giungere ad un'affermazione di responsabilità: i relativi punti della decisione non possono non essere oggetto di prova, sia accusatoria che difensiva.

La Camera dei deputati ha deciso di ripristinare la proposta di modifica dell'art. 581 elaborata dalla Commissione Canzio, ora inserita all' art. 21.2 del d.d.l. S.N. 2067. Tale scelta segna la rinuncia all'ambizioso progetto di trasformazione dell'appello tentato inizialmente, rinuncia confermata dalla soppressione dell'originaria lett. h) dell'art. 25 (art. 30 d.d.l. S.N. 2067).

c) Reintroduzione dell'esposizione introduttiva delle parti in sede di richieste di prova

La reintroduzione di questo istituto si lega all'intervento descritto precedentemente, di modifica strutturale dell'appello. La proposta in questione era stata collocata all'art. 15 del d.d.l. 2798, che modificava l'art. 493.1 c.p.p. il cui testo era il seguente:

«1. Il pubblico ministero, i difensori della parte civile, del responsabile civile, della persona civilmente obbligata per la pena pecuniaria e dell'imputato nell'ordine indicano i fatti che intendono provare e chiedono l'ammissione delle prove».

Di seguito il testo che era contenuto nell'art 15 d.d.l. C.N. 2798 rubricato

“esposizione introduttiva a fini di valutazione delle richieste di prova” :

«1. All'articolo 493 del codice di procedura penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

1. *Il pubblico ministero espone concisamente i fatti oggetto dell'imputazione al fine di consentire al giudice di valutare la pertinenza e la rilevanza delle prove di cui chiede l'ammissione. Successivamente, i difensori della parte civile, del responsabile civile, della persona civilmente obbligata per la pena pecuniaria e dell'imputato, nell'ordine, indicano i fatti che intendono provare e chiedono l'ammissione delle prove;*

b) *al comma 4, dopo le parole: " Il presidente" sono inserite le seguenti: "regola l'esposizione introduttiva e"».*

Il suddetto articolo modifica la disciplina contenuta nell'art. 493 proponendo un sistema simile a quello operante in epoca precedente alla legge n. 479/1999, la quale aveva eliminato quella che prima si indicava come "esposizione introduttiva" del pubblico ministero. Questi nel testo anteriore contenuto nel d.d.l. 2798, prima di chiedere l'ammissione delle proprie prove, «*espone(va) concisamente i fatti oggetto della imputazione*». Tale potere lo poneva su un piano diverso rispetto alle altre parti, nello specifico rispetto all'imputato. Quest'ultimo infatti poteva solo indicare i fatti sui quali chiedeva la prova relativa, mentre il pubblico ministero poteva esporre i fatti per chiedere poi le prove a sostegno degli stessi, potere di cui poteva servirsi per anticipare al giudice anche atti dei quali non si sarebbe nemmeno servito perché non utilizzabili ai fini della decisione, ma che avrebbero potuto in qualche modo influenzarla. Tale istituto è stato reintrodotta poiché, limitando il diritto alla prova delle parti con la nuova disciplina dell'appello appena esposta (che, come detto, dovrebbe portare il giudice ad escludere le prove manifestamente superflue e irrilevanti dato che si introduce l'«*onere di indicazione specifica, a pena di inammissibilità, delle eventuali prove da assumere in rinnovazione*⁶⁶») bisogna fare comunque in modo che il giudice abbia un'adeguata conoscenza della vicenda processuale. Per questo motivo il pubblico ministero è chiamato, all'inizio del dibattimento, ad «*illustrare i fatti che formano il tema di prova di accusa e fare intendere le ragioni della pertinenza e della rilevanza delle prove di cui chiede l'ammissione*», segui-

⁶⁶ Art. 25.1 lett. h) d.d.l. C.N. 2798.

to dalle parti. Tutto ciò naturalmente «*a beneficio della speditezza e della maggiore efficacia dell'istruzione dibattimentale*»⁶⁷. Anche questa modifica era stata valutata positivamente, poiché si trattava di attività processuale utile per indirizzare l'esercizio dei poteri del giudice in relazione alla valutazione delle richieste istruttorie, ex art. 190.1 e 495 c.p.p., motivo per cui viene riproposta all'art. 17 del d.d.l. S.N. 2067, il cui contenuto è identico a quello dell'art 15 del precedente testo.

Al riguardo, nel corso dell'audizione conoscitiva alla Camera del 26 marzo 2015 è stata accolta con favore la reintroduzione dell'istituto, ma è stata affermata la necessità di richiamare nel testo l'art. 190 relativo ai criteri di ammissibilità della prova («...*Il giudice provvede senza ritardo con ordinanza escludendo le prove vietate dalla legge e quelle che manifestamente sono superflue o irrilevanti*»). «Pertinenza e rilevanza della prova» infatti, sarebbero criteri parzialmente disomogenei rispetto a quelli più generali individuati nell'articolo sopracitato⁶⁸.

d) Declaratoria di inammissibilità delle impugnazioni: critiche sollevate alla proposta di modifica dell'art. 591 (art. 17 d.d.l. C.N.2798 e art. 21.3 d.d.l. S.N. 2067)

La proposta elaborata dalla Commissione Canzio nella materia in questione, descritta nel capitolo precedente, è stata integralmente recepita nel d.d.l. 2798, precisamente all' art. 17⁶⁹.

La soluzione individuata con il presente d.d.l. era stata in realtà oggetto di numerose critiche e discussioni. Dai lavori della commissione emerge che l'istituto in questione, ossia l'ordinanza di inammissibilità del giudice a quo, è stato introdotto prendendo come riferimento l'esperienza ormai consolidata in altri paesi, (come la Gran Bretagna o gli Stati Uniti) in cui vi è un filtro

⁶⁷ Relazione al d.d.l. C.N. 2798, op. cit., p. 8.

⁶⁸ Afferma D. Negri in *Atti parlamentari, Camera dei deputati XVII legislatura, II Commissione, Indagine conoscitiva, res. sten. seduta 26 marzo 2015*, p. 7.

⁶⁹ Cfr. cap. II p. 45 e seg.

iniziale da parte del giudice che ha pronunciato il provvedimento impugnato il quale, avendo seguito dal principio l'iter processuale, ha avuto la possibilità di studiare nel dettaglio la questione e quindi si ritiene possa avere più facilità e velocità nel valutare alcuni profili di inammissibilità, cosa che consentirebbe inoltre una deflazione notevole delle lungaggini delle procedure.

I tempi processuali infatti si abbrevierebbero, rispondendo alle esigenze di semplificazione che ci si propone con il suddetto disegno di legge, in quanto i tempi morti del passaggio della sentenza dal giudice *a quo* al giudice *ad quem* e le ipotesi di impugnazioni aventi natura meramente dilatoria dovrebbero venir meno o quantomeno ridursi in maniera significativa. Rimane tuttavia un problema: tale declaratoria di inammissibilità può essere oggetto di impugnazione? Secondo quanto si legge nell'articolo sopracitato, questa ordinanza può essere impugnata in Cassazione: tale eventualità dovrebbe rappresentare una sorta di compensazione rispetto alla deformalizzazione della procedura che si avrebbe applicando la disciplina prevista all'art. 17 del suddetto d.d.l. Tuttavia nel corso delle discussioni in Commissione è stato fatto notare che in realtà con questo provvedimento non si ricaverebbero dei reali benefici sul piano della deflazione, che sarebbe oltretutto uno degli obiettivi primari della riforma⁷⁰. Nel medesimo intervento in cui ha messo in luce questa criticità della proposta di legge, Caprioli (membro della Commissione Canzio) inoltre critica anche le due soluzioni che erano state suggerite nel corso dei lavori in Commissione alla Camera per uscire da questa impasse. La prima, suggerita da Sabelli, consisteva proprio nel rendere l'ordinanza di inammissibilità, pronunciata dal giudice *a quo*, non impugnabile. Ciò significa che la sentenza passa in giudicato e diventa esecutiva, dopodiché, se il condannato avrà qualche lamentela rispetto a quella dichiarazione di inammissibilità della sua impugnazione, si potrà rivolgere solo al giudice dell'esecuzione. La proposta che era stata invece avanzata

⁷⁰ Afferma F. Caprioli in *Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVII legislatura, II Commissione, Indagine conoscitiva, res. sten. seduta 29 aprile 2015*, p. 10 e segg.

da Giovanni Canzio in Commissione era quella di prevedere una sorta di reclamo allo stesso giudice che abbia pronunciato l'inammissibilità, il quale deciderebbe senza sospensione dell'esecuzione e con un provvedimento non più impugnabile. Caprioli si dichiara tuttavia estremamente contrario a entrambe le proposte.

Sia a quella di Canzio, secondo il quale la sentenza sarebbe impugnabile solo davanti allo stesso tribunale che l'ha pronunciata, investito di un apposito reclamo; sia a quella di Sabelli, che permetterebbe l'impugnazione invece dinnanzi al giudice dell'esecuzione ovvero, di nuovo, lo stesso giudice che ha emesso la sentenza, cioè il tribunale.

In tal modo, il giudice che pronuncia il provvedimento finirebbe con lo svolgere tre diverse funzioni: emanare la sentenza, dichiarare inammissibile con ordinanza l'impugnazione della stessa e in più dichiarare inammissibile anche l'impugnazione contro l'ordinanza di inammissibilità. Diventerebbe dunque, «una sorta di sovrano del passaggio in giudicato della sentenza, che peraltro ha emanato lui stesso»⁷¹, creando un vero e proprio circolo vizioso in cui il tribunale sentenzia, il condannato fa appello e di nuovo il tribunale dichiara inammissibile l'appello. Un altro rischio è rappresentato dal fatto che il giudice con ogni probabilità tenderà a difendere la sentenza da lui stesso emanata. Vero è che, a quel punto, il disegno di legge in questione prevede la possibilità del ricorso per Cassazione contro quest'ordinanza di inammissibilità. Il problema tuttavia non è ancora risolto, poiché sembra che il tribunale possa dichiarare pure l'inammissibilità formale del ricorso per cassazione. È necessario quindi a questo punto sciogliere il nodo relativo ai mezzi per impugnare l'ordinanza di inammissibilità. Le possibilità sono tre: o andare direttamente in appello (soluzione scartata per i motivi esposti sopra, ovvero: esigenza di semplificazione e di evitare impugnazioni di natura meramente dilatoria) oppure rimangono le due possibilità illustrate sopra, ossia: intervenire più radicalmente, rendendo inoppugnabile quell'ordinanza di inammissibilità. Oppure, che è la soluzione che è stata alla fine accettata,

⁷¹ Ibidem.

consentire il ricorso per Cassazione, anche se ciò determinerà inevitabilmente un allungamento dei tempi del processo. In questo modo quantomeno si mantiene la fondamentale distinzione tra giudice *ad quem* e giudice *a quo*, consentendo solo al primo di dichiarare l'inammissibilità del ricorso in Cassazione. Così si risolverebbe il circolo vizioso a cui si è fatto cenno sopra. Nella medesima seduta è stato suggerito, per avvalorare questa soluzione, l'inserimento di un apposito emendamento all'articolo 591 che prevedesse la possibilità per il giudice dell'impugnazione di dichiarare sì l'inammissibilità, ma non dei ricorsi contro le ordinanze di inammissibilità che lui stesso ha emesso.

Altra criticità del suddetto articolo che è emersa durante un'altra seduta della II Commissione Giustizia è la seguente: nel testo della relazione finale della commissione Canzio, che ha elaborato l'articolo in questione, lo si giustifica facendo riferimento alla necessità di elaborare una disciplina che permetta di individuare l'inammissibilità dell'impugnazione in ipotesi definite semplici, in cui cioè essa risulti in maniera oggettiva e inequivocabile. Tuttavia la giurisprudenza dimostra che non esistono inammissibilità semplici da rilevare. Anche le più semplici, ad esempio il rispetto del termine, creano sempre una miriade di questioni interpretative⁷². Sul punto si è espresso nuovamente Daniele Negri il quale ha affermato che *«È vero che i motivi di questa inammissibilità sono definiti di carattere formale e che sono esclusi quelli più problematici l'interesse a impugnare e la specificità dei motivi. Ma è anche vero che, pur nel valutare la legittimazione e il decorso dei termini, specie quando questi termini decorrono in maniera diversa per più parti o quando abbiamo soggetti concorrenti (imputato e difensore sono la stessa parte, ma per loro il termine potrebbe decorrere differentemente a seconda di quando abbiano avuto notizia della sentenza), si possono aprire – e si sono aperte – controversie interpretative che non lascerei*

⁷² Afferma S. Carnevale, in *Atti parlamentari, XVII legislatura, II Commissione, Indagine conoscitiva, res. sten. seduta 8 aprile 2015*, p. 4 e seg.

decidere al giudice a quo»⁷³.

Ulteriore aspetto problematico è il contrasto o l'esigenza di coordinamento dell'art. 591 comma 1-*bis* e tante altre norme contenute del codice di procedura penale, che prevedono che l'impugnazione si presenti direttamente al giudice *ad quem* (e non al giudice *a quo*), cui spetta il compito di vagliarne l'ammissibilità. Un esempio riguarda il riesame o la revisione, che si propongono direttamente alla Corte d'appello. È il giudice d'appello infatti che valuta l'inammissibilità della richiesta di revisione. Questi esempi citati potrebbero essere considerati deroghe o norme speciali, se non fossero così numerosi. Infine, questa disposizione è in contraddizione anche con una direttiva di delega presente nella stessa riforma. Il riferimento è alla lettera l) del comma 1 dell'articolo 25 dove si prevede, almeno per l'ammissibilità dell'appello, una procedura tutt'altro che senza formalità, come vorrebbe il comma 1-*bis* dell'articolo 591 proposto dal comma 2 dell'articolo 17 del disegno di legge, bensì una procedura in contraddittorio, in udienza. Più precisamente si prevede che l'inammissibilità dell'appello sia dichiarata in camera di consiglio con l'intervento del pubblico ministero e dei difensori. Dunque occorre, senza ombra di dubbio, un coordinamento tra le due norme.

