

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

N. 1822

## DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori D’AMBROSIO, BODINI, COLOMBO Furio,  
DI LELLO FINUOLI, DE SIMONE, FONTANA, FORMISANO,  
GASBARRI, LUSI, PIGNEDOLI, ROILO, ROSSA e VILLECCO  
CALIPARI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 OTTOBRE 2007

Modifiche al codice di procedura penale in materia di udienza  
preliminare e di procedimenti speciali

ONOREVOLI SENATORI. - Si può ritenere che oggi nessuno più dubiti che il vero male che affligge la Giustizia italiana sia quello dei tempi di definizione dei processi diventati ormai lunghissimi, troppo lunghi per uno Stato civile.

Per quanto riguarda il processo penale in particolare (per esaurire il quale, percorrendo i tre gradi di giudizio, occorrono mediamente otto anni, come ha reso noto l'ufficio studi della Corte di cassazione, in occasione dell'entrata in vigore della legge 5 dicembre 2005, n. 251, cosiddetta «legge ex-Cirielli»), ciò è dovuto al fatto che il legislatore del 1988, pur ispirandosi al processo di tipo accusatorio, non ebbe il coraggio o la possibilità, considerata la massiccia presenza di almeno quattro associazioni criminali di stampo mafioso in altrettante regioni del Sud e non solo in queste, di fare una scelta precisa in quella direzione o quanto meno di abbandonare definitivamente ogni riferimento al codice del 1930.

Non fu infatti introdotta la giuria, cardine fondamentale del processo accusatorio, che com'è noto rende esecutiva la sentenza di primo grado (in quanto il popolo è uno e può di conseguenza giudicare una sola volta); fu mantenuto pressoché inalterato il sistema di impugnazione delle sentenze, l'appello ed il ricorso per Cassazione, mentre, com'è noto, nel processo accusatorio non è consentita la rivalutazione della prova in appello ed alla Cassazione è affidato il solo giudizio di legittimità.

Furono introdotti invece istituti assolutamente ignoti al rito accusatorio quali il rito abbreviato, come rito alternativo, e l'incidente probatorio per tema che, nelle more tra l'indagine preliminare e il dibattimento, venisse a mancare o potesse essere inquinata la fonte della prova.

Il governo di centro-sinistra, nel corso della XIII legislatura, si rese conto dell'estrema lentezza del processo provocata dalle sopradette incongruenze e, per rimediare, preparò un intero pacchetto di riforme. Di queste, com'è noto, ne fu attuata una soltanto: quella relativa all'unificazione degli uffici di procura ed al giudice unico di primo grado.

L'effetto di quella riforma fu, da una parte, l'aggravamento della situazione delle procure, che furono caricate dell'enorme arretrato pendente presso le procure della Repubblica delle preture e, dall'altra, di liberare enormi energie all'interno della magistratura giudicante. Molti dei reati che prima erano affidati al giudizio di un collegio giudicante furono, infatti, affidati al giudizio di un solo giudice.

La riforma introdusse però anche l'incompatibilità tra giudice per le indagini preliminari (GIP) e giudice dell'udienza preliminare (GUP), lo stravolgimento del rito abbreviato e dell'udienza preliminare. Quest'ultima, in particolare, da udienza filtro, venne trasformata in una sorta di dibattimento di primo grado vecchio rito.

In tal modo il lavoro dell'intero ufficio del GUP subì un considerevole aumento (basti pensare al fatto che il GUP fu costretto a studiare *ex novo* ogni processo ed a prolungare notevolmente i tempi dell'udienza), un aumento tale da farne temere, non essendo stato previsto un corrispondente aumento dell'organico, addirittura la paralisi.

Arretrato ancora più consistente si formò anche dinanzi al tribunale, per il totale fallimento dei riti alternativi che, com'è noto, specie negli ultimi anni, avevano portato a conclusione non più del 15-20 per cento dei processi, mentre secondo le previsioni del legislatore avrebbero dovuto portarne al-

meno l'80 per cento. L'estrema lentezza del processo, infatti, induceva molti a non farvi ricorso, con la speranza di giungere indenni alla prescrizione se non ad un provvedimento di clemenza.

