

**PROCEDIBILITA' A QUERELA, MESSA ALLA PROVA E NON PUNIBILITA'
PER PARTICOLARE TENUITA' DEL FATTO: UNA RATIO DEFLATIVA COMUNE
NELLA "RIFORMA CARTABIA"**

di Antonella Madeo

(*Professoressa associata di diritto penale, Università di Genova*)

SOMMARIO: 1. Origini, *ratio* e principi della "riforma Cartabia". – 2. L'estensione della procedibilità a querela come strumento deflativo. – 2.1. Gli interventi sulla procedibilità a querela come filtro in ingresso: l'estensione alle lesioni stradali colpose gravi o gravissime. – 2.2. L'estensione della procedibilità a querela a ulteriori reati. – A) L'estensione della procedibilità a querela a delitti contro la persona. – B) L'estensione della procedibilità a querela a delitti contro il patrimonio. – C) L'estensione della procedibilità a querela a contravvenzioni. – 2.3. Gli interventi sulla procedibilità a querela in funzione di filtro *in itinere*: le nuove ipotesi di remissione tacita. – 2.4. Le nuove disposizioni sugli obblighi informativi a favore del querelante. – 3. Altri interventi su istituti con funzione di filtro *in itinere*: la sospensione del procedimento con messa alla prova. – 3.1. L'estensione dell'ambito applicativo della messa alla prova. – 3.2. L'incentivazione al ricorso alla messa alla prova. La proposta del pm. – 3.3. L'applicabilità del nuovo ambito della sospensione con messa alla prova: disciplina transitoria. – 4. – L'intervento sulla causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto in funzione deflativa. – 4.1. I criteri di estensione dell'art. 131-bis Cp. – 4.2. I criteri di esclusione dell'applicabilità dell'art. 131-bis Cp. – 4.3. Principi di diritto intertemporale per la nuova disciplina dell'art. 131-bis Cp. – 5. Osservazioni conclusive. – 6. Il differimento dell'entrata in vigore del d. lgs. 150/2022.

1. Con l'espressione "riforma Cartabia" – dal nome dal Ministro della Giustizia Marta Cartabia – si indica la l. 27.9.2021 n. 134 recante "Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari", alla quale ha fatto seguito, a un anno di distanza, il d. lgs. 10.10.2022 n. 150 attuativo della stessa.

La riforma ha avuto un *excursus* del tutto peculiare¹, in quanto affonda le radici nel d.d.l. AC 2435 "Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni

* Il presente contributo costituisce l'ampliamento della Relazione svolta all'incontro di studio «*Prime riflessioni La legislazione penale*»
ISSN: 2421-552X

per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d’appello”, presentato alla Camera dei Deputati il 13.3.2020 dal Ministro della Giustizia Bonafede, durante il “Governo Conti II”.

Successivamente, sotto il “Governo Draghi” il testo del d.d.l. AC 2435 veniva sottoposto all’esame di una Commissione tecnica di studio, nota come “Commissione Lattanzi”, dal nome del Presidente della stessa, nominata dal Ministro Cartabia con il d.m. 16.3.2021. Il compito affidato ad essa, in realtà, non era limitato alla revisione del d.d.l. AC 2435, bensì esteso all’elaborazione di proposte di riforma in materia di processo, di sistema sanzionatorio penale e di prescrizione del reato. La “Commissione Lattanzi”, al termine dei lavori, presentava, il 24.5.2021, una Relazione finale con un articolato il cui oggetto, quindi, solo in parte – e con numerose modifiche – coincideva con quello del d.d.l. AC 2435, mentre in altra e più ampia parte costituiva un *novum*, prevedendo, oltre ad altri interventi, modifiche al sistema sanzionatorio e l’introduzione di un nuovo istituto, la giustizia riparativa.

Il nuovo testo del d.d.l. AC 2435, elaborato dalla “Commissione Lattanzi”, veniva ulteriormente modificato durante l’esame in aula e, all’esito di una complessa mediazione politica², diventava la l. 134/2021.

Obiettivo della “riforma Cartabia” –rientrante tra quelli del Governo nel P.N.R.R. – era la riduzione dei tempi del processo entro i successivi 5 anni (2026), pari al 25% in ciascuno dei tre gradi di giudizio penale.