Sempre relativamente al rapporto tra le due norme in questione, nella relazione al d.d.l. 2798 si sottolinea, in riferimento al suddetto art. 25 comma 1 lett. l), che l'inammissibilità dell'appello non comprende, diversamente da quanto detto per il ricorso per cassazione, anche i casi di manifesta infondatezza dei motivi. Ciò colpisce se si considera che proprio il Presidente Canzio, già nella sua Relazione sull'amministrazione della giustizia nel Distretto della Corte di appello di Milano in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2014, si era dichiarato favorevole – sulla scia degli artt. 348-*bis* («[...] l'impugnazione è dichiarata inammissibile dal giudice competente quando non ha una ragionevole probabilità di essere accolta») e 348 ter c.p.c. («[...] l'ordinanza di inammissibilità è pronunciata solo quando sia per l'impugnazione principale che per quella incidentale di cui

⁷³ Afferma D. Negri, *indagine conoscitiva, res. sten. seduta 26 marzo 2015*, op. cit., p. 7.

all'articolo 333 ricorrono i presupposti di cui al primo comma dell'articolo 348-bis») ad introdurre un “filtro” all’appello attraverso la declaratoria d’inammissibilità per la manifesta infondatezza dei motivi di gravame, convinzione peraltro ribadita nell’omologa Relazione per l’inaugurazione dell’anno giudiziario 2015: *«quando non ha una ragionevole probabilità di essere accolto»* (cioè quando le ragioni che lo sostengono si prospettano manifestamente infondate), *«non appare coerente, attesa la comune ratio dell’istituto, una diversità del meccanismo dell’inammissibilità per l’appello penale⁷⁴»*. Ciò dimostra ancora una volta come sia necessario un coordinamento tra le due norme citate. Una soluzione come quella proposta non appare infatti convincente, perché un giudizio d’inammissibilità dell’appello per manifesta infondatezza potrebbe facilmente trasmodare in una decisione sul merito, cosa che andrebbe contro la ratio stessa dell’istituto in questione, che ha come intento proprio quello di evitare un inutile giudizio di merito quando la questione potrebbe essere decisa in tempi brevi.

Durante la seduta della II Commissione Giustizia alla Camera tenutasi il 23 luglio del 2015, sono stati approvati una serie di emendamenti che hanno apportato delle modifiche all’art. 17.2, così come è stato presentato nel d.d.l. 2798. Nello specifico vengono espunte dal testo della norma le parole *«se mancano i motivi»*. Il testo, inserito ora all’art. 21.3 del d.d.l. S.N. 2067, a seguito del passaggio al Senato dopo l’approvazione in prima lettura alla Camera, è il seguente:

«Il giudice che ha pronunciato il provvedimento impugnato, anche d’ufficio e senza formalità, dichiara con ordinanza l’inammissibilità dell’impugnazione e dispone l’esecuzione del provvedimento nei casi elencati nel comma 1, lettere a), limitatamente al difetto di legittimazione, b), c), esclusa l’inosservanza delle disposizioni dell’articolo 581, e d), del presente articolo».

⁷⁴ Relazione sull’amministrazione della giustizia nel Distretto della Corte di appello di Milano, 25 gennaio 2014, p. 67.

È rimasta invariata l'aggiunta al comma 2 dell' art. 591, e non sono state risolte le criticità individuate in sede di audizione conoscitiva. Il senatore Caliando al riguardo, intervenendo nel corso della Seduta n. 286 del 13/04/2016 della II Commissione permanente (Giustizia), si era soffermato su tale modifica del codice di procedura penale proposta nel comma 3 dell'articolo 21 del presente disegno di legge, osservando come la previsione che l'inammissibilità dell'impugnazione possa essere dichiarata dal Giudice che ha pronunciato il provvedimento impugnato - seppure limitatamente ai casi di cui al comma 1 lettera a), relativamente al difetto di legittimazione, b) e c), esclusa l'inosservanza delle disposizioni dell'articolo 581, e d) del medesimo articolo 591 - gli appaia non condivisibile nel merito e, in ogni caso, risulti inconcepibile il fatto che non sia stato previsto almeno un termine entro il quale la pronuncia di inammissibilità dell'impugnazione deve intervenire. Ad ogni modo non sono stati proposti ulteriori emendamenti al testo in questione al di fuori di quelli già citati.

3: Modifiche riguardanti l'appello

Abbiamo visto come l'intento originario del legislatore fosse quello di riformare integralmente l'istituto dell'appello, trasformandolo in un mezzo d'impugnazione più simile al ricorso in Cassazione, per cercare di rafforzare la funzione di strumento di controllo delle risultanze del processo di primo grado, evitando di instaurare un secondo giudizio di merito ex novo che si sovrappone a quello di primo grado. Normalmente, qualsiasi progetto di riforma di questo istituto si fonda sull'esigenza, o meglio, la necessità di una sua conservazione. Nel nostro ordinamento esistono varie tipologie di giudizi di primo grado, non tutti ugualmente garantiti, e lo stesso dibattito non assicura in realtà in maniera indefettibile il principio del contraddittorio nella formazione della prova, motivo per cui un istituto di que-

sto tipo, che possa realizzare un secondo esame nel merito, si rende comunque necessario a patto di perseguirne una razionalizzazione.

a) Concordato sui motivi e nel dibattimento, novità apportate all' istituto rispetto alla disciplina precedente (art. 18.1 e 18.2 d.d.l. C.N. 2798)

L'art. 18.1 del d.d.l. C.N. 2798 ricalca l'omologa proposta di introduzione dell'art. 599-*bis* c.p.p. contenuta nell'articolato della commissione Canzio, avente ad oggetto il concordato anche con rinuncia ai motivi di appello. Rispetto alla precedente proposta, l'attuale testo della norma al secondo comma aggiunge una previsione non presente nell'articolato della Commissione Canzio:

«sono esclusi dall'applicazione del concordato i procedimenti per taluni gravi delitti, espressamente elencati, nonché quelli contro coloro che siano stati dichiarati delinquenti abituali, professionali o per tendenza».

Tale disposizione è stata probabilmente adottata per arginare la tendenza a stipulare accordi aventi ad oggetto la diminuzione di pene previste per gravi reati come quelli indicati.

Tuttavia è stato notato che l'estensione delle suddette esclusioni avrebbe inevitabilmente avvicinato il concordato ad un altro istituto, il patteggiamento cosiddetto "allargato". Tale istituto permette alle parti di trovare un accordo su di una sanzione da due anni e un giorno fino a cinque anni di pena detentiva, sola o congiunta a pena pecuniaria e sempre al netto della riduzione fino a un terzo.

Secondo questa critica, l'introduzione del concordato avrebbe fortemente ridimensionato l'interesse delle parti ad avvalersi dell'istituto disciplinato all' art. 444 c.p.p. provocando riflessi negativi sull'efficacia deflativa del rito speciale in primo grado (motivo che ha contribuito probabilmente all'abrogazione del concordato nel 2008). È opportuno sottolineare come i due istituti in questione (concordato sui motivi e patteggiamento) non avevano e non hanno niente in comune. Infatti la disciplina del primo, anche preceden-

temente alla sua abrogazione, non prevedeva né benefici, né la riduzione della pena fino a un terzo. Si poteva ottenere una riduzione della pena concretamente inflitta ma mai al di sotto del minimo edittale. Tale critica appare dunque opinabile, considerando infatti la diversità sia strutturale che funzionale dei due istituti in questione non si comprende perché la prospettiva di un patteggiamento in appello dovrebbe disincentivare l'imputato al patteggiamento in primo grado.

Il quarto comma ricalca il terzo comma del corrispondente articolo contenuto nella proposta elaborata dalla Commissione Canzio. È stato formulato per rispondere alla critica, fatta presente anche nel capitolo precedente, secondo la quale l'istituto avrebbe reso possibile una diminuzione anche assai considerevole della pena irrogata in primo grado, dovuta a prassi lassiste proprie di alcune sedi giudiziarie. Nella relazione che accompagnava il testo del d.d.l. C.N. 2798 emerge l'esigenza di «*richiamare il pubblico ministero nell'udienza, pur nel rispetto della sua autonomia, a un'attenta valutazione della richiesta sulla base di uniformi e chiare linee guida di orientamento, formulate almeno a livello distrettuale*»⁷⁵.

Per questo motivo il nuovo art. 599-bis prevede che, ferma restando la piena autonomia del pubblico ministero in udienza *ex art. 53, comma 1, c.p.p.*⁷⁶, il procuratore generale presso la Corte di appello, sentiti i magistrati dell'ufficio e i procuratori della Repubblica del distretto, indica i criteri idonei a orientare la valutazione dei magistrati del pubblico ministero nell'udienza, tenuto conto della tipologia dei reati e della complessità dei procedimenti: in sostanza, a livello distrettuale andrebbero delineate delle linee-guida chiare e condivise. Vi è tuttavia un problema: infatti, se il pubblico ministero in udienza non dovesse seguire i criteri, non essendo prevista alcuna responsabilità disciplinare in queste ipotesi, le prassi lassiste potrebbero ripresentarsi. Tali distorsioni potrebbero tuttavia essere evitate se fossero definiti legislativamente i limiti massimi nella riduzione di pena pra-

⁷⁵ Relazione al d.d.l. C.N. 2798, op. cit., p. 10.

⁷⁶ Art. 53 comma 1 c.p.p.: *Nell'udienza, il magistrato del pubblico ministero esercita le sue funzioni con piena autonomia.*

ticabile grazie al concordato sui motivi.

Ad ogni modo la reintroduzione dell'istituto sarebbe importante per un duplice motivo, da un lato per la sua funzione di economicità processuale: con il concordato e la conseguente rinuncia agli altri motivi non solo si ridimensiona l'ambito cognitivo e decisorio del giudice di appello, ma si ridimensiona pure l'eventuale ricorso per cassazione. In passato, infatti, la giurisprudenza, avallata dalle Sezioni Unite, riteneva preclusa la deduzione di motivi oggetto della rinuncia, a meno che riguardassero questioni rilevabili di ufficio in ogni stato e grado del processo, *ex art. 609, comma 2, c.p.p.* («*La Corte decide altresì le questioni rilevabili d'ufficio in ogni stato e grado del processo e quelle che non sarebbe stato possibile dedurre in grado di appello*»); anzi, si era formato un orientamento piuttosto consistente secondo cui la rinuncia ai motivi di appello, in funzione dell'accordo, una volta ratificata dal giudice di appello, consolidava gli effetti della preclusione processuale sulle questioni rinunciate anche se rilevabili di ufficio, producendo un effetto irreversibile sulla cognizione del giudice di legittimità.

L'istituto in questione è attualmente disciplinato all'art. 22 del d.d.l. S.N. 2067. Rispetto alla versione originaria contenuta nel d.d.l. C.N. 2798, con il passaggio al Senato è stato soppresso il secondo comma, che escludeva dall'applicazione del concordato in camera di consiglio i procedimenti per taluni gravi delitti, espressamente elencati, nonché quelli contro coloro che siano stati dichiarati delinquenti abituali, professionali o per tendenza.

Questo intervento di soppressione ha interessato anche, inevitabilmente, l'art. 602 comma 1-ter c.p.p. che disciplina il concordato nel dibattimento di appello⁷⁷, posto che anche per tale istituto valevano le esclusioni previste dall'art. 599-bis comma 2 c.p.p., disciplinate all'art. 18, comma 2, dell'originario d.d.l. C.N. 2798, che ricalca l'omologa proposta formulata dalla commissione Canzio, esposta nel capitolo precedente⁷⁸. Tale modifica risponde alle critiche che erano state mosse al testo dell'art. 18 in sede di di-

⁷⁷ Nuovo art.602.1-ter: «*Si applicano le esclusioni di cui all'articolo 599-bis, comma 2*».

⁷⁸ Cfr. cap. 2, p. 47.

scussione in commissione⁷⁹. In particolare è stata rilevata una criticità relativa alla sorta di “doppio binario” che si veniva a creare con la disciplina prevista al secondo comma, che, come spiegato sopra, escludeva l’applicabilità dell’istituto ad alcune categorie di reati. La criticità risiederebbe proprio nella difficoltà di giustificare tale doppio binario, non si capisce infatti per quale motivo alcune tipologie di reato dovrebbero essere escluse dall’applicazione di questa procedura. Il concordato sui motivi non determina una rinuncia all’accertamento che è stato compiuto in primo grado, si tratta solo di un modo particolare di gestire l’impugnazione, che peraltro il giudice non è obbligato ad accettare, poiché l’accordo fra le parti non lo vincola. È stato notato che, se la finalità è solo quella di evitare accordi che prevedano una diminuzione eccessiva della pena per gravi reati, sarebbe già sufficiente a tale proposito la possibilità concessa ad entrambe le parti di non aderire all’accordo. Le parti infatti, affinché esso sia efficace, devono essere entrambe concordi e il giudice fa in modo che il concordato rispetti le linee guida previste. Secondo tale teoria dunque, non c’è ragione di ammettere al concordato, ad esempio, il reato di contraffazione di marchi, ma escludere l’omicidio o la strage.

Una distinzione di questo tipo sarebbe possibile, ma in sede di relazione deve essere giustificata⁸⁰. Tali esclusioni hanno inoltre alimentato la critica, esposta precedentemente, secondo cui l’istituto acquisterebbe una fisionomia troppo simile al patteggiamento. Ciò è avvenuto perché, non essendo state giustificate, sono state viste in un’ottica errata. La logica non deve essere infatti quella secondo cui alcuni reati devono essere esclusi dall’ambito di applicazione dell’istituto perché particolarmente gravi, per cui all’imputato non dovrebbe essere concesso uno sconto di pena, e altri no. La funzione di questo istituto è solo e soltanto quella di accelerare una procedura che si concluderà in ogni modo con l’applicazione di una pena ridotta. Non deve essere interpretato come strumento di applicazione di una pena

⁷⁹ M. Bargis, *I ritocchi alle modifiche in tema di impugnazioni nel testo del d.d.l. n. 2798 approvato dalla camera dei deputati*, Dir. pen. cont. Riv. trim., 19/10/2015.

⁸⁰ *Indagine conoscitiva, res. sten. seduta 8 aprile 2015*, op. cit., p. 8 e seg.

ridotta in funzione e per effetto dell'accelerazione che è stata data alla procedura. Inoltre, tornando ai motivi per cui l'istituto era stato abrogato, si è fatto riferimento al fatto che esso ha anche effetto disincentivante sulla richiesta di patteggiamento. In realtà tale effetto continuerebbe a verificarsi indipendentemente dall'esclusione dei reati di cui all'articolo 444 comma 1-*bis*, perché tutti coloro che possono patteggiare in primo grado fino a cinque anni potranno anche concordare i motivi d'appello, quindi per loro l'effetto disincentivante rimarrà. Non ci sarà più effetto disincentivante per quei pochi che, imputati di un reato compreso in quell'elenco, saranno in condizione di patteggiare fino a due anni, perché in effetti chi si trovi in queste condizioni dovrà patteggiare in primo grado oppure non lo potrà più fare⁸¹.

b) Rinnovazione dell'istruzione dibattimentale, art. 18.3 d.d.l. C.N.