Ciò premesso è bene dire subito che, per alleggerire la situazione e per rendere accettabili i tempi di definizione dei processi, non è necessario né opportuno procedere ad una revisione completa del processo penale. La promulgazione di un nuovo codice comporterebbe, infatti, un ulteriore aggravio dei ritardi per la preparazione del personale ed i necessari adeguamenti. È invece sufficiente, alla luce dell'esperienza fatta in questi anni di applicazione, procedere alla revisione solo di alcuni istituti, per renderli più semplici e funzionali ed armonizzarli, per quanto possibile e compatibile con le nostre tradizioni, agli altri che più si avvicinano a quelli tipici del processo accusatorio, cui, come si è già detto, il nostro legislatore del 1988 e quello costituzionale, con la revisione dell'articolo 111, si sono certamente ispirati.

Per quanto riguarda i riti alternativi, al momento della promulgazione del nuovo codice, coloro che l'avevano concepito, voluto ed articolato non ebbero esitazione ad affermare che, date le maggiori garanzie di difesa ed i tempi molto lunghi che avrebbe comportato la celebrazione del procedimento di primo grado, con la raccolta della prova in contraddittorio tra le parti e senza possibilità di utilizzazione, se non in maniera molto residuale e limitata, dei verbali delle deposizioni raccolte durante le indagini preliminari, il modello, molto vicino a quello del processo accusatorio, avrebbe funzionato solo se un'altissima percentuale degli imputati avesse fatto ricorso al giudizio abbreviato o all'applicazione della pena su richiesta delle parti.

Così purtroppo non è avvenuto. Nei confronti di questi istituti, infatti, per l'assoluta lontananza dalle nostre tradizioni, vi fu grande diffidenza da parte sia degli imputati che dei loro difensori. I giudici di primo grado, inoltre, non riuscirono a comprendere

che era assolutamente indispensabile, per incentivare il ricorso ai riti alternativi, infliggere, in sede di giudizio di primo grado, pene molto più severe di quelle inflitte con il vecchio rito agli imputati riconosciuti colpevoli. Gli stessi giudici, insomma, non compresero che dovevano rinunciare ad una parte di quel grande potere che loro attribuiva il codice penale nella determinazione della pena attraverso il giudizio di equivalenza o di prevalenza delle attenuanti sulle aggravanti. Detto giudizio, che a partire dalla riforma dell'articolo 69 del codice penale, disposta nel 1974 per attenuare i rigori del codice penale fascista, poteva essere fatto, oltre che con le circostanze comuni (quelle che determinano l'aumento della pena di un terzo), anche con le circostanze aggravanti (che determinano la misura della pena in maniera diversa da quella ordinaria, o stabiliscono addirittura una pena di specie diversa), attribuiva ai giudici del dibattimento, infatti, la possibilità di condannare gli imputati, per fatti del tutto analoghi, a pene inferiori a quelle irrogate dal GIP in sede di patteggiamento o di rito abbreviato.

Quando, finalmente, la maggior parte dei giudici si rese conto che, a causa di questo loro comportamento, il ricorso al rito alternativo non era ritenuto conveniente dagli interessati, era ormai troppo tardi perché l'enorme arretrato creatosi, con il conseguente spropositato allungamento dei tempi di definizione dei processi, faceva ritenere agli imputati ed ai loro difensori che, percorrendo tutte le fasi ed i gradi del processo, fosse possibile raggiungere l'impunità per il sopraggiungere di un'amnistia, purtroppo sempre ventilata, o della prescrizione.

A prescindere da questo va comunque detto che l'Italia è l'unico Paese in cui, per accedere al patteggiamento, non è necessaria, da parte dell'imputato, l'ammissione dei fatti contestatigli dall'accusa. Alla richiesta inoltre non può opporsi la vittima del reato e l'opposizione del pubblico ministero produce solo l'effetto di rendere appellabile la sentenza.