La l. 134/2021 indicava al Governo tre direttrici di intervento³: modifiche al procedimento penale; modifiche al sistema sanzionatorio; introduzione della giustizia riparativa⁴. In particolare, per quanto concerne il sistema sanzionatorio, l’intervento

sulla “Riforma Cartabia”» nella Maxi Aula 1 del Palazzo di Giustizia di Torino, organizzato dalla Struttura territoriale decentrata – Corte d’appello di Torino – della Scuola Superiore della Magistratura (28.10.2022).

¹ Sulla “riforma Cartabia” la letteratura è sconfinata; senza pretese di completezza, si rinvia a: M. Gialuz, *La “riforma Cartabia” del sistema penale*, in AA.VV., *Giustizia per nessuno*, Torino 2022, 285 ss.; E. Marzaduri, *La “riforma Cartabia” e la ricerca di efficaci filtri predibattimentali; effetti deflativi e riflessi sugli equilibri complessivi del processo penale*, in www.lalegislazionepenale.eu, 25.1.2022, 1 ss.; G.L. Gatta, *Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della “legge Cartabia”*, in www.sistemapenale.it, 15.10.2021, 1 ss.; G. De Francesco, *Brevi appunti sul disegno di riforma della giustizia*, in www.lalegislazionepenale.eu, 23.8.2021, 1 ss.; F. Palazzo, *I profili di diritto sostanziale della riforma penale*, www.sistemapenale.it, 8.9.2021, 1 ss.; Id, *Pena e processo nelle proposte della “Commissione Lattanzi”*, www.lalegislazionepenale.eu, 7.7.2021, 1 ss.; B. Romano, *La riforma del sistema penale secondo la Commissione Lattanzi*, *ivi*, 23.6.2021, 1 ss.; D. Pulitanò, *Una svolta importante nella politica penale*, *ivi*, 15.6.2021, 1 s.

² Così G.L. Gatta, *op. cit.*, 3, il quale sottolinea che la legge Cartabia rappresenta il punto di caduta di una complessa attività di mediazione tra Governo e forze di maggioranza.

³ La delega ad intervenire nei tre settori era contenuta nell’art. 1. L’art. 2, invece, è norma direttamente precettiva, in vigore dal 19.10.2021, in quanto modifica alcune disposizioni del Cp sulla prescrizione, altre del Cpp sull’improcedibilità dell’azione penale per superamento dei termini massimi di durata del giudizio di impugnazione, e introduce disposizioni per l’attuazione della riforma, in modo particolare quelle che prevedono l’istituzione presso il Ministero della Giustizia del Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull’efficienza della giustizia penale, sulla ragionevole durata del procedimento e sulla statistica giudiziaria (art. 2 co. 16) e del Comitato tecnico-scientifico per la digitalizzazione del processo (art. 2 co. 20).

⁴ Per commenti alla nuova disciplina della giustizia riparativa nella “riforma Cartabia”, si rinvia a: M. Bortolato, *La “riforma Cartabia”: la disciplina organica della giustizia riparativa. Un primo sguardo al nuovo decreto legislativo*, in www.questionegiustizia.it, 10.10.2022; M. Gialuz, *op. cit.*, 369 ss.; AA.VV., “riforma Cartabia”: adeguamenti normativi e modifiche strutturali, in *GI*, 2022, 984 ss.; F. Consulich e M. Miraglia, *Costo del processo e fuga dalla giurisdizione. Il volto futuribile del sistema penale in due topoi: la giustizia riparativa e l’Ufficio per il processo*, in www.discrimen.it, 12.2.2022; G. Mannozi, *Nuovi scenari per la giustizia riparativa. Riflessioni a*

doveva avere ad oggetto la disciplina della querela di parte, delle pene sostitutive delle pene detentive brevi, della causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto, della sospensione del procedimento con messa alla prova, dell'esecuzione della pena pecuniaria e della confisca, nonché l'introduzione di una nuova causa estintiva per le contravvenzioni.

In tutti e tre i settori l'obiettivo finale era il potenziamento dell'efficienza della giustizia, da perseguirsi attraverso quelli strumentali della riduzione del carico giudiziario e della ragionevole durata dei processi penali, che erano già stati anche i pilastri della c.d. "riforma Orlando" (l. 23.6.2017 n. 103 e relativi decreti attuativi), pur in relazione ad un ambito ben più circoscritto.