2798, modificato all'art. 22.3 d.d.l. S.N. 2067

Il terzo comma dell'art. 18 del d.d.l. C.N. 2798, riguardante l'appello, riprende, modificandola leggermente, la proposta di introduzione del comma 4-*bis* formulata dalla Commissione Canzio⁸².

Con l'approvazione del d.d.l. C.N. 2798 alla camera e il passaggio al Senato sono state apportate delle modifiche all'articolo in questione. Rispetto alla versione contenuta nel d.d.l. C.N. 2798, la Commissione giustizia della Camera ha sostituito le parole «*alle valutazioni di attendibilità*» con «*alla valutazione*» e ha soppresso l'inciso «*quando non ritiene manifestamente infondata l'impugnazione*», di modo che l'attuale versione dell'art. 603, comma 4-*bis*, c.p.p. (che attualmente si trova disciplinato all' art. 22 comma 3 d.d.l. S.N. 2067) riproduce sul punto il testo elaborato dalla Commissione Canzio. Nel corso di un'audizione conoscitiva alla Camera avente ad oggetto l'esame del testo del d.d.l. C.N. 2798, è stato evidenziato come l'art. 18 sia una «*norma che già nella commissione Canzio è stata scritta, come si*

⁸¹ *Atti parlamentari, XVII legislatura, II Commissione, Indagine conoscitiva, res. sten. seduta 29 aprile 2015, p. 7 e seg.*

⁸² Cfr. cap. II, p. 48.

dice, sotto dettatura della Corte europea»⁸³. La Corte in varie pronunce si è mostrata contraria alla possibilità che un imputato, prosciolto in primo grado perché non sono state ritenute sufficienti le prove dichiarative a suo carico, venga condannato in appello senza che sia stata disposta la riassunzione di quelle prove. Proprio all'interno della CEDU si stabilisce che è contrario al principio del "fair trial" il caso in cui un giudice in secondo grado condanni un imputato, che è stato assolto in primo grado, sulla base di una rilettura esclusivamente cartolare del materiale probatorio precedentemente assunto, senza avere una percezione diretta dello stesso, precisando che dovrebbe procedersi alla rinnovazione indipendentemente da una richiesta di parte in tal senso. La Corte si pone dunque in una posizione decisamente favorevole all'istituto della rinnovazione. Si è osservato come tale meccanismo rientri a tutti gli effetti nella logica del processo ispirato al principio del contraddittorio, ponendosi in linea con l'obiettivo di adeguamento del secondo grado di giudizio con il modello accusatorio adottato in primo grado, le cui principali caratteristiche, come detto, sono: la dialettica e la parità di poteri tra le due contrapposte posizioni dell'accusatore e dell'accusato, la cui contesa viene risolta da un organo neutrale e al di sopra delle parti, ossia il giudice; l'iniziativa di parte, sia nella definizione dell'oggetto della controversia che nell'introduzione delle prove necessarie per la risoluzione della controversia; il principio del contraddittorio e l'oralità. Un'altra caratteristica del processo accusatorio è infine l'immediatezza, cioè l'esigenza che il giudice chiamato a pronunciarsi sia lo stesso di fronte al quale è stata assunta la prova. Nell'ipotesi esaminata invece abbiamo il rovesciamento di un giudizio dato dal giudice che ha assistito alla formazione della prova (giudice di primo grado) da parte di un giudice che, invece, valuta solo "le carte" (giudice di secondo grado). A quel punto la sentenza diventa soltanto ricorribile per Cassazione, quindi non più censurabile nel merito. Ciò determina una grave contrazione dei diritti dell'imputato che si trova con una condanna che non può più attaccare, almeno nel merito. Coloro che sono favorevoli

⁸³ *Indagine conoscitiva, res. sten. seduta 29 aprile 2015, op. cit., p. 8.*

all'istituto della rinnovazione ritengono che se un giudice intende rovesciare un proscioglimento dovrebbe poterlo fare sulla base di prove formatesi di fronte a lui.

Relativamente a tale questione vi sono due diversi orientamenti emersi sempre nel corso dell'audizione conoscitiva del 29 aprile 2015 alla Camera, uno sostenuto da Rodolfo Sabelli che si ispira a una certa giurisprudenza della Corte di Cassazione, e l'altro espresso invece da Giovanni Canzio, Daniele Negri e altri.

Il primo sostiene che l'istituto disciplinato all'articolo 18 del d.d.l. 2798 non sia essenziale, non è infatti sempre necessario procedere alla rinnovazione della prova dichiarativa per rovesciare una sentenza di assoluzione e trasformarla in sentenza di condanna. Per spiegare ciò si avvale di questo esempio: Tizio è stato assolto nonostante esistessero a suo carico le dichiarazioni precise, reiterate, disinteressate di Caio, da considerarsi assolutamente attendibili. Tuttavia, Tizio ha addotto una prova d'alibi che ha fatto dubitare il giudice della sua colpevolezza. Tizio quindi è stato prosciolto, nonostante il giudice di primo grado avesse ritenuto attendibile il testimone Caio.

Se successivamente il pubblico ministero impugna la sentenza attaccando solo la prova d'alibi prodotta da Tizio, una volta caduto tale elemento probatorio, resteranno solo quelle dichiarazioni che già in primo grado erano state ritenute assolutamente attendibili. Ci si domanda, allora perché, per condannare Tizio, il giudice d'appello dovrebbe assumere nuovamente la prova dichiarativa che già in primo grado era stata dichiarata attendibile.

Tale orientamento si conforma all'opinione della Corte di Cassazione, la quale ha affermato che quando il giudice di primo grado ha ritenuto in sé e per sé attendibili le dichiarazioni accusatorie pur non pervenendo alla condanna, si può rovesciare in appello il giudizio di proscioglimento dato in primo grado senza procedere alla riassunzione di quelle prove che erano state dichiarate attendibili.

Il secondo orientamento, sostenuto tra gli altri anche da Giovanni Canzio e

Daniele Negri, è favorevole alla rinnovazione della prova in appello nonostante che sia già stata ritenuta attendibile in primo grado. Il motivo di ciò è che il quadro probatorio potrebbe essere mutato, dunque, tornando all'esempio fatto sopra, risulta necessario sentire nuovamente il testimone Caio anche se la sua deposizione è stata dichiarata assolutamente attendibile in primo grado. Ciò non significa tuttavia che bisogna in ogni caso procedere alla rinnovazione dell'istruzione dibattimentale in appello, se si intende rovesciare la sentenza di primo grado. Il riferimento all'attendibilità, presente nel testo della norma, («[...] nel caso di *appello del pubblico ministero contro una sentenza di proscioglimento per motivi attinenti alle valutazioni di attendibilità della prova dichiarativa*[...]») secondo Canzio e gli altri membri della commissione sarebbe diretto a precisare che la rinnovazione si dispone solo quando il pubblico ministero mette in dubbio la valutazione di attendibilità intrinseca del testimone compiuta dal giudice di primo grado, e non quando tale attendibilità è stata espressamente riconosciuta da tale giudice. Tuttavia sempre nel corso dell' audizione è stato spiegato come il testo elaborato dalla commissione Canzio e riportato nel d.d.l. C.N. 2798 potrebbe essere riformulato in modo più efficace per il raggiungimento del risultato voluto:

«Nei casi di appello del pubblico ministero contro una sentenza di proscioglimento, il giudice, anche d'ufficio, quando occorre effettuare una nuova valutazione di prove dichiarative già acquisite nel dibattimento di primo grado, ne dispone la riassunzione»⁸⁴.

In questo modo sarà il giudice a valutare caso per caso se si debba procedere oppure no alla rinnovazione «quando occorra», ossia quando l'ulteriore audizione non sia manifestamente superflua e irrilevante. Tra l'altro si tratta di un parametro che il legislatore già conosce, un criterio analogo infatti è già previsto nel testo del vigente articolo 604, comma 6, c.p.p.:

«Quando il giudice di primo grado ha dichiarato che il reato è estinto o che l'azione penale non poteva essere iniziata o proseguita, il giudice di appel-

⁸⁴ *Indagine conoscitiva, res. sten. seduta 29 aprile 2015*, op. cit., p. 9.

lo, se riconosce erronea tale dichiarazione, ordina, occorrendo, la rinnovazione del dibattimento e decide nel merito»».

Daniele Negri sottolinea come, nell'individuazione della disciplina dell'istituto della rinnovazione della prova in appello, bisogna stare attenti a «*non ricalcare, come se essa pronunciasse principi di diritto, le pronunce della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*»⁸⁵. Tali pronunce devono fungere da punti di riferimento per tutti gli ordinamenti nazionali, ma è essenziale che esse siano calate nel dettato codicistico, affinché siano coerenti con il nostro sistema. Per fare questo anche Daniele Negri suggerisce una diversa dicitura dell'articolo in questione, optando per una formula secondo cui il giudice non rinnova l'istruzione dibattimentale quando il pubblico ministero attacca il proscioglimento per motivi che attengono alle valutazioni di attendibilità della prova dichiarativa, come abbiamo detto fin'ora. Egli ritiene che il riferimento debba essere più specifico, non è sufficiente la valutazione della mera attendibilità, ma è necessaria una valutazione complessiva della prova. Anche Canzio sostiene che la valutazione di attendibilità debba essere totale, che non possa essere limitata alla porzione soggettiva. A meno che non sia manifestamente infondato il motivo di appello, il giudice *ad quem* ha il dovere di rinnovare l'istruzione dibattimentale orale. La valutazione da fare deve essere dunque più approfondita, e questo perché la Cassazione intende talora il riferimento all'attendibilità come sola attendibilità intrinseca (ad esempio se un testimone si è contraddetto, se ha balbettato o tremava). Il giudice di secondo grado ovviamente non può verificare questo tipo di comportamento dato che non era fisicamente presente nel momento in cui è stata assunta la prova in primo grado, perciò secondo questo orientamento in ogni caso si dovrebbe procedere alla rinnovazione.

⁸⁵ Ibidem.

4: Modifiche riguardanti il ricorso per Cassazione, art. 19 d.d.l. C.N. 2798 e art. 23 d.d.l. S.N. 2067

Le proposte di modifica alla disciplina del ricorso per Cassazione elaborate dalla Commissione Canzio sono state tutte integralmente recepite all'art. 19 del d.d.l. C.N. 2798⁸⁶. L'unica variazione rispetto al testo già presentato nell'articolato interessa la proposta di riforma dell'art. 625.3 c.p.p., in materia di ricorso straordinario per errore materiale o di fatto nei provvedimenti pronunciati dalla Corte di cassazione, recepita all' art. 19.9 del d.d.l. C.N. 2798⁸⁷:

«3. L'errore materiale di cui al comma 1 può essere rilevato dalla Corte di cassazione, d'ufficio, in ogni momento e senza formalità».

Nel testo di tale articolo è stata aggiunta un'altra parte: *«L'errore di fatto può essere rilevato dalla Corte di Cassazione, d'ufficio, entro novanta giorni dalla deliberazione».*

Secondo sia la relazione della Commissione Canzio che la relazione di accompagnamento al d.d.l. C.N. 2798, con tale modifica si intende operare una semplificazione della procedura a favore del condannato; con riferimento all'errore di fatto, si osserva che il potere di rilevazione officiosa *«rafforza gli strumenti di emenda dell'errore»*⁸⁸. Tutte le proposte di modifica alla disciplina codicistica del ricorso per cassazione individuate all'art. 19 del d.d.l. 2798 sono riportate integralmente nel d.d.l. S.N. 2067, precisamente all'art. 23. L'unica differenza risiede nell'aggiunta del comma 10, non presente nell'art. 19 del precedente d.d.l.

Esso interviene sull'art. 608 in materia di “ricorso del pubblico ministero”, inserendovi, dopo il comma 1, il comma 1-bis:

«Se il giudice di appello pronuncia sentenza di conferma di quella di proscioglimento, il ricorso per Cassazione può essere proposto solo per i moti-

⁸⁶ Cfr. cap. II par. 10: Proposte di riforma in materia di ricorso per Cassazione, p. 49 e seg.

⁸⁷ Cfr. p. 61.

⁸⁸ Relazione al d.d.l. C.N. 2798, p. 11.

vi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'articolo 606», ovvero:

- a) esercizio da parte del giudice di una potestà riservata dalla legge a organi legislativi o amministrativi ovvero non consentita ai pubblici poteri
- b) inosservanza o erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche, di cui si deve tener conto nell'applicazione della legge penale
- c) Inosservanza delle norme processuali stabilite a pena di nullità, di inutilizzabilità, di inammissibilità.

Tale proposta era già stata formulata nell'articolato della commissione Canzio ma non era stata recepita nel d.d.l. C.N. 2798, che aveva affrontato il problema della “doppia conforme” nell'ambito del ricorso per Cassazione tramite una direttiva di delega all'art. 25.1 lett. d), oggetto d'esame nei paragrafi successivi. Il nuovo comma 1-*bis* dell'art. 608 c.p.p. riproduce quindi sul punto il testo elaborato dalla Commissione Canzio, dove l'innovazione veniva giustificata chiarendo come nel caso di “doppia conforme” assoluta, che, “*sulla base di una ricostruzione probatoria del fatto già scrutinata nel merito dal giudice di appello, rafforza notevolmente la presunzione di non colpevolezza dell'imputato, si è ritenuto sufficiente e adeguato delimitare il perimetro del ricorso per cassazione del pubblico ministero alla sola violazione di legge*»⁸⁹.

5: La rescissione del giudicato, un istituto da rivedere

L'istituto della rescissione del giudicato è stato inserito nel codice di rito⁹⁰ dall'art. 11, comma 5, della l. 28 aprile 2014, n. 67, rubricata “*Deleghe al*

⁸⁹ Relazione conclusiva della Commissione Canzio, p. 10.