Conseguenza naturale di tale formulazione è che il provvedimento pronunciato in sede di applicazione della pena su richiesta dell'imputato non ha valore in sede di processo civile o amministrativo. Il giudice può, inoltre, non essendovi ammissione dei fatti, sempre pronunciare sentenza di proscioglimento se dagli atti risulta evidente che il fatto non sussiste, che l'imputato non l'ha commesso, che il fatto non è previsto dalla legge come reato o che il reato è per qualsiasi causa estinto.

Neppure con l'ultima riforma, introdotta nel nostro codice di procedura penale con la legge 12 giugno 2003, n.134, riforma con cui il limite di condanna per accedere al cosiddetto patteggiamento è stato portato da due a cinque anni, è stata prevista, come condizione necessaria, l'ammissione da parte dell'imputato dei fatti contestatigli dall'accusa né è stato comunque previsto che il giudice pronunci sentenza di condanna. Anche se la cosa può apparire incredibile e contro i più elementari principi di civiltà giuridica, un cittadino può oggi, nel nostro Paese, essere privato della libertà personale per cinque anni, senza che abbia ammesso i fatti addebitatigli e senza che nei suoi confronti sia stata mai pronunciata da un giudice una sentenza di condanna.

Il rito abbreviato, poi, che aveva una sua giustificazione nella originaria versione del 1988, in quanto era l'unico mezzo per l'imputato, innocente, per giungere ad una sentenza di proscioglimento senza affrontare l'onta del pubblico dibattimento, lasciandosi giudicare allo stato degli atti e riconoscendo le fonti di prova raccolte dal pubblico ministero nel corso dell'indagine preliminare, non l'ha più dopo la riforma introdotta nel 2000, che ha introdotto l'obbligo per il giudice dell'udienza preliminare di pronunciare sentenza di proscioglimento, quando se ne intravede la prospettiva, anche raccogliendo prove d'ufficio.

Non si riesce poi assolutamente a capire quale sia stato l'iter logico seguito dal legislatore che, mentre ha concesso all'imputato

la possibilità di fare ricorso al rito fino a che non siano formulate le conclusioni a norma degli articoli 421 e 422, dopo cioè che si è praticamente esaurito tutto l'iter dell'udienza preliminare e dopo che l'imputato ha visto vanificato ogni tentativo di giungere ad un proscioglimento perché rigettate le prove richieste o, se accolte, non produttive dell'esito sperato, non ha invece concesso al pubblico ministero di impugnare la sentenza sulla misura della pena inflitta. Nessuna tutela o diritto di partecipazione al processo, come prescritto, tra l'altro, dalla Comunità europea, è stata accordata alla parte lesa. Essa, infatti, se costituita parte civile ha solo la possibilità di dichiarare che non accetta il rito abbreviato e che pertanto proseguirà nell'azione civile già iniziata nell'apposita sede o, se non è costituita, che inizierà una causa civile, sempre che non l'abbia già promossa.

A tale proposito, sembra estremamente significativo il fatto che la maggior parte dei ricorsi all'abbreviato viene effettuata nei processi con numerosi imputati e relativi a delitti consumati da organizzazioni criminali di tipo mafioso, a scopo mirato, al fine cioè di consentire agli altri di guadagnare tempo, in quanto in tal caso è necessario procedere allo stralcio delle posizioni degli imputati che non vi hanno fatto ricorso, con notevole dispendio di tempo, di energie e di danaro (si deve procedere alla fotocopia di tutti gli atti). Di solito a fare l'istanza è l'imputato raggiunto da prove schiaccianti che con l'abbreviato riesce ad ottenere una congrua ed inaspettata riduzione di pena, mentre per tutti gli altri, con l'allungamento dei tempi del processo, si apre la speranza di raggiungere i termini di carcerazione preventiva e tornare così in libertà. I giudici di primo grado infatti traggono scarso beneficio dalle definizioni, con il rito abbreviato, di alcune posizioni, in quanto tutti coloro che hanno fatto ricorso al rito abbreviato devono essere ugualmente sentiti nel corso del dibattimento, se i difensori ne fanno richiesta.