Deflazione⁵ del carico giudiziario e dei tempi processuali rappresentava, quindi, la principale direttiva cui il legislatore delegato doveva attenersi anche nelle proprie scelte discrezionali.

Altro principio direttivo era l'armonizzazione dell'intero sistema penale: le nuove disposizioni processuali, sostanziali e sulla giustizia riparativa avrebbero dovuto essere coordinate con il resto del sistema penale, costituito dal Cp, dal Cpp, dalle disp di att del Cpp, dall'ordinamento penitenziario, dalla l. 274/2000 sul GdiP penale e dal d.P.R. 448/1988 sul processo penale minorile e relative disposizioni attuative⁶.

Si richiedeva, quindi, al Governo un compito di notevole portata, reso ancor più difficile dal dover essere assolto entro il breve tempo di un anno dall'entrata in vigore della l. 134/2021. Ciò per poter rientrare nel Piano nazionale di resilienza e ripresa (P.N.R.R.) e beneficiare di fondi europei *ad hoc*⁷. Il termine è stato rispettato con la promulgazione del d. lgs. 10.10.2022, n. 150.

Il presente contributo propone qualche prima riflessione su una parte della riforma del sistema sanzionatorio, in particolare sulle disposizioni che hanno ampliato l'ambito applicativo e rafforzato la disciplina della procedibilità a querela, della messa alla prova e della non punibilità per particolare tenuità del fatto, al fine di verificare se

partire dalla legge delega 134/2021, in AP, 2022, n. 1, 1 ss.; F. Parisi, *Giustizia riparativa e sistema penale. Considerazioni a partire dalla «legge Cartabia»*, in FI, 2022, IV, 142 ss.; V. Bonini, *Le linee programmatiche in tema di giustizia riparativa: il quadro e la cornice*, in www.lalegislazionepenale.eu, 15.6.2021; M. Bouchard, F. Fiorentin, *Sulla giustizia riparativa*, in QuestG, 2021, 38 ss.; A. Manna, *Considerazioni critiche sulle proposte della Commissione Lattanzi in materia di sistema sanzionatorio penale e di giustizia riparativa*, in AP, 2021, 1 ss. Per riflessioni di ordine generale sull'istituto della giustizia riparativa, cfr. M. Donini, *Le due anime della riparazione come alternativa alla pena-castigo: riparazione prestazionale vs. riparazione interpersonale*, in CP, 2022, 2027 ss.; G. De Francesco, *Il silenzio e il dialogo. Dalla pena alla riparazione dell'illecito*, in www.lalegislazionepenale.eu, 1.6.2021; G. Mannozi e G.A. Lodigiani, *La giustizia riparativa. Formanti, parole e metodi*, Torino 2017; E. Mattevi, *Una giustizia più riparativa*, Napoli 2017.

⁵ Deflazione è termine mutuato dalla macroeconomia, dove indica un calo del livello generale dei prezzi, fenomeno inverso, quindi, all'inflazione. Nella "riforma Cartabia" lo si impiega per indicare la riduzione del numero di procedimenti e processi (penali e civili).

⁶ L'art. 1 co. 3 l. 134/2021 specificava, infatti, che «il Governo era delegato ad adottare uno o più decreti legislativi recanti norme non solo di attuazione delle disposizioni del co. 1, ma anche di coordinamento tra le stesse e le altre leggi dello Stato, anche modificando la formulazione e la collocazione delle norme del Cp, del Cpp, delle norme di attuazione del Cpp e delle disposizioni contenute in leggi speciali non direttamente investite dai principi e criteri direttivi di delega, in modo da renderle ad essi conformi».

⁷ L'U.E., infatti, ha individuato proprio la riduzione dei tempi della giustizia come fondamentale obiettivo strategico che il nostro Paese, con il supporto finanziario della stessa U.E., è chiamato a raggiungere attraverso riforme strutturali in grado di rilanciare l'economia, oltre al benessere sociale (G.L. Gatta, *op. cit.*, 2).

siano conformi e potenzialmente efficaci rispetto alla *ratio* di riduzione del carico e dei tempi della giustizia, ispiratrice di tutta la "riforma Cartabia", nonché rispettose dei principi direttivi della legge delega.

2. La deflazione del carico giudiziario e della durata del procedimento penale, astrattamente, può conseguirsi tramite una pluralità di strumenti.