⁹⁰ Testo art. 625-ter c.p.p.: «*1. Il condannato o il sottoposto a misura di sicurezza con sentenza passata in giudicato, nei cui confronti si sia proceduto in assenza per tutta la durata*

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". Esso si pone quale «rimedio a patologie intervenute nel processo conclusosi con sentenza irrevocabile»⁹¹, andando a concorrere con gli strumenti esecutivi come complemento funzionale di un sistema processuale volto sempre più al rafforzamento del diritto di difesa, garanzia prevista dall'art. 24.2 Cost. e alla doverosità di «privilegiare le esigenze di giustizia rispetto a quelle formali dell'intangibilità del giudicato, il cui fondamento giustificativo, per quanto rilevante, è di natura eminentemente pratica, così che ben può essere sacrificato in nome di esigenze che rappresentano l'espressione di superiori valori costituzionali»⁹². Si tratta di un mezzo di impugnazione straordinaria, poiché interviene quando la sentenza è già passata in giudicato: l'accoglimento della richiesta si risolve nella revoca della suddetta sentenza. Si può avvalere di questo istituto il condannato o il sottoposto a misura di sicurezza nei cui confronti si sia proceduto in assenza per l'intera durata del processo, se egli riesce a provare che l'assenza è dovuta a una sua incolpevole mancata conoscenza della celebrazione del processo. Tale mezzo di impugnazione funge quindi da complemento imprescindibile della rinnovata fisiologia disciplinare del procedimento *in absentia*, che tende ad assicurare l'effettività delle situazioni giuridiche processuali attive⁹³. Competenza funzionale in questo tipo di procedimenti spetta sempre alla Corte di Cassazione. L'istituto in questione presenta molteplici aspetti problematici, che hanno sollevato numerose critiche.

del processo, può chiedere la rescissione del giudicato qualora provi che l'assenza è stata dovuta ad una incolpevole mancata conoscenza della celebrazione del processo.

2. La richiesta è presentata, a pena di inammissibilità, personalmente dall'interessato o da un difensore munito di procura speciale autenticata nelle forme dell'articolo 583, comma 3, entro trenta giorni dal momento dell'avvenuta conoscenza del procedimento.

3. Se accoglie la richiesta, la Corte di Cassazione revoca la sentenza e dispone la trasmissione degli atti al giudice di primo grado. Si applica l'articolo 489, comma 2».

⁹¹ Cass. Sez. Un., 14 ottobre 2014, n. 42858.

⁹² Ibidem.

⁹³ G. Ranaldi, *La rescissione del giudicato: esegesi di una norma imperfetta*, in *Processo penale e Giustizia*, n. 1/2015.

È stato notato innanzitutto che l'art. 625-ter c.p.p. non individuerrebbe il modello procedurale alla cui stregua la Corte di Cassazione è chiamata a risolvere la questione. Secondo alcuni, l'istituto in esame avrebbe dovuto essere collocato, più correttamente, nell'ambito delle disposizioni che disciplinano il procedimento di esecuzione, e questo perché «*il potere di revocazione del giudicato, invero, appartiene fisiologicamente a quel giudice, ai sensi dell'art. 670 c.p.p., e proprio nelle ipotesi in cui, per qualche ragione, la esecutività del titolo deve essere rivalutata. Difatti, il giudice dell'esecuzione non solo interviene in una fase in cui il processo oramai si è concluso con sentenza divenuta irrevocabile, ma è lo stesso legislatore a conferirgli il potere-dovere di sindacare la validità e la esecutività del titolo anche sotto il profilo di merito e non solo di legittimità. Nella formulazione dell'art. 670 c.p.p., che non è stata modificata dalla riforma del 2014, il giudice dell'esecuzione è funzionalmente competente a valutare la correttezza della procedura che ha portato ad emettere una pronuncia in assenza del condannato (commi 1 e 3 dell'art. 670 c.p.p.)*»⁹⁴.

Altro aspetto criticabile consiste nel fatto che la norma in questione non riconosce alla Corte di Cassazione il potere di sospendere gli effetti del giudicato di condanna, neppure nei casi di eccezionale gravità, contrariamente a quanto avviene per casi analoghi, ad esempio il ricorso straordinario per errore di fatto. All'art. 625-bis, comma 2, è previsto infatti che, normalmente, la presentazione del ricorso non sospende gli effetti del provvedimento ma «*nei casi di eccezionale gravità, la Corte provvede, con ordinanza, alla sospensione*».

La norma inoltre non prevede da un lato quali conseguenze produca, rispetto all'eventuale statuizione risarcitoria “contenuta” nel giudicato rescisso, l'accoglimento della richiesta revocatoria, e dall'altro non individua l'azionabilità di alcun rimedio avverso il possibile diniego della richiesta di rescissione del giudicato.

⁹⁴ B. Nacar, *Il processo in absentia, tra fonti internazionali, disciplina codicistica e recenti interventi riformatori*, ed. CEDAM, Padova, 2014, p. 109.

Infine, la norma di specie non contempla alcuna disciplina transitoria per contemperare adeguatamente il principio del *tempus regit actum* individuato all'art. 11 disp. prel. c.c. (in forza del quale la legge sostanziale applicabile è quella del momento in cui sorge il diritto, e la legge processuale applicabile è quella del momento in cui l'atto è compiuto), con i valori e i principi sottesi all'abolizione della disciplina della contumacia, alla ridefinizione dei contorni del processo *in absentia* ed all'opzione compiuta per garantire l'effettività del diritto di difendersi provando (disciplina che trova riscontro nei rinnovati artt. 489, 604, 623 c.p.p. e 625-ter c.p.p. in seguito alla legge 28 aprile 2014, n. 67)⁹⁵. In realtà è stata introdotta una disciplina transitoria, per agevolare l'entrata in vigore dell'istituto, operata con l. 11 agosto 2014, n. 118 con decorrenza dal 22 agosto 2014, che recepisce la soluzione individuata dalle stesse Sezioni Unite per le quali «*l'istituto della rescissione del giudicato, di cui all'art. 625-ter c.p.p., si applica solo ai procedimenti nei quali è stata dichiarata l'assenza dell'imputato a norma dell'art. 420-bis c.p.p., come modificato dalla legge n. 67 del 2014, mentre, invece, ai procedimenti contumaciali definiti secondo la normativa antecedente alla entrata in vigore della legge indicata, continua ad applicarsi la disciplina della restituzione nel termine per proporre impugnazione dettata dall'art. 175.2 c.p.p. nel testo previgente*»⁹⁶.

Nonostante ciò vi era comunque l'esigenza di individuare una disciplina più chiara per questo istituto. Una proposta in merito è stata avanzata proprio all'interno del d.d.l. 2798.

a) Rilievi critici della proposta di modifica contenuta all'art. 20 d.d.l.

C.N. 2798

L'art. 20 introduceva delle novità alla disciplina dell'istituto. L'innovazione aveva ad oggetto la competenza funzionale della Corte di Cassazione in ma-

⁹⁵ G. Ranaldi, op. cit., p. 123 e segg.

⁹⁶ Cass., Sez. Un., 7 luglio 2014, n. 29556.

teria di rescissione del giudicato. Più precisamente l'art. 20 al primo comma abrogava l'art. 625-ter c.p.p., mentre al secondo inseriva contestualmente l'art. 629-bis c.p.p., mantenendo inalterata rispetto all'art. 625-ter c.p.p. la rubrica "Rescissione del giudicato". Di seguito il testo del secondo comma dell'articolo 20, che disciplina l'art. 629-bis:

«Art. 629-bis. – (Rescissione del giudicato).

1. Il condannato o il sottoposto a misura di sicurezza con sentenza passata in giudicato, nei cui confronti si sia proceduto in assenza per tutta la durata del processo, può chiedere la rescissione del giudicato qualora provi che l'assenza è stata dovuta ad una incolpevole mancata conoscenza della celebrazione del processo.

2. La richiesta è presentata, a pena di inammissibilità, personalmente dall'interessato o da un difensore munito di procura speciale autenticata nelle forme previste dall'articolo 583, comma 3, entro trenta giorni dal momento dell'avvenuta conoscenza del procedimento.

3. Se accoglie la richiesta, la Corte di appello territorialmente competente revoca la sentenza e dispone la trasmissione degli atti al giudice di primo grado. Si applica l'articolo 489, comma 2».

Comparando il testo di questa norma con quello attualmente in vigore dell'art. 625-ter, si può notare subito che il primo comma è rimasto del tutto identico, mentre il secondo cambia ma solo leggermente (il nuovo art. 629-bis si limita a sostituire la locuzione «nelle forme dell'articolo 583, comma 3» con quella «nelle forme previste dall'articolo 583, comma 3»). La modifica sostanziale risiede invece nel terzo comma, dove le parole «la Corte di Cassazione» sono sostituite dalle parole «la Corte di appello territorialmente competente».

Si prevede dunque lo spostamento della competenza dalla Corte di Cassazione alla Corte di appello. Nella relazione di accompagnamento al d.d.l. si legge che l'intento della norma in questione è quello di sgravare la Corte di Cassazione di un compito che «resta ordinariamente estraneo alle caratte-

*ristiche di struttura della sua giurisdizione»*⁹⁷, rispondendo alle critiche che erano state avanzate a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 625-ter. L'attribuzione della competenza a pronunciarsi su questi giudizi al giudice di legittimità infatti sembrava contrastare nettamente con l'obiettivo di realizzare una ragionevole deflazione dei ricorsi, di cui ho già ampiamente parlato con riferimento soprattutto alla Carta di Napoli.

La decisione di giudizi di questo tipo avrebbe potuto venire utilmente demandata ad un giudice di merito, come la Corte d'appello appunto, evitando così di trasformare la Corte di Cassazione in «giudice della prova [...] e del merito» del fatto processuale dell'assenza.

A dimostrazione della lacunosità della disciplina elaborata per questo istituto, la decisione del Presidente della Corte di Cassazione di assegnare d'ufficio, con decreto in data 29 maggio 2014, la prima richiesta di rescissione del giudicato alle Sezioni Unite, ai sensi dell'art. 610, comma 2, c.p.p., rilevando che il nuovo istituto implicava la definizione di inedite modalità procedurali e la soluzione di problemi di diritto intertemporale, aspetti entrambi di importanza tale evidentemente da giustificare l'assegnazione alle Sezioni Unite della Corte.

Nonostante che l'intervento in questione debba considerarsi senza dubbio positivo, la norma proposta necessita di qualche miglioramento. A dimostrazione di ciò, la constatazione che vi è stata una limitatissima utilizzazione dell'istituto, cosa che ne confermerebbe il ruolo sussidiario rispetto ad altri.

In primo luogo, confermando una critica che già era stata mossa all'istituto disciplinato all'art. 625-ter, non si chiarisce quale sia la forma in cui deve essere presentata la richiesta di rescissione, né quali siano i suoi contenuti. Non si spiega in che modo deve svolgersi la procedura: non si precisa se essa debba svolgersi in dibattimento o in camera di consiglio, se ci possono essere spazi istruttori, oppure no.

Non si spiega neppure che forma deve avere la decisione finale: se si tratta

⁹⁷ Relazione al d.d.l. C.N. 2798, op. cit., p. 11.

di un'ordinanza o di una sentenza. Se si tratta di una sentenza, non si specifica, ancora, se sia possibile un ricorso per Cassazione.

Non si fa cenno alla sorte degli atti pregressi, specificando se si possa mantenere qualcosa o meno⁹⁸.

Inoltre non risulta sufficientemente chiara la dizione «*la Corte di appello territorialmente competente*», inserita nel terzo comma del nuovo art. 629-bis c.p.p.: sarebbe necessario fornire indicazioni più specifiche, come avviene ad esempio all'art. 633 comma 1 c.p.p. modificato dall' art. 1 comma 1 l. 23 novembre 1998, n. 405, che individua la Corte di appello secondo i criteri di cui all'art. 11 c.p.p. (posto che la ratio che ha ispirato la sostituzione dell'art. 633.1 c.p.p. si può estendere pure alla rescissione del giudicato). Un'altra questione dubbia è la seguente, non si specifica precisamente dove debba essere presentata la richiesta di rescissione del giudicato.

Nel silenzio della legge, si ritiene che la stessa debba essere presentata nella cancelleria del giudice che ha emesso il provvedimento impugnato (o in quella del luogo in cui si trovano le parti secondo quanto stabilito all'art. 582, comma 2, c.p.p., che afferma: «*le parti private e i difensori possono presentare l'atto di impugnazione anche nella cancelleria del tribunale o del giudice di pace del luogo in cui si trovano, se tale luogo è diverso da quello in cui fu emesso il provvedimento, ovvero davanti a un agente consolare all'estero. In tali casi, l'atto viene immediatamente trasmesso alla cancelleria del giudice che emise il provvedimento impugnato*»), al quale poi il sistema coniato dal d.d.l. assegna la prima verifica di ammissibilità. Il fatto che la richiesta di revisione continui a dover essere presentata nella cancelleria della Corte di appello individuata, come appena detto, secondo i criteri di cui all'art. 11 c.p.p., porta a domandarsi se non sarebbe più opportuno integrare in tal senso il secondo comma dell'art. 629-bis c.p.p. Infine un altro aspetto critico rilevato nella disciplina è il seguente:

Nel caso della revisione (che si può accostare alla rescissione in quanto

⁹⁸ Afferma S. Carnevale in *Indagine conoscitiva, res. sten. seduta 8 aprile 2015*, op. cit., p. 8.

anch'essa mezzo di impugnazione straordinario) vi è una preliminare valutazione d'inammissibilità (eventualmente dichiarata poi con ordinanza), che si svolge secondo le norme del rito camerale, in assenza delle parti. Se in tale sede l'ammissibilità della richiesta viene valutata positivamente, segue il giudizio vero e proprio di revisione in udienza pubblica, che può concludersi o con una sentenza d'inammissibilità, oppure con una pronuncia di accoglimento o di rigetto. Tanto l'ordinanza d'inammissibilità quanto la sentenza emessa nel giudizio di revisione sono ricorribili per Cassazione (artt. 634 comma 2 e 640 c.p.p.).

Diversamente dalla revisione, l'istituto della rescissione del giudicato non contempla una fase preliminare in cui si valuta l'ammissibilità o meno della richiesta. Esso prevede una fase rescindente davanti alla Corte di appello e una fase rescissoria, in caso di accoglimento, davanti al giudice di primo grado: poiché pare diseconomico, in caso di richiesta ammissibile, passare a un vero proprio giudizio (che comunque, se l'esito fosse positivo, comporterebbe la revoca della sentenza e la trasmissione degli atti al giudice di primo grado) un compromesso rispettoso del diritto di difesa parrebbe la previsione di una camera di consiglio partecipata ai sensi dell'art.127 c.p.p. e il ricorso per Cassazione nel caso di pronuncia d'inammissibilità o di rigetto. Anche qui, peraltro, si renderebbero necessarie previsioni *ad hoc*.

Un altro problema, che era già stato rilevato nella precedente versione dell'istituto ma che non è stato risolto da questa norma, è quello relativo ai contrasti di tale disciplina con la giurisprudenza della Corte Europea per i Diritti dell'Uomo. L'incompatibilità sorgerebbe dal fatto che la norma pone l'onere di provare la mancata conoscenza del processo in capo all'imputato («[...] il condannato può chiedere la rescissione del giudicato qualora provi che l'assenza è stata dovuta ad una incolpevole mancata conoscenza della celebrazione del processo»). Si tratta di un onere probatorio pesante, perché è una prova su un elemento negativo. La prova negativa, come si sa, è la più difficile da fornire, infatti è più semplice dimostrare l'esistenza di un fatto che si è verificato, piuttosto che l'inesistenza di un fatto.

In tutte le sentenze della Corte europea che hanno condannato l'Italia in materia di contumacia questo profilo era considerato di fondamentale importanza.

b) Ritocchi al testo individuati all'art. 24 d.d.l. S.N. 2067

La Commissione Giustizia della Camera, prima dell'approvazione del testo del d.d.l. C.N. 2798, ha provveduto a modificare i primi tre commi dell'ex art. 20 e ne ha aggiunto un quarto, che corrisponde all' art. 24, comma 2, d.d.l. S.N. 2067.

La prima modifica, avente ad oggetto il primo comma del nuovo art. 629-*bis*, è di tipo meramente lessicale.

Nel testo contenuto all'art. 20 del d.d.l. 2798 si legge:

«[...] può chiedere la rescissione del giudicato, qualora provi che l'assenza è stata dovuta ad una incolpevole mancata conoscenza della celebrazione del processo».

Nel testo attuale il verbo «chiedere» è stato sostituito dal verbo «ottenere», ritenuto più appropriato.

Nonostante che a prima vista appaia come una lieve modifica, essa ha in realtà suscitato dei dubbi dal punto di vista dei requisiti di ammissibilità della richiesta. Non è chiaro infatti se quest'ultima debba essere corredata dalla indicazione delle prove della mancata conoscenza incolpevole del processo o meno. Questa eventualità era stata prevista all'interno di un emendamento con il quale si proponeva di integrare in questo modo il testo del comma 1 del nuovo art. 629-*bis*:

«[...] può ottenere la rescissione del giudicato qualora non si raggiunga la prova che l'assenza fu determinata da una colpevole mancata conoscenza della celebrazione del processo. A tal fine il giudice può assumere, anche d'ufficio, le prove che ritenga necessarie»

e il testo del comma 2 del medesimo articolo:

«[...] Nella richiesta occorre indicare gli eventuali elementi che dimostrino

l'incolpevole mancata conoscenza della celebrazione del processo da parte dell'interessato»⁹⁹, emendamento che tuttavia non è stato approvato¹⁰⁰.

La modifica contenuta al comma 2 dell'art. 629-bis c.p.p. rispetto alla versione contenuta all'art. 20.2 d.d.l. C.N. 2798¹⁰¹,

consiste nell'individuazione dell'organo al quale deve essere presentata la richiesta di rescissione, rispondendo alle critiche avanzate nel corso dei lavori in Commissione Giustizia alla Camera:

«La richiesta è presentata alla Corte di appello nel cui distretto ha sede il giudice che ha emesso il provvedimento, a pena di inammissibilità, personalmente dall'interessato o da un difensore munito di procura speciale autenticata nelle forme previste dall'articolo 583, comma 3, entro trenta giorni dal momento dell'avvenuta conoscenza del procedimento».

Si è dunque scelto, nonostante la *ratio* comune come ho precisato sopra, di non riproporre per la rescissione del giudicato l'individuazione della Corte di appello secondo i criteri di cui all'art. 11 c.p.p. di cui ci si avvale per altri istituti come la revisione.

Più precisamente, la richiesta non va presentata alla Corte di appello, ma nella sua cancelleria; invece piuttosto impreciso risulta il riferimento al *«giudice che ha emesso il provvedimento»*. Non è del tutto chiaro che ci si riferisce al giudice che ha emanato il provvedimento irrevocabile posto in esecuzione.

Anche le modifiche apportate al terzo comma rispondono alle critiche avan-

⁹⁹ *Atti parlamentari, XVII legislatura, Camera dei deputati, Assemblea, res. sten. seduta 17 settembre 2015, n. 484, Allegato A.*

¹⁰⁰ Il testo dei primi due commi dell'art. 24 d.d.l. S.N. 2067 è rimasto il seguente:

«1. Il condannato o il sottoposto a misura di sicurezza con sentenza passata in giudicato, nei cui confronti si sia proceduto in assenza per tutta la durata del processo, può ottenere la rescissione del giudicato qualora provi che l'assenza è stata dovuta ad una incolpevole mancata conoscenza della celebrazione del processo.

2. La richiesta è presentata alla Corte di appello nel cui distretto ha sede il giudice che ha emesso il provvedimento, a pena di inammissibilità, personalmente dall'interessato o da un difensore munito di procura speciale autenticata nelle forme previste dall'articolo 583, comma 3, entro trenta giorni dal momento dell'avvenuta conoscenza del procedimento.

¹⁰¹ Versione contenuta all'art. 20.2 d.d.l. C.N. 2798:

«La richiesta è presentata, a pena di inammissibilità, personalmente dall'interessato o da un difensore munito di procura speciale autenticata nelle forme previste dall'articolo 583, comma 3, entro trenta giorni dal momento dell'avvenuta conoscenza del procedimento».

zate alla precedente disciplina. Rispetto al testo dell'originario d.d.l. C.N. 2798¹⁰², l'attuale art. 24.3 d.d.l. S.N. 2067 prevede che:

«La Corte di appello provvede ai sensi dell'articolo 127 e, se accoglie la richiesta, revoca la sentenza e dispone la trasmissione degli atti al giudice di primo grado. Si applica l'articolo 489, comma 2».

Rispetto all'ex art. 20.3 sono state eliminate le parole *«territorialmente competente»* ma, cosa più importante, si stabilisce che la Corte deve provvedere ai sensi dell'art. 127 c.p.p., quindi con udienza in camera di consiglio, cosa che determina una netta semplificazione della procedura in linea con gli obiettivi della proposta di legge in questione.

Nel d.d.l. S.N. 2067 è stato infine aggiunto un quarto comma.

Esso si limita a dichiarare applicabili gli artt. 635 e 640 c.p.p., che disciplinano, rispettivamente, la sospensione dell'esecuzione della pena o della misura di sicurezza e l'impugnabilità della sentenza nel procedimento di revisione. Sicuramente condivisibile l'applicazione dell'art. 635 che al primo comma recita:

«La Corte di appello può in qualunque momento disporre, con ordinanza, la sospensione dell'esecuzione della pena o della misura di sicurezza, applicando, se del caso, una delle misure coercitive previste dagli articoli 281, 282, 283 e 284. In ogni caso di inosservanza della misura, la Corte di appello revoca l'ordinanza e dispone che riprenda l'esecuzione della pena o della misura di sicurezza».

La norma, come suggerito sopra parlando delle criticità dell'istituto della rescissione, riconosce alla Corte di appello il potere di sospendere gli effetti del giudicato di condanna, ipotesi che nella precedente formulazione era stata negata alla Corte di Cassazione anche nei casi di eccezionale gravità, in contrasto con la disciplina vigente per altri istituti come ad esempio il ricorso straordinario per errore di fatto.

¹⁰² Testo dell'art. 20.3 d.d.l. C.N. 2798:

«3: Se accoglie la richiesta, la Corte di appello territorialmente competente revoca la sentenza e dispone la trasmissione degli atti al giudice di primo grado. Si applica l'articolo 489, comma 2».

Meno condivisibile invece risulta essere l'applicazione dell'art. 640 secondo cui:

«La sentenza pronunciata nel giudizio di revisione è soggetta al ricorso per Cassazione».

Le motivazioni di questo giudizio negativo sono sostanzialmente tre:

Richiamando questa norma il legislatore sembrerebbe dare per scontato che il procedimento si concluderà con una sentenza. In realtà avvalendosi della disciplina ex art. 127 c.p.p. il procedimento dovrebbe concludersi con ordinanza (art. 127.7 c.p.p.: *«Il giudice provvede con ordinanza comunicata o notificata senza ritardo ai soggetti indicati nel comma 1, che possono proporre ricorso per Cassazione»*).

Secondariamente, in questo modo non è disciplinata l'ipotesi in cui la Corte d'appello emetta ordinanza di inammissibilità della richiesta di rescissione (ipotesi che invece, ad esempio, per l'istituto della revisione troviamo espressamente disciplinata all'art. 634.2, in materia proprio di declaratoria di inammissibilità).

Infine, quando la Corte di appello accoglie la richiesta di rescissione e revoca la sentenza passata in giudicato, dispone la trasmissione degli atti al giudice di primo grado. In tale evenienza non sembrerebbe pacifica la possibilità di proporre ricorso per Cassazione, considerando il fatto che non ci troviamo di fronte a un normale giudizio di seconda istanza.

6: Direttive di delega per la riforma dei giudizi di impugnazione contenute nel d.d.l. C.N. 2798 (art. 25 lett. d-l), una tecnica efficace?

Come accennato nelle prime pagine del presente lavoro, oltre alle modifiche al codice di procedura penale all'interno della presente proposta di legge sono state elaborate direttive di delega aventi ad oggetto alcuni aspetti interessati dalla riforma che si è ritenuto meritassero un'analisi più approfondita.

ta, al fine di operare un confronto anche con altre parti della disciplina processualpenalistica.

Tali direttive sono contenute all'art. 25.1 del d.d.l. 2798 che determina «*Principi e criteri direttivi per la riforma del processo penale in materia di intercettazione di conversazioni o comunicazioni e di giudizi di impugnazione*».

La norma è stata elaborata ai fini dell'esercizio della delega di cui all'art. 24, rubricato "Delega al Governo per la riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario", che al primo comma sancisce:

«Il Governo è delegato ad adottare, nel termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, decreti legislativi per la riforma della disciplina del processo penale e dell'ordinamento penitenziario, secondo i principi e criteri direttivi previsti dal presente titolo».

Come si può notare dal titolo della norma contenuta all'art. 25 del presente d.d.l., essa individua due macro aree d'intervento, cioè, da un lato, la materia delle intercettazioni ed acquisizioni di tabulati telefonici, anche ai fini dei reati contro la Pubblica Amministrazione, e, dall'altro, il tema delle impugnazioni penali, che è quello che intendo esaminare in questa sede, a cui sono dedicate le lettere da d) a l) del primo comma dell'art. 25.

La riforma si muove su tre linee di fondo: limitazione della possibilità di ricorrere per Cassazione, restrizione dei casi di appellabilità delle sentenze e definizione di norme processuali a scopo deflattivo e semplificativo del giudizio di gravame¹⁰³.

Circa la tecnica legislativa prescelta per dare attuazione a tale riforma, per quanto riguarda questa parte sulle deleghe vi è da segnalare un certo margine di genericità dell'oggetto e soprattutto dei criteri assegnati al legislatore delegato, aspetto che, al di là di ogni altra valutazione critica, impedisce di formulare un'adeguata valutazione del portato effettivo della riforma, dato che il contenuto precettivo sostanziale è devoluto in larga parte alle future

¹⁰³ Parere sul d.d.l. 2798 reso dal CSM (delibera consiliare 20 maggio 2015), trasmesso al Ministro della Giustizia, p. 27.

eventuali disposizioni delegate. Con l'approvazione del disegno di legge alla Camera e il suo passaggio al Senato le problematiche rilevate in questa parte non sono mutate. È stato nuovamente sottolineato, nel corso di una delle sedute, come la maggior parte delle deleghe riportate nel disegno di legge n. 2067 continui a caratterizzarsi per un'eccessiva genericità dei principi e criteri direttivi delle stesse¹⁰⁴.

a) Lettera d), “doppia conforme” di assoluzione e modifiche alla disciplina contenute all’art. 30 d.d.l. S.N. 2067

La lett. d) del d.d.l. 2798 interessa il ricorso in Cassazione, nello specifico il ricorso avverso le sentenze di proscioglimento in appello che confermano l'assoluzione in primo grado (in tali ipotesi si parla di “doppia conforme di assoluzione”). L'intervento è ripreso dalla proposta formulata all'interno dell'articolato della commissione Canzio che prevedeva, come illustrato nei paragrafi precedenti, l'inserimento dopo il comma 1 dell'art. 608 di un comma 1-bis (*«Se il giudice di appello pronuncia sentenza di conferma di quella di proscioglimento, il ricorso per Cassazione può essere proposto solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) dell'articolo 606»*)¹⁰⁵. La norma in esame, così come l'ipotesi formulata dalla commissione Canzio, ha come obiettivo quello di ridurre l'ambito dei ricorsi per Cassazione, anche se il testo è diverso da quello dell'art. 608 comma 1-bis contenuto nella relazione. Esso propone di:

«d) prevedere la ricorribilità per Cassazione soltanto per violazione di legge sia della sentenza che conferma la pronuncia di assoluzione di primo grado, individuando i casi in cui possa affermarsi la conformità delle due decisioni di merito, sia delle sentenze emesse in grado di appello nei procedimenti di competenza del giudice di pace».

Innanzitutto è importante precisare che, affinché si possa parlare di doppia

¹⁰⁴ Intervento del 13/04/2016 del senatore Caliendo, II Commissione permanente (Giustizia) - Seduta n. 286.

¹⁰⁵ Cfr. p. 87.

conforme, non è sufficiente il semplice rigetto dell'impugnazione e/o la semplice identità tra i due dispositivi, bensì è necessario che vi sia, da parte della sentenza di appello, la sostanziale conferma della motivazione in fatto resa dal giudice di prime cure;

Nel testo della norma si legge che, in caso di cosiddetta doppia decisione conforme assolutoria, il ricorso per Cassazione è ammesso ma può essere proposto soltanto in caso di violazioni di legge. È esclusa dunque la proponibilità dello stesso in tutte le altre ipotesi, ad esempio in caso di difetto di motivazione. Questa forte restrizione da una parte ha un effetto positivo, essa realizza infatti una significativa limitazione dei motivi di ricorso sia per il pubblico ministero che per la parte civile.

In questo modo si ritiene che si rafforzi notevolmente la presunzione di non colpevolezza dell'imputato che si fonda sulla ricostruzione probatoria del fatto già effettuata nel merito dal giudice di appello. Si chiarisce infatti che, di fronte a un'ipotesi di questo tipo di sentenza di assoluzione confermata anche in secondo grado, «*non si comprende perché si debba andare in Corte di Cassazione a sollecitare una rivisitazione nel merito di un'imputazione che è stata smentita da due giudici di merito, facendo quindi vincere in modo straordinario la presunzione di innocenza dell'imputato*»¹⁰⁶. Si fa però carico al legislatore di stabilire quando le due decisioni possono dirsi conformi nel merito.

La misura ha un effetto sicuramente positivo in quanto in primis tende, come tutti i provvedimenti esaminati aventi ad oggetto il ricorso in Cassazione, ad arginare l'alluvionale massa di ricorsi di cui la Corte è annualmente oberata, circostanza questa che, come più volte fatto presente in questa sede, non solo provoca effetti negativi in termini di carichi insostenibili di lavoro e di durata dei processi, ma può compromettere anche la funzione nomofilattica della Suprema Corte.

In modo piuttosto vago la norma prevede che spetterà al legislatore delegato

¹⁰⁶ G. Canzio, in *Atti parlamentari, XVII legislatura, II Commissione, Indagine conoscitiva, res. sten. seduta 19 febbraio 2015*, p. 11.

individuare i requisiti perché la doppia assoluzione possa essere considerata duplice decisione conforme, rendendo dunque applicabile la disciplina in questione. Tale previsione individua in capo al legislatore delegato un ampio margine di discrezionalità, premesso che la conformità tra le decisioni di prime e di seconde cure, come specificato all'inizio, non può riferirsi semplicemente all'eventualità di una loro sovrapposizione.

Di tale direttiva, la cui disciplina si trova attualmente all'art. 30 d.d.l. S.N. 2067, è stata espunta la parte riguardante la doppia conforme di assoluzione, essendosi altresì fatto notare che quest'ultima avrebbe addirittura comportato *«l'abolizione in concreto delle dichiarazioni di inammissibilità dell'appello a causa di questo aggravio notevole della procedura»*.

La modifica è da ricollegare all'inserimento nell'art. 608 c.p.p. del nuovo comma 1-*bis*, che ha provveduto ad allineare la previsione a quella omologa concernente il ricorso nelle ipotesi di c.d. doppia conforme di non luogo a procedere¹⁰⁷.

b) Lettere e), f), g), legittimazione ad impugnare; ritocchi al testo della lett. g) nel d.d.l. S.N. 2067

Le direttive che si estendono dalla lettera *e)* alla *l)* riguardano l'istituto dell'appello. Esse sono volte a realizzare *«una diversa configurazione dell'istituto, trasformandolo in uno strumento di impugnazione a critica vincolata ai motivi tassativamente indicati dalla legge»*¹⁰⁸.

Le prime tre riguardano la legittimazione ad appellare, la lett. *e)* in particolare ha ad oggetto la legittimazione del pubblico ministero. La disciplina attuale relativa all'impugnazione del pubblico ministero è contenuta all'art.

¹⁰⁷ Tale ipotesi era già stata avanzata nel corso di un intervento alla Camera del Primo Presidente della Corte di Cassazione Giovanni Canzio prima dell'approvazione del testo del d.d.l. 2798: *«Per quanto riguarda il giudizio di Cassazione, innanzitutto ribadisco che avevamo previsto il 608, comma 1-bis, nel quale limitavamo il ricorso del procuratore generale di appello contro la doppia conforme di merito di assoluzione ai vizi di violazioni di legge. Non è stato recuperato nel disegno governativo, ma viene spostata nella delega l'idea di costruirlo»*, ibidem.

¹⁰⁸ Relazione al d.d.l. C.N. 2798, op. cit., p. 9.

570 c.p.p., il cui testo al primo comma stabilisce che:

«1. Il procuratore della Repubblica il tribunale e il procuratore generale presso la Corte di appello possono proporre impugnazione, nei casi stabiliti dalla legge, quali che siano state le conclusioni del rappresentante del pubblico ministero. Il procuratore generale può proporre impugnazione nonostante l'impugnazione o l'acquiescenza del pubblico ministero presso il giudice che ha emesso il provvedimento».

Il testo della direttiva in esame invece propone di:

«e) prevedere che il procuratore generale presso la Corte di appello possa appellare soltanto nei casi di avocazione e di acquiescenza del pubblico ministero presso il giudice di primo grado».

Tale proposta risulta in linea con l'obiettivo di realizzare una riduzione controllata dell'area dell'appello. Nell'impedire la doppia impugnazione del medesimo provvedimento ad opera di entrambe le articolazioni della parte pubblica, essa è condivisibile poiché si pone in un'ottica razionalizzatrice visto che, di regola, il procuratore generale non risulta coinvolto nella fase delle indagini e soprattutto del procedimento di primo grado. Da questo punto di vista, la legittimazione ad appellare gli andrebbe riconosciuta proprio nei soli casi di avocazione ma, per far fronte a paventati rischi di negligenza o, addirittura, di “insabbiamento”, si è preferito prevedere che il procuratore generale sia legittimato ad appellare anche nel caso di globale acquiescenza degli uffici della procura della Repubblica presso il giudice di primo grado¹⁰⁹. Appare corretta la soluzione di privilegiare la legittimazione del pubblico ministero di primo grado, soggetto che, avendo istruito e “visto” il processo, ha immediata conoscenza delle problematiche che lo hanno caratterizzato in prime cure (salvo il concorrente caso dell'avocazione).

La lett. f) si occupa della legittimazione del pubblico ministero ad appellare avverso le sentenze di condanna. La disciplina attuale si trova all'art. 593 c.p.p.:

¹⁰⁹ M. Bargis, H. Belluta, *Linee guida per una riforma dell'appello*, op. cit., p. 285.

«1. Salvo quanto previsto dagli articoli 443, 448 comma 2, 469, il pubblico ministero e l'imputato possono appellare contro le sentenze di condanna o di proscioglimento.

2. L'imputato non può appellare contro la sentenza di proscioglimento perché il fatto non sussiste o per non aver commesso il fatto.

3. Sono inappellabili le sentenze di condanna per le quali è stata applicata la sola pena dell'ammenda e le sentenze di proscioglimento o di non luogo a procedere relative a contravvenzioni punite con la sola pena dell'ammenda o con pena alternativa».

Alla lettera f) del suddetto art. 25 si propone di restringere la possibilità per il pubblico ministero di impugnare le sentenze di condanna:

«f): prevedere la legittimazione del pubblico ministero ad appellare avverso la sentenza di condanna solo quando abbia modificato il titolo del reato o abbia escluso la sussistenza di una circostanza aggravante ad effetto speciale o che stabilisca una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato».

La previsione, che dovrebbe valere sia per le sentenze dibattimentali sia per quelle pronunciate in esito al giudizio abbreviato, recupera in parte la dizione dell'attuale art. 443 comma 3 c.p.p. in materia di limiti all'appello, secondo cui:

«Il pubblico ministero non può proporre appello contro le sentenze di condanna, salvo che si tratti di sentenza che modifica il titolo del reato».

La proposta in esame è stata giudicata piuttosto drastica. È stato osservato infatti che tale disposizione avvicinerrebbe troppo il rito dibattimentale al rito abbreviato, determinando gravi dubbi di legittimità costituzionale. C'è da chiedersi quale sia la ragione sistematica per la quale nel rito ordinario in alcuni casi dovrebbe essere escluso l'appello del pubblico ministero, ad esempio quando il dissenso riguarda l'entità della pena base, il reato circostanziato, l'eventuale continuazione, l'applicazione di benefici ecc. L'ottica di mera semplificazione su cui dovrebbe fondarsi questa proposta di modifi-

ca non fa venire meno i profili di vera e propria irragionevolezza che ne emergono ad una analisi più approfondita, specialmente quando venga collocata in un sistema come il nostro che, anche se prevalentemente a parole, in attuazione del modello di rito accusatorio, tenta dal 1988 con scarso successo di limitare il ricorso al rito dibattimentale privilegiando quelli alternativi: orbene, prevedere un sistema di impugnazione della parte pubblica sostanzialmente simile per rito dibattimentale e rito abbreviato (anche con la già ricordata esclusione dell'appello incidentale della parte pubblica per il rito dibattimentale) costituisce senza ombra di dubbio un disincentivo per la scelta del secondo¹¹⁰. È vero che la Corte costituzionale ha affermato che le impugnazioni della parte pubblica e della parte privata possono essere diversamente modulate, ma deve essere sempre rispettato il canone della ragionevolezza. È comprensibile l'intento deflattivo che sottostà a questa proposta di modifica, ma forse bisognerebbe anche tener conto delle esigenze di equilibrio fra le parti, equilibrio che questa proposta mina in maniera significativa¹¹¹.

La lettera g) costituisce l'ultima delega in materia di legittimazione. Essa riguarda la legittimazione dell'imputato ad appellare le sentenze di proscioglimento. Per ciò che concerne la disciplina attuale, con la legge n. 46 del 20 febbraio 2006 d'iniziativa del deputato Pecorella, che modificava l'art. 593 c.p.p., si stabiliva la possibilità per il pubblico ministero e l'imputato di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento soltanto nelle «*ipotesi di cui all'articolo 603, comma 2, se la nuova prova è decisiva*»¹¹².

¹¹⁰ Parere dei rappresentanti dell'ANM, op. cit., p. 26.

¹¹¹ Afferma R.M. Sabelli in *atti parlamentari, XVII legislatura, II Commissione, Indagine conoscitiva, res. sten. seduta 17 febbraio 2015*, p. 10.

¹¹² Art. 1.2 Legge 20 febbraio 2006, n. 46 "Modifiche al codice di procedura penale, in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento": «L'imputato e il pubblico ministero possono appellare contro le sentenze di proscioglimento nelle ipotesi di cui all'articolo 603, comma 2, se la nuova prova è decisiva. Qualora il giudice, in via preliminare, non disponga la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale dichiara con ordinanza l'inammissibilità dell'appello. Entro quarantacinque giorni dalla notifica del provvedimento le parti possono proporre ricorso per Cassazione anche contro la sentenza di primo grado».

La presente legge era stata rinviata alle Camere dal Presidente della Repubblica con messaggio motivato. Successivamente la Corte costituzionale più volte si è pronunciata sulla stessa. Prima con sentenza n. 26/2007 dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 nella parte in cui, sostituendo l'art. 593 del codice di procedura penale, esclude che il pubblico ministero possa appellare contro le sentenze di proscioglimento, fatta eccezione per le ipotesi previste dall'art. 603, comma 2, del medesimo codice, se la nuova prova è decisiva; dell'art. 10, comma 2, nella parte in cui prevede che l'appello proposto contro una sentenza di proscioglimento dal pubblico ministero prima della data di entrata in vigore della medesima legge è dichiarato inammissibile. Orientamento confermato da un'ulteriore sentenza del 31 marzo-4 aprile 2008, n. 85, dove ha dichiarato nuovamente l'illegittimità dell'articolo 1 della suddetta legge n. 46 del 2006. Dunque il testo dell'art. 593 è rimasto sostanzialmente immutato, e l'imputato *«non può appellare contro la sentenza di proscioglimento perché il fatto non sussiste o per non aver commesso il fatto»*¹¹³. La delega in oggetto, sempre con l'intento di cercare di ridurre, nei limiti in cui ciò non determini una lesione del diritto della parte ad impugnare, le ipotesi di appello, propone di: *«(g): prevedere la legittimazione dell'imputato ad appellare avverso le sentenze di proscioglimento emesse al termine del dibattimento, salvo che siano pronunciate con le formule: "il fatto non sussiste"; "l'imputato non ha commesso il fatto"; "il fatto è stato compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima»*.

Da un lato quindi, per quel che concerne le prime due formule, (*«il fatto non sussiste»*, *«l'imputato non lo ha commesso»*) si ripristina la previsione originaria contenuta nell'art. 593 c.p.p., prima della c.d. legge Pecorella; dall'altro è stata aggiunta, recuperando quanto emergeva dal progetto di legge delega redatto dalla Commissione Riccio, un'altra formula (*«il fatto è stato compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una fa-*

¹¹³ Art. 593.2 c.p.p.

coltà legittima»), arrivando a menzionare tutte le formule assolutorie cui consegue l'efficacia di giudicato nel giudizio civile o amministrativo di danno ai sensi dell'art. 652 comma 1 c.p.p.¹¹⁴. Rispetto al testo originale della lettera g) (che attualmente si trova all' art. 30 comma 1 d.d.l. S.N. 2067), con l'approvazione e il passaggio al senato del presente d.d.l. la norma è stata leggermente modificata. Sono state eliminate le parole «[...] ovvero che il fatto è stato compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima», è stata quindi soppressa l'ultima formula assolutoria. La medesima soppressione è stata operata anche all'art. 14 d.d.l. S.N. 2067¹¹⁵, che riprende l'art. 12.2 del d.d.l. C.N. 2798 il quale aveva aggiunto, alla fine dell'art. 428 comma 1 lett. b) c.p.p., proprio tale formula assolutoria.

c) Lettera h), una radicale riforma dell'istituto dell'appello, un progetto troppo ambizioso?

La delega contenuta alla lett. h) rivestiva un'importanza fondamentale: essa era infatti il mezzo principale attraverso il quale si otteneva la trasformazione dell'appello in un mezzo d'impugnazione a critica vincolata, come ho già anticipato parlando delle proposte di modifica all'istituto nei paragrafi precedenti¹¹⁶. Si trattava di una riforma da tempo auspicata in dottrina, come si può facilmente notare ad esempio leggendo la relazione sull'amministrazione della giustizia dove si afferma esplicitamente che

¹¹⁴ Art. 652.1 c.p.p.: «*La sentenza penale irrevocabile di assoluzione pronunciata in seguito a dibattimento ha efficacia di giudicato, quanto all'accertamento che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto è stato compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima, nel giudizio civile o amministrativo per le restituzioni e il risarcimento del danno promosso dal danneggiato nell'interesse dello stesso*».

¹¹⁵ Art. 14 d.d.l. S.N. 2067 “Modifiche alla disciplina dell'impugnazione della sentenza di non luogo a procedere”:

«1. All'articolo 428, commi 1, alinea, e 2, primo periodo, del codice di procedura penale, le parole: “ricorso per Cassazione” sono sostituite dalla seguente: “appello”.

2. All'articolo 428 del codice di procedura penale, il secondo periodo del comma 2 è soppresso».

¹¹⁶ Cfr. p. 67 e segg.

«l'appello non può rimanere un mezzo di impugnazione a critica libera finalizzato a un totale riesame della controversia. La giustizia, per essere tale, richiede una procedura che consenta di “raffinare” le decisioni e non di agevolare una moltiplicazione, tendenzialmente indefinita dei giudizi”, precisando che “non può esistere alcuna tranquillante rassicurazione sul fatto che la “seconda valutazione” sia più corretta della prima, laddove il nuovo giudizio continui a essere una “rinnovazione” del primo (il non episodico “ribaltamento delle decisioni” ne può essere un allarmante segnale)»¹¹⁷.

La modifica nello specifico proponeva di:

«h) prevedere la proponibilità dell'appello solo per uno o più dei motivi tassativamente previsti, con onere di indicazione specifica, a pena di inammissibilità, delle eventuali prove da assumere in rinnovazione»

Ho già illustrato le conseguenze di tale modifica sulla struttura del mezzo di impugnazione stessa e su alcuni principi coinvolti, in primis quello di devoluzione¹¹⁸. Tale proposta ha incontrato pareri contrastanti. Alcuni ne hanno sottolineato gli evidenti riflessi limitativi sulla cognizione del giudice, che avrà ad oggetto i motivi e non più i punti della decisione ai quali gli stessi si riferiscono, riducendo i casi in cui il giudice di appello potrà allargare la propria cognizione *extra petita*. Ciò a detta di questi avrà degli effetti sicuramente positivi dal punto di vista della certezza e della possibilità per l'imputato di organizzare in maniera più efficace la propria difesa¹¹⁹.

Altri invece hanno manifestato un forte dubbio di adeguatezza costituzionale di detta delega. L'obiettivo è sicuramente lodevole, ma il testo della direttiva è eccessivamente generico, non si spiega in modo chiaro in che cosa consista il giudizio d'appello per il progetto. Vi è soltanto il richiamo alla specificità dei motivi che è caratteristica del giudizio di secondo grado già

¹¹⁷ *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2014*, Roma, 23 gennaio 2015, cit., p. 21 e seg.

¹¹⁸ Cfr. p. 69 e seg.

¹¹⁹ M. Bargis, *Primi rilievi sulle proposte di modifica in materia di impugnazioni nel recente d.d.l. governativo*, op. cit., p. 12 e seg.

ora. Si parla di “motivi tassativamente previsti” senza però dire niente relativamente a contenuto, tipologia, e finalità.

Con questa modalità di formulazione della delega si attribuisce assoluta discrezionalità al legislatore delegato nell’individuazione del punto di equilibrio tra i diversi valori, tutti costituzionalmente tutelati, coinvolti nella proposta, senza alcun dibattito su un punto fondamentale su cui da sempre si discute, ossia quale deve essere la finalità da assegnare al secondo giudizio di merito e come deve svolgersi¹²⁰.

Nel testo del d.d.l. S.N. 2067 la delega che era contenuta alla lettera *h*) è stata interamente soppressa, segnando l’abbandono del progetto iniziale di riforma dell’istituto. L’abrogazione è dovuta all’inserimento del nuovo art. 581, come era stato elaborato dalla Commissione Canzio, che non era stato recepito nel d.d.l. 2798 poiché l’idea, come detto, era quella di procedere ad una più ampia riforma dell’intero istituto dell’appello, trasformandolo radicalmente.

L’ambizioso progetto originario è stato abbandonato per una serie di motivazioni, in primis la criticata eccessiva genericità del contenuto della direttiva di delega e per il potere discrezionale che essa attribuiva al legislatore delegato, oltre che per l’oggettiva difficoltà di individuare i «motivi tassativamente previsti», visto che la norma non dava indicazioni al riguardo.

d) Lettera i), l’appello incidentale in capo all’imputato

L’appello incidentale è un istituto giuridico che dà la possibilità alla parte contro la quale è stato impugnato il provvedimento di primo grado che abbia subito in alcune parti della sentenza una o più disposizioni sfavorevoli, di impugnarle nell’atto di costituzione.

In alcuni casi la parte, anche se solo parzialmente soddisfatta del provvedimento di prima istanza, può decidere di non impugnarlo, accontentandosi

¹²⁰ Parere dei rappresentanti dell’ANM, op. cit., p. 27.

delle statuizioni contenute nello stesso. La situazione muta radicalmente qualora la controparte soccombente in primo grado decida di appellare la sentenza in questione. In tale ipotesi infatti la parte che ha accettato la sentenza di primo grado che l'ha soddisfatta solo parzialmente rischia di vedere, all'esito del nuovo giudizio, ulteriormente sacrificate le proprie ragioni più di quanto non sia già accaduto per effetto della sentenza di primo grado. È proprio per evitare tale rischio che il legislatore ha introdotto nel nostro sistema processuale l'appello incidentale¹²¹. La Corte costituzionale si è preoccupata di ricostruire e giustificare l'istituto in questione, affermando che esso deve essere diretto ad assicurare a ciascuna parte la possibilità di esprimere le proprie scelte «*dopo aver avuto la piena conoscenza della posizione assunta dalle altre parti in ordine alla sentenza di primo grado*»¹²². Tutte le parti che non hanno impugnato in via principale, nei confronti delle quali l'appello principale sia stato notificato o comunicato, sono legittimate a proporre appello incidentale.

La direttiva espressa nella lett. i) riguarda precisamente l'appello incidentale in capo all'imputato. Il testo della stessa propone di :

«i): *prevedere la titolarità dell'appello incidentale in capo all'imputato e limiti di proponibilità*»

Da quanto emerge dalla relazione di accompagnamento al d.d.l. C.N. 2798, rispetto alla disciplina attuale contenuta all'art. 595 c.p.p. (che attribuisce indifferentemente a tutte le parti la possibilità di proporre appello incidentale anche se diversi sono gli effetti concreti che ne derivano) la norma sembra dover essere intesa nel senso di riconoscere l'appello incidentale solo all'imputato. L'intento è proprio quello di garantirgli una piena partecipazione al giudizio di secondo grado, consentendogli di esercitare il diritto di difesa contro una possibile condanna che questi potrebbe subire in appello. Nei casi di sentenze di proscioglimento ad esempio egli, al contrario del pubblico ministero, non sarebbe legittimato ad impugnare in via principale

¹²¹ A. Zampaglione, *Appello incidentale e divieto di reformatio in peius*, archivio penale 2011, n.3, p. 2 e segg.

¹²² G. Spangher, *Trattato di procedura penale vol. 5*, Wolters Kluwer Italia, 2009, p. 509.

per mancanza di interesse, ma lo può fare in via incidentale. In questo modo si ritiene che esso «*acquisti una spiccata funzione difensiva sia limitato nella sua estensione, in particolare ai casi in cui non abbia legittimazione all'appello principale*»¹²³. Tale soluzione, ossia quella di scindere per l'imputato la legittimazione all'appello incidentale da quella all'appello principale, era già stata elaborata da tempo dalla dottrina e fatta propria dalla commissione Riccio del 2006.

La direttiva in questione appare collegata a quella contenuta alla lett. g), che appunto prevede l'impossibilità per l'imputato di appellare le sentenze dibattimentali di proscioglimento pronunciate con le formule espressamente individuate. La direttiva nulla dice riguardo all'oggetto dell'appello incidentale, ma la configurazione dell'appello come mezzo di impugnazione a critica vincolata, impostazione scelta dal d.d.l. 2798, fa ritenere che esso dovrà concernere gli stessi motivi dedotti con l'appello principale dal pubblico ministero. Resta invariata la disciplina sancita al quarto comma dell'art. 595, relativo alla perdita di efficacia dell'appello incidentale¹²⁴. La delega in questione è attualmente contenuta alla lettera h del d.d.l. 2067, a causa della soppressione della corrispondente nel d.d.l. 2798.

e) Lettera l), inammissibilità dell'appello, aspetti positivi e negativi della proposta di modifica

Il testo della direttiva è il seguente:

«l): prevedere che l'inammissibilità dell'appello sia dichiarata in camera di consiglio con l'intervento del pubblico ministero e dei difensori».

Anche questa proposta non è rimasta esente da critiche. Secondo alcuni risulta condivisibile la previsione della camera di consiglio partecipata (nono-

¹²³ Relazione al d.d.l. C N. 2798, op. cit., p. 9.

¹²⁴ Testo art. 595.4 c.p.p.: *L'appello incidentale perde efficacia in caso di inammissibilità dell'appello principale o di rinuncia allo stesso.*

stante le resistenze dei magistrati dovute a ragioni di tempo)¹²⁵. Tuttavia, come ho anticipato nei paragrafi precedenti, essa risulta essere in contrasto con il comma 1-*bis* dell'articolo 591 c.p.p., introdotto proprio con il presente d.d.l.¹²⁶. Il testo dell'articolo in questione prevede per l'ammissibilità dell'appello una procedura senza formalità, in totale contrasto con la proposta formulata nella delega, che prevede una procedura in contraddittorio, in udienza, con la partecipazione di pubblico ministero e difensori, quindi tutt'altro che priva di formalità. Ciò ha determinato la necessità di un coordinamento tra le due norme. A tale proposito, nel corso di un'audizione conoscitiva alla camera è stato detto che «*occorre un coordinamento tra queste due norme. Forse si tratta semplicemente di integrare la direttiva contenuta nella lettera l) del comma 1 dell'articolo 25 dicendo che vale soltanto per le inammissibilità dichiarate dal giudice ad quem, perché altrimenti avremmo un'aperta contraddizione fra due norme contenute nello stesso disegno di legge*»¹²⁷.

Secondo un altro parere, contrario, tale norma dovrebbe condurre gradualmente all'abolizione delle dichiarazioni di inammissibilità in appello, cosa che non risponde in realtà né alle esigenze sistematiche del processo né alle aspettative dei cittadini. Se viene meno la possibilità di deliberare l'inammissibilità senza formalità, *de plano*, possiamo concludere che salta del tutto l'istituto dell'inammissibilità in appello. Infatti una volta che le parti sono state convocate e discutono, sarà automaticamente il giudice d'appello a decidere direttamente il processo venendo meno la possibilità di una tempestiva dichiarazione delle inammissibilità degli atti di impugnazione a causa di questo aggravio notevole della procedura¹²⁸. In particolare è stato espressamente affermato che «*laddove l'inammissibilità dell'appello attiene a casi di evidente invalidità*

¹²⁵ Parere espresso da M. Bargis in *Primi rilievi sulle proposte di modifica in materia di impugnazioni nel recente d.d.l. governativo*, p. 13.

¹²⁶ Cfr. p. 76 e seg.

¹²⁷ F. Caprioli in *Indagine conoscitiva, res. sten. seduta 29 aprile 2015*, op. cit., p. 12.

¹²⁸ Parere dei rappresentanti dell'ANM, op. cit., p. 28.

dell'atto di appello (mancanza di motivi, sforamento dei termini, difetto di legittimazione), prevedere un giudizio camerale con la partecipazione delle parti significa perdere l'effetto deflattivo e semplificatorio. Non lo farà nessuno. I giudici preferiscono a questo punto celebrare il processo»¹²⁹.

¹²⁹ G. Canzio, in *Indagine conoscitiva, res. sten. seduta 19 febbraio 2015*, op. cit., p. 14.

Conclusioni

L'intento posto alla base del presente lavoro era quello di ripercorrere le tappe principali dell' iter delle riforme che hanno interessato in questi anni il processo penale, specificamente nella parte relativa alle impugnazioni, culminate nella proposta di legge attualmente in discussione al Senato, d.d.l. S.N. 2067. Un percorso a ostacoli, fatto di piccoli interventi settoriali che, anziché apportare dei miglioramenti, hanno contribuito ad alimentare la confusione e la scarsa chiarezza che dal 1988 ormai affligge la disciplina.

Per quanto riguarda i due documenti esaminati in questa sede, la Carta di Napoli come visto è stata accusata di essere troppo "settoriale" poiché interessa in via esclusiva il ricorso per Cassazione. Secondo tale critica infatti, la proposta di riforma avrebbe dovuto riguardare anche gli altri mezzi di impugnazione, primo fra tutti l'appello. Il documento contiene delle proposte senza dubbio efficaci per il perseguimento dell'obiettivo prefissato, tuttavia alcuni hanno osservato che, nonostante si concentri su un solo istituto, anche la stessa disciplina dettata per il ricorso ha trascurato degli aspetti molto importanti su cui si poteva intervenire per contribuire a una più significativa deflazione. Ad esempio, è stata ridotta la legittimazione ad impugnare dell'imputato ma non anche quella del pubblico ministero; un altro intervento efficace poteva essere la previsione di un innalzamento delle sanzioni in caso di inammissibilità del ricorso, o il ripristino del vaglio preliminare sull'ammissibilità dell'impugnazione, interventi, questi, che sono stati proposti successivamente sia nell'articolato della commissione Canzio che nei d.d.l. 2798 e 2067. Per quanto riguarda l'articolato redatto dalla Commissione Canzio invece, il parere sembra essere più favorevole. Le proposte ivi contenute si pongono come obiettivo, sulla scia di quelle frutto del lavoro della commissione Riccio del 2007, di «*ridare un assetto ordinato a un sistema sgangherato che avevamo tutti davanti agli occhi*», citando le parole dello stesso Presidente Canzio. Di tale documento si apprezza fin da subi-

to il fatto che non si tratta di una semplice relazione ma di un vero e proprio articolato di proposte, che ha rappresentato il punto di partenza della riforma che si intende operare con i d.d.l. esaminati in questa sede, all'interno dei quali, non a caso, sono confluite gran parte di dette proposte.

Questa riforma, al di là dei singoli interventi contenuti nel testo dei disegni di legge sopracitati, risulta essere condivisibile sotto molti aspetti, in primis per il fatto che si propone di operare un auspicato rinnovamento della materia, toccando tutti o quasi i principali istituti previsti nel nostro ordinamento in materia di impugnazioni penali, ispirandosi o riprendendo integralmente le proposte di modifica elaborate dalle Commissioni di studio istituite ad hoc negli anni (prime fra tutte Commissione Riccio e Commissione Canzio). Tuttavia vi sono anche dei pareri contrari, come quello espresso dall'UCPI, la quale ha affermato che sicuramente gli sforzi della Commissione Canzio con questa proposta di riforma governativa non sono stati vanificati, ma forse sono stati in parte superati, attraverso l'elaborazione di un testo estremamente eterogeneo e a volte non perfettamente decifrabile. Si deve anche considerare il contesto in cui sorge questa riforma, che contribuisce ad accrescerne la criticata complessità. In un periodo di perdurante crisi economica e politica come quello odierno, si assiste alla formazione di una visione della giustizia che inevitabilmente tende a valorizzare il tema dell'efficienza operativa ma soprattutto economica. La principale priorità sembra essere l'economicità, prediligendo l'esigenza di semplificazione delle procedure e di abbreviazione dei tempi processuali, il tutto a scapito della tutela dei diritti delle parti in causa, che dovrebbe invece rappresentare la principale finalità del processo e del regime delle impugnazioni. A una deflazione perseguita unicamente con questo scopo non può corrispondere una valorizzazione e riqualificazione del processo. Un rito avente queste caratteristiche può dirsi realmente ispirato ai principi sanciti all'art. 111 della Costituzione, del giusto processo, del contraddittorio tra le parti e dell'oralità, obiettivi posti a fondamento della riforma attuata con l'introduzione del codice del 1988, e perseguita da tutti i provvedimenti successivi adottati in

materia? Il rischio è che, a lungo andare, il contraddittorio tra le parti venga relegato in spazi sempre più ristretti di un rito deformato da queste riforme che rispondono ad un unico comandamento, quello dell'efficienza.

L'esigenza di una riforma organica, ampia, che tocchi tutti gli istituti principali disciplinati in materia, paradossalmente sembra aver rappresentato la causa della trattazione fin troppo sbrigativa di alcune questioni che, al contrario, meritavano di essere esaminate in maniera più approfondita. Secondo altri pareri invece il problema di questa riforma sarebbe l'esatto contrario di quanto appena affermato. Essa infatti individuerrebbe degli interventi volti a valorizzare il ruolo delle parti nel processo, ma che risultano essere del tutto incompatibili con le esigenze di deflazione che si pongono in ambito penale, dovute alla mole di richieste di impugnazioni di provvedimenti, spesso di natura meramente pretestuosa, che affliggono sia la Corte di appello che il giudice di legittimità.

Esempio di ciò, per citarne uno, è rappresentato dalla regola che impone la rinnovazione delle prove già assunte in caso di mutamento della persona fisica del giudice, proposta nel testo del d.d.l. esaminato. Tale norma appare scarsamente coerente con un processo, come visto, solo in parte impostato su base accusatoria. Essa è incompatibile con l'enorme numero di processi pendenti ed è fonte di gravi criticità in sedi giudiziarie caratterizzate da scoperture ed elevato ricambio di magistrati. Per risolvere questo problema si potrebbe suggerire, per snellire la disciplina, l'applicabilità della regola stabilita dall'art. 190-*bis* c.p.p. introdotto ("ai soli reati considerati di più grave allarme sociale. La stessa cosa vale anche per numerose altre proposte individuate nel testo del d.d.l., la cui applicabilità, per i medesimi motivi, potrebbe essere circoscritta ad alcuni casi tassativamente previsti. Secondo questo parere dunque, opposto al precedente, i provvedimenti suggeriti, nell'intento di tutelare i soggetti coinvolti nel procedimento, trascurerebbero uno dei principali obiettivi individuati dalla riforma ossia proprio l'esigenza di deflazione dei procedimenti impugnativi e semplificazione delle procedure.

Al di là di queste due opposte posizioni su una cosa non si può dissentire, le novità proposte dal disegno di legge n. 2798, poi confluite nel d.d.l. S.N. 2067, rappresentano indubbiamente un primo promettente segnale verso quella tanto agognata radicale riforma della disciplina delle impugnazioni, anche se non possono dirsi decisive per la risoluzione delle criticità rilevate nel sistema.

Per coltivare concretamente il valore della durata ragionevole del processo, uno dei principali che la riforma si propone di tutelare, sarebbero forse necessari interventi di dettaglio su istituti specifici fonte di problematiche di natura procedimentale, che contribuiscono alla complessiva scarsa razionalità e funzionalità del sistema. Tale obiettivo non può essere raggiunto sacrificando le garanzie previste dalla Carta fondamentale (al di fuori dei casi in cui ciò risulta inevitabile, come visto per la questione della ricorribilità oggettiva delle sentenze dinanzi alla Corte di Cassazione, oggetto di intervento della Carta di Napoli) ma, piuttosto, eliminando i tempi morti e i segmenti procedurali inutili e incidendo sui molteplici aspetti che si riconnettono all'efficienza (depenalizzazione e obbligatorietà dell'azione penale su tutte). Tuttavia, come ho anticipato sopra, non è sufficiente intervenire solo sui tempi del processo assecondando unicamente l'esigenza di semplificazione della disciplina. Sarebbe necessario intervenire riformando radicalmente il sistema processuale penale, partendo dalle indagini preliminari e dai termini di durata delle stesse per poi, infine, approdare, passando per l'intera architettura del nostro rito, ai vari mezzi di impugnazione.

In questo modo si contribuisce a restituire dignità e coerenza a una giustizia penale che a causa dei fin troppo numerosi interventi che si sono susseguiti negli ultimi anni sembra essere andata completamente alla deriva. L'individuazione e la fissazione in maniera certa dei tempi e dei modi, una revisione complessiva delle modalità di valutazione e formazione della prova, la riduzione dell'area del penalmente rilevante sono questioni fondamentali che ancora una volta sono state solo meramente sfiorate dai documenti esaminati in questo lavoro. Soltanto intervenendo in maniera decisiva in

questa direzione potranno essere concretamente raggiunti gli obiettivi individuati, in primis la riduzione delle richieste di impugnazione meramente pretestuose. Questo come altri obiettivi potrà essere raggiunto in modo naturale, senza dover necessariamente incidere sui diritti fondamentali riconosciuti alla comunità. Si può concludere quindi che il progetto riformatore del sistema delle impugnazioni penali delineato nei disegni di legge n. 2798 e 2067 non assurge sicuramente a grande manovra di riforma strutturale del sistema delle impugnazioni.

È chiaro, infatti, che il legislatore non ha inteso rivedere in maniera approfondita l'impianto processuale penale in materia, limitandosi ad ammodernarne solo alcune parti isolate.

La proposta di intervento normativo, per quanto rappresenti un tentativo positivo rispetto ai precedenti, non appare idonea a restituire concreta e piena efficacia al sistema penale, limitandosi a individuare singole disposizioni disorganiche le quali lasciano impregiudicata l'esigenza di un'urgente rivisitazione sistematica che guardi al processo nel suo complesso, e in particolare alla disciplina delle impugnazioni.

Bibliografia

Altana I., *In tema di rimessione del processo - commento a Cass. Pen. 18647/2015*, *Giurisprudenza penale, rivista giuridica*, 18 giugno 2015.

AA. VV., *La Corte assediata, per una ragionevole deflazione dei giudizi penali di legittimità atti del convegno, Roma, 27-29 settembre 2012*, Giuffrè Editore, Milano, 2014.

AA. VV., *Le impugnazioni straordinarie nel processo penale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 21/06/2016.

Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVII legislatura, Disegni di legge e Relazioni.

Atti parlamentari, Camera dei deputati XVII legislatura, II Commissione, Indagine conoscitiva, res. sten. seduta 19/02/2015.

Atti parlamentari, Camera dei deputati XVII legislatura, II Commissione, Indagine conoscitiva, res. sten. seduta 26/03/2015.

Atti parlamentari, Camera dei deputati XVII legislatura, II Commissione, Indagine conoscitiva, res. sten. seduta 8/04/2015.

Atti parlamentari, Camera dei deputati XVII legislatura, II Commissione, Indagine conoscitiva, res. sten. seduta 29/04/2015.

Atti parlamentari, Camera dei deputati XVII legislatura, Assemblea, res. sten. seduta 17 settembre 2015, n. 484, Allegato A.

Bargis M., Belluta H., *Impugnazioni penali, assestamenti del sistema e prospettive di riforma*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2013.

Bargis M., *I ritocchi alle modifiche in tema di impugnazioni nel testo del d.d.l. n. 2798 approvato dalla camera dei deputati*, Dir. pen. cont. Riv. trim., 19/10/2015.

Bargis M., *Primi rilievi sulle proposte di modifica in materia di impugnazioni nel recente d.d.l. governativo*, Dir. pen. cont. Riv. trim., 24/02/2015.

Bargis M., *Impugnazioni e regole di giudizio nella legge di riforma del 2006. Dai problemi di fondo ai primi responsi costituzionali*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2007.

Cadoppi A., *Il valore del precedente nel diritto penale: Uno studio sulla dimensione in action della legalità*, G. Giappichelli Editore, Torino, 12/03/2014.

Cass., Sez. VI, 27 ottobre 1993, n. 2801.

Cass., Sez. Un., 25 ottobre 2005, n. 41476.

Cass., Sez. Un., 29 maggio 2008, n. 25695.

Cass., Sez. Un., 29 maggio 2014, n. 42858.

Cass., Sez. Un., 7 luglio 2014, n. 29556.

Cass., Sez. I, 6 ottobre 1998, n. 4837.

C.S.M, Parere sul d.d.l. 2798 (delibera consiliare 20 maggio 2015), trasmesso al Ministro della Giustizia.

Decreto 10 giugno 2013: “*Costituzione commissione di studio in tema di processo penale*”.

Ferrua P., Lavarini B., *Modelli di processo: a) l'accusatorio, da Diritto processuale penale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2011.

Fonti R., *L'opposizione della persona offesa alla richiesta di archiviazione*, Archivio penale 2013, n. 2.

Gaito A., *Riformiamo le impugnazioni penali senza rinunciare al giusto processo*, Archivio penale 2012, n. 2.

Garofoli V., *Problematiche tradizionali e incaute innovazioni legislative*, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

Giunchedi F., *Giudicato formatosi nei procedimenti in assenza e sua possibile rescissione*, Archivio penale 2016, n. 1.

Grevi V., Conso G., Bargis M., *Compendio di Procedura penale*, ed. CEDAM, Padova, 2014.

Grilli L., *La procedura penale*, ed. CEDAM, Padova, 23 giugno 2010.

Iandolo L., *La funzione dell'istruttoria dibattimentale in appello e la compatibilità con il rito abbreviato*, Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture, università degli studi di Bari Aldo Moro, Annali 2014.

Iandolo L., *La prova nel giudizio di appello*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2014.

Mangiaracina A., *Garanzie partecipative e giudizio in absentia*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010.

Lattanzi G., Lupo E., *Codice di procedura penale. Rassegna di giurisprudenza e di dottrina, Volume 8*, Giuffrè Editore, Milano, 2013.

Marinelli C., *Ragionevole durata e prescrizione del processo penale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2006.

Nacar B., *Il processo in absentia, tra fonti internazionali, disciplina codicistica e recenti interventi riformatori*, ed. CEDAM, Padova, 2014.

Ordinanza n. 596 emessa il 15 maggio 2006 dalla Corte di assise d'appello di Bari nel procedimento penale a carico di Borgia Giuseppe ed altri.

Pardo I., *Il processo penale di appello*, Giuffrè Editore, Milano, 2012.

Ranaldi G., *La rescissione del giudicato: esegesi di una norma imperfetta*, in *Processo penale e giustizia*, n. 1/2015, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015.

Relazione al testo definitivo del codice di procedura penale, G.U., 24 ottobre 1988, n. 250, *Suppl. ord.* n. 2.

Relazione dell' audizione dei rappresentanti dell' ANM, commissione giustizia della camera dei deputati, Roma, 17 febbraio 2015.

Relazione della Commissione Riccio, *Per la riforma del codice di procedura penale*, 27 luglio 2006.

Relazione conclusiva della Commissione ministeriale Canzio in tema di processo penale, 30 novembre 2013.

Relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale, G.U. 24 ottobre 1988, n. 250, *Suppl. ord.* n. 2.

Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2012.

Relazione sull'amministrazione della giustizia nel Distretto della Corte di appello di Milano, 25 gennaio 2014,

Rivista di diritto processuale n. 1/2011, Wolters Kluwer Italia, 2011.

Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

Rivista trimestrale di diritto e Procedura Civile, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

Scella A., *Il vaglio di inammissibilità dei ricorsi per Cassazione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2006.

Serges G., *Il principio del "doppio grado di giurisdizione" nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè Editore, Milano, 1993.

Santangeli F., *Sui mutevoli (e talora censurabili) orientamenti della Suprema Corte, in tema di autosufficienza del ricorso per Cassazione, in attesa di*

un (auspicabile) intervento chiarificatore delle Sezioni Unite, 31 agosto 2011 in DIRITTO & DIRITTI, 2012.

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 4/6/2013, causa Hanu c. Romania.

Sola G. *Ricorso straordinario per «errore di fatto»: storia di un ricorso estremamente «ordinario»*, Archivio penale 2011, n.2.

Spangher G., *Trattato di procedura penale vol. 5*, Utet Giuridica, Wolters Kluwer Italia, 2009.

Tonini P., *Lineamenti di diritto processuale penale*, Giuffrè Editore, Milano, 2015.

Unione delle Camere Penali Italiane, Osservatorio Cassazione, Osservazioni a margine della "Carta di Napoli", Roma 14 settembre 2012.

Zampaglione A., *Appello incidentale e divieto di reformatio in peius*, archivio penale 2011, n.3.

Ringraziamenti

Vorrei ringraziare le persone che mi sono state maggiormente vicino nel mio percorso di studi e durante la stesura di questo lavoro, che ha rappresentato per me un'occasione importante per approfondire le mie conoscenze e per appassionarmi alla materia.

Il primo ringraziamento va al Prof. Enrico Marzaduri per la disponibilità dimostrata nella compilazione della presente tesi.

Desidero esprimere un particolare ringraziamento anche al Controrelatore, Prof. Luca Bresciani, per l'attenzione che mi ha dedicato.

Ringrazio tutti i miei compagni di corso, in modo particolare Carlo, per essere stato non solo un compagno di studi ma un amico sincero.

Un grazie alle mie amiche di sempre, Sara, Rosaria, Claudia e Valeria, che, non importa in quale parte del mondo si trovino, mi sono state vicino in questi anni, nei momenti difficili e in quelli felici.

Vorrei ringraziare poi le persone più importanti della mia vita, la mia famiglia: i miei nonni, Eola e Lorenzo, per l'affetto che mi dimostrano ogni giorno; i miei genitori Daniela e Ferdinando, per avermi sostenuto e incoraggiato negli studi e per aver sempre creduto nelle mie capacità.

L'ultimo ringraziamento va a mia sorella, per essermi stata accanto, in modo particolare negli ultimi mesi. Sei la persona più forte che io conosca, e rimarrai per me un punto di riferimento insostituibile.