L'incremento del ricorso ai riti alternativi si è verificato soprattutto perché la definizione con tale rito è stata estesa ai reati per i quali è prevista la pena dell'ergastolo, reati per i quali le prove sono di solito ricercate con grande cura nel corso dell'indagine preliminare e spesso sono costituite da accertamenti tecnici, cui ha partecipato la difesa, non facilmente confutabili. Del resto non sembra casuale che le maggiori reazioni negative da parte dell'opinione pubblica vi siano state proprio in relazione alla mitezza delle condanne pronunciate per questi reati.

Tanto premesso e tenuto conto che il ricorso ai riti alternativi avviene prevalentemente nei casi in cui l'imputato ha reso confessione o nei processi in cui la prova di colpevolezza è evidente e l'imputato è in stato di detenzione - tanto è vero che mentre la percentuale è altissima nei giudizi direttissimi (95 per cento) essa è molto bassa in udienza preliminare (non arriva al 18 per cento) ed era molto più bassa prima che la possibilità di farvi ricorso venisse attribuita agli imputati di reato per cui era prevista la condanna all'ergastolo - riteniamo che andrebbe presa in seria considerazione la possibilità di ridurre i riti alternativi al solo patteggiamento senza alcun limite e di subordinare la sua concessione alla ammissione dei fatti contestati dall'accusa da parte dell'imputato prima che inizi l'udienza preliminare. Naturalmente andrebbe anche abolita la disciplina relativa all'applicazione diretta di pene alternative alla detenzione di competenza del tribunale di sorveglianza, attribuita al giudice con l'ultima riforma cui sopra si è accennato.

Questa soluzione avrebbe certamente una incidenza estremamente positiva sui tempi di definizione dei processi. Non solo, ma comporterebbe certamente vantaggi enormi alla giustizia civile in quanto la sentenza di condanna, «facendo stato», potendo cioè essere in quel processo utilizzata come prova inconfutabile della responsabilità dell'imputato convenuto in giudizio, consentirebbe ai danneggiati dai reati di dover provare esclu-

sivamente l'entità del danno subito e quindi di giungere rapidamente e facilmente ad una sentenza di risarcimento esecutiva.

Si eliminerebbero, insomma, i danni e le beffe che oggi subiscono le parti lese, costituite parti civili nel processo. Oggi, com'è noto, queste non hanno la possibilità di opporsi in alcun modo alla richiesta di patteggiamento avanzata dall'imputato e, in caso di accoglimento, devono far ricorso al processo civile ed in quella sede provare anche la responsabilità dell'imputato oltre che la misura del danno.

Per incrementare il ricorso a tale rito, occorrerebbe poi attribuire pieno valore alle prove raccolte dal GUP durante l'udienza preliminare ed allegarle al fascicolo dell'udienza da trasmettere al tribunale. Non pare che dovrebbero esistere ostacoli in tal senso, posto che si tratta sempre di prove raccolte da un giudice terzo alla presenza e con la possibilità di intervento delle parti. Se perplessità dovessero sussistere si potrebbe stabilire che queste prove vadano raccolte con le stesse formalità del dibattimento. Occorrerebbe anche prevedere che, in caso di patteggiamento comportante solo condanna a pena pecuniaria, il reato si estingue con il pagamento della relativa somma di denaro allo Stato. Dovrebbe essere infine anticipato il termine ultimo per il patteggiamento per i reati a citazione diretta, e mantenuta l'attuale esclusione dal pagamento delle spese del procedimento, con la sola eccezione delle spese di consulenza tecnica.

Si potrebbe anche esaminare, in altra sede, l'eventualità di dare la possibilità al GUP, per i reati di competenza del giudice monocratico, di pronunciare direttamente condanna quando la colpevolezza risulta evidente (che è concetto diverso da quello di colpevolezza provata al di là di ogni ragionevole dubbio).