Ridurre il numero di procedimenti penali richiede la creazione di filtri, di barriere, che, in un ordinamento come il nostro in cui l'esercizio dell'azione penale è obbligatorio, può avvenire primariamente in due modi: mediante la depenalizzazione; mediante la trasformazione della procedibilità d'ufficio in procedibilità a querela.

La scelta dipende dall'ideologia politica prevalente all'interno dell'organo legislativo del momento storico di riferimento. Entrambi i mezzi possono essere utilizzati solo nei riguardi di reati di offensività non grave, rispetto ai quali, in virtù del principio di sussidiarietà del diritto penale, può considerarsi adeguata sia una tutela esclusivamente extrapenale, sia una tutela penale meramente eventuale. La differenza è che con la depenalizzazione la scelta è compiuta a monte dal legislatore una volta per tutte; con l'estensione della procedibilità a querela, invece, la scelta è compiuta in concreto, a valle ed è variabile, perché rimessa al titolare dell'interesse offeso, il quale valuta, in relazione al fatto storico accaduto, se ha interesse a richiedere tutela penale mediante proposizione della querela o se rinunciarvi, magari perché soddisfatto in altro modo.

Per un lungo periodo di tempo si è prediletta la depenalizzazione: basti ricordare quelle, di ampia portata, attuate con la l. 24.11.1981 n. 689, con il d. lgs. 30.12.1999 n. 507 e con i d. lgs. 15.1.2016 nn. 7 e 8.

Negli ultimi anni il legislatore si è orientato, peraltro, anche verso l'estensione della procedibilità a querela. Lo ha fatto con la l. 103/2017, c.d. "riforma Orlando", e adesso con la "riforma Cartabia".

La l. 134/2021, in particolare e a differenza della riforma del 2017, ha valorizzato la duplice capacità deflattiva della procedibilità a querela.

Questa, in un primo momento, svolge una funzione, per così dire, di filtro in ingresso al flusso di notizie di reato indirizzate alle procure italiane, in quanto impedisce che la commissione di un fatto penalmente rilevante determini sempre e comunque la formazione della notizia di reato e, conseguentemente, l'avvio dell'attività giudiziaria per l'accertamento della responsabilità penale, lasciando alla discrezionale valutazione della persona offesa se richiedere la tutela penale. Qualora la querela non venga proposta entro i termini di legge, la funzione di filtro in ingresso o di deflazione processuale si sarà pienamente realizzata, in quanto il numero dei procedimenti penali risulterà ridotto.

In un secondo (eventuale) momento, quando (e se) la querela sia stata presentata dal titolare dell'interesse offeso, determinando l'avvio dell'attività giudiziaria, può essere attivata la funzione di filtro *in itinere* della procedibilità a querela, mediante due istituti alternativi: la remissione, prevista dall'art. 152 Cp; l'estinzione dei reati perseguibili a querela per condotte riparatorie, fattispecie introdotta all'art. 162-ter Cp dalla l. 103/2017. L'una e l'altra hanno un effetto di deflazione della durata dell'attività

giudiziaria, in quanto determinano l'anticipazione della chiusura del procedimento penale.

La l. 134/2021 ha inteso potenziare entrambe le funzioni della querela, richiedendo al governo tre interventi, due riferiti a quella di filtro in ingresso, uno a quella di filtro *in itinere*: all'art. 1 co. 15 lett. a), chiedeva di prevedere la procedibilità a querela per le lesioni personali stradali gravi o gravissime, nell'ipotesi colposa base di cui all'art. 590-bis co. 1 Cp; all'art. 1 co. 15 lett. b), di prevedere la procedibilità a querela per ulteriori reati da individuarsi tra quelli contro la persona o contro il patrimonio puniti con pena non superiore nel minimo a 2 anni – da determinarsi senza tener conto delle circostanze –, salvo quando la persona offesa sia incapace per età o per infermità; all'art. 1 co. 15 lett. d), di prevedere quale remissione tacita della querela l'ingiustificata mancata comparizione del querelante all'udienza alla quale sia stato citato in qualità di testimone.

Alla lett. a), quindi, il legislatore delegante individuava già uno specifico delitto da rendere procedibile a querela, ovvero le lesioni stradali colpose gravi e gravissime; al Governo spettava solo riformulare l'art. 590-bis Cp. Alla lett. b), invece, forniva al legislatore delegato i criteri selettivi per l'individuazione di ulteriori reati da rendere procedibili a querela.

2.1. Il d.d.l. AC 2435 richiedeva all'art. 8, intitolato "Condizioni di procedibilità", che si facessero rientrare nell'alveo dei reati perseguibili a querela di parte le lesioni stradali colpose gravi, previste dall'art. 590-bis co. 1 Cp. «al fine di limitare il ricorso allo strumento processuale ai soli casi in cui vi sia un effettivo interesse della persona offesa alla punizione del responsabile». Una previsione basata su quella *ratio*, rimasta invariata nella l. 134/2021, di alleggerimento del carico giudiziario per migliorare l'efficienza della giustizia penale.

La scelta era ricaduta specificamente sul delitto di lesioni stradali colpose gravi, non solo in quanto il bene giuridico protetto è individuale, ma anche per ragioni di ordine pratico, in particolare per l'elevato numero di procedimenti penali celebrati per esso e per il notevole impiego di risorse economiche e umane dovuto alla necessità spesso di ricorrere a perizie e consulenze tecniche, soprattutto medico-legali.

La relazione finale della Commissione "Lattanzi" proponeva la riformulazione della suddetta disposizione mediante l'estensione della previsione della procedibilità a querela alle lesioni stradali colpose gravissime, sempre limitatamente all'ipotesi base dell'art. 590-bis co. 1 Cp. Ciò per l'esplicita ragione di recepire il monito dalla Corte costituzionale che, in una sentenza del 2020⁸, pur avendo escluso l'incostituzionalità della mancata previsione della procedibilità a querela da parte dell'art. 590-bis Cp per le lesioni stradali gravi e gravissime in tutte le ipotesi diverse da quelle previste dal co. 2 – in quanto scelta legislativa non manifestamente irragionevole e rientrante nella politica criminale di competenza esclusiva del legislatore –, aveva comunque suggerito «una complessiva rimediazione sulla congruità dell'attuale regime di procedibilità per le diverse ipotesi di reato previste dall'art. 590-bis Cp».

⁸ C. cost., 25.11.2020 n. 248, in *GD* 2020 (49), 35.

Il suggerimento era fondato, *in primis*, su ragioni giuridiche, ossia sul minor disvalore delle lesioni colpose stradali del co. 1 rispetto a quelle del co. 2, sia sul piano della condotta, in quanto questa, pur produttiva di gravi danni all'integrità fisica delle persone offese, è integrata da violazioni di norme sulla circolazione stradale lievi o comunque meno gravi di quelle specificamente indicate nel co. 2, che costituiscono circostanze aggravanti; sia sul piano del grado della colpa, in quanto le violazioni di norme sulla circolazione stradale in genere sono frutto di disattenzione, salvo quelle particolarmente gravi indicate nel co. 2, che sono tendenzialmente contraddistinte da un atteggiamento di consapevole o addirittura deliberata assunzione di rischi.

In secondo luogo, la Consulta, per ragioni di politica criminale, già evidenziate anche dal d.d.l. AC 2435, sollevava il dubbio sull'opportunità «dell'indefettibile celebrazione del processo penale a prescindere dalla volontà della persona offesa, specie laddove a quest'ultima sia stato assicurato l'integrale risarcimento del danno subito».

Infine, la Corte sottolineava l'esigenza di ordine pratico, collegata con quella sopra menzionata di politica criminale, di non sovraccaricare la giustizia penale attraverso un elevato numero di processi penali non funzionali alle istanze di tutela della vittima.

La l. 134/2021, recependo il testo della Commissione "Lattanzi", richiedeva al Governo – all'art. 1 co. 15 lett. a) – di prevedere la procedibilità a querela per le lesioni stradali colpose sia gravi, sia gravissime, di cui all'art. 590-bis co. 1 Cp.

L'individuazione di detto specifico reato può essere interpretata non solo come esercizio di politica criminale da parte del legislatore delegante, ma anche quale esemplificazione al Governo di come applicare i principi direttivi indicati alla lett. b) – pur essendo questi già sufficientemente precisi – per la selezione di ulteriori reati da rendere procedibili a querela.

Alla richiesta è stata data sintetica attuazione dall'art. 2 co. 1 lett. c) d. lgs. 150/2022 con l'introduzione nell'art. 590-bis Cp di un co. 9 ai sensi del quale «Il delitto è punibile a querela della persona offesa se non concorre alcuna delle circostanze aggravanti previste dal presente articolo».

Per i fatti commessi prima della data di entrata in vigore del d. lgs. 150/2022, per i quali siano pendenti procedimenti penali, nella fase iniziale delle indagini preliminari svolte dal pm/polizia giudiziaria o dopo l'esercizio dell'azione penale⁹, il Governo, in funzione di prevenire problemi di diritto intertemporale, tenuto conto del carattere più favorevole al reo della nuova disciplina dell'art. 590-bis Cp, che rende la stessa applicabile retroattivamente ai sensi dell'art. 2 co. 2 Cp, ha disciplinato quest'ipotesi all'art. 85 d. lgs. 150/2022 con una disposizione *ad hoc*, rubricata "Disposizioni transitorie in materia di modifica del regime di procedibilità". Questa stabilisce che il termine per la presentazione della querela decorre dalla data di entrata in vigore del decreto, se la persona offesa ha avuto in precedenza notizia del fatto costituente reato¹⁰; se, invece, a tale data è stata già esercitata l'azione penale, il giudice informa la

⁹ L'ipotesi è tutt'altro che teorica, dato l'elevato numero di lesioni stradali colpose gravi o gravissime cagionate per violazioni stradali, oltre all'altrettanto frequente commissione di altri reati, come la violenza privata, i reati patrimoniali aggravati dal rilevante danno patrimoniale, che il d. lgs. 150/2022 ha reso procedibili a querela.

¹⁰ Se è inevitabile nel caso delle lesioni personali che il soggetto passivo ne sia a conoscenza fin dalla

persona offesa dal reato della facoltà di esercitare il diritto di querela¹¹ e il termine decorre dal giorno in cui la persona offesa è stata informata. Prima dell'esercizio dell'azione penale deve provvedere il pubblico ministero ad informare la persona offesa.

Il Governo ha così potuto garantire le esigenze di entrambe le parti: da un lato, quella dell'autore del reato di beneficiare della più favorevole normativa successiva; dall'altro, quella della persona offesa di poter decidere se richiedere la tutela penale o rinunciarvi, qualora non vi abbia interesse, perché, ad esempio, le sue pretese risarcitorie per i danni subiti siano state soddisfatte o almeno riconosciute dalla compagnia di assicurazione.

Si tratta di una soluzione mutuata dall'art. 1 co. 16 lett. b) l. 103/2017 e, in sua attuazione, dall'art. 12 d. lgs. 10.4.2018 n. 36, che l'aveva adottata per i reati contro la persona e il patrimonio per i quali aveva modificato la procedibilità d'ufficio in procedibilità a querela.

2.2. I principi direttivi per la selezione dei reati cui estendere la procedibilità a querela, indicati al Governo dall'art. 1 co. 15 lett. b) l. 134/2021, erano chiari e precisi.

Dovevano essere scelti reati contro la persona e contro il patrimonio, ossia a tutela di beni individuali; ad esclusione di quando la persona offesa sia persona incapace per età o infermità; punibili con la pena edittale detentiva non superiore nel minimo a due anni.

Ai fini della determinazione del limite di pena si richiedeva, inoltre, di non tener conto delle circostanze. Quest'ultimo criterio direttivo, peraltro, appariva in contrasto con la relazione finale della "Commissione Lattanzi", nella parte in cui questa spiegava la richiesta del legislatore delegante, indicando, in via meramente esemplificativa, reati potenzialmente selezionabili. Si legge, infatti, nella relazione che «Un simile intervento potrebbe consentire – a titolo puramente esemplificativo – l'estensione del regime di procedibilità a querela alle ipotesi aggravate di furto ex art. 625 co. 1 Cp, ricorrenti con molta frequenza anche in ipotesi banali (come nel classico furto in negozio o supermercato, ad es. poiché viene rimosso il dispositivo antitaccheggio, il che integra la violenza sulle cose, e le merci sono esposte negli scaffali, il che integra l'esposizione a pubblica fede); ipotesi rispetto alle quali, anche considerata la natura patrimoniale del bene giuridico tutelato, sarebbe opportuno e coerente richiedere almeno una chiara manifestazione di volontà a procedere della persona offesa». Il passo citato evidenzia in modo esplicito che non era intenzione del legislatore escludere la