Si propone, pertanto, onorevoli colleghi, di approvare le modifiche al codice di procedura penale di cui al presente disegno di legge.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

1. Il titolo I del libro VI del codice di procedura penale è abrogato.

## Art. 2.

1. La rubrica del titolo II del libro VI del codice di procedura penale è sostituita dalla seguente: «Patteggiamento».

## Art. 3.

1. L'articolo 444 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

«Art. 444. - (*Patteggiamento*). - 1. L'indagato che, nel corso dell'indagine preliminare, e l'imputato che, sino al compimento delle formalità del dibattimento, ammettono di aver commesso i fatti loro addebitati in un ordine o un mandato, nella richiesta di rinvio a giudizio, nella sentenza di rinvio a giudizio, nel decreto di giudizio immediato e nella citazione diretta a giudizio sono ammessi a patteggiare una sentenza di condanna con una riduzione della pena pari ad un terzo di quella da infliggere, tenuto conto delle circostanze e del giudizio di equivalenza o prevalenza delle attenuanti sulle aggravanti.

2. Sono esclusi dal patteggiamento, se il pubblico ministero o la parte lesa si oppone, gli imputati dei delitti di cui all'articolo 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, del presente codice, dei delitti di cui agli articoli 319-*bis* e 319-*ter*, all'articolo 575, comunque aggravato dalle circostanze di cui agli articoli 576 e 577, e agli articoli 600-*bis*, primo e terzo comma, 600-*ter*, primo, secondo e terzo

comma, 600-*quinquies*, 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater*, 609-*octies*, 422 e 423-*bis* del codice penale, nonché dei delitti consumati o tentati da coloro che siano stati dichiarati delinquenti abituali, professionali o per tendenza.

3. Il giudice, se il difensore non si oppone, qualora non ritenga che i fatti contestati ed ammessi non costituiscono reato, se la qualificazione del reato è corretta e la pena è congrua rispetto alla esistenza delle circostanze attenuanti prospettate ed alla comparazione fatta dalle parti, pronuncia sentenza con cui dichiara colpevole l'indagato o l'imputato e, tenuto conto delle circostanze concesse, lo condanna alla pena patteggiata dalle parti.

4. Se vi è parte civile costituita, il giudice condanna inoltre l'imputato al risarcimento dei danni, da liquidarsi in sede civile».

#### Art. 4.

1. L'articolo 445 del codice di procedura penale è sostituito da seguente:

«Art. 445. - (*Effetti dell'applicazione della sentenza di patteggiamento*). - 1. La sentenza pronunciata a norma dell'articolo 444 non comporta condanna al pagamento delle spese del giudizio con la sola eccezione delle spese di consulenza tecnica.

2. Il reato è estinto ove sia stata irrogata la sola pena pecuniaria e la stessa sia stata interamente pagata».

#### Art. 5.

1. All'articolo 446 del codice di procedura penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) la rubrica è sostituita dalla seguente: «Richiesta di patteggiamento e consenso»;

b) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. L'imputato può formulare la richiesta di patteggiamento fino alla presentazione

delle conclusioni di cui agli articoli 421, comma 3, e 422, comma 3, e fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado. Se è stato notificato il decreto di giudizio immediato o la citazione diretta a giudizio la richiesta deve essere formulata entro quindici giorni dalla notifica».

#### Art. 6.

1. La rubrica dell'articolo 447 del codice di procedura penale è sostituita dalla seguente: «Richiesta di patteggiamento nel corso delle indagini preliminari».

#### Art. 7.

1. Il comma 3 dell'articolo 422 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

«3. L'audizione dei testimoni avviene nell'ordine prescelto dal giudice, sentite le parti, nei modi previsti dagli articoli 497, 498 e 499. Successivamente, il pubblico ministero e i difensori formulano e illustrano le rispettive conclusioni».

#### Art. 8.

1. All'articolo 431 del codice di procedura penale, dopo la lettera c) è inserita la seguente:

«c-bis) i verbali degli esami testimoniali e degli interrogatori di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 422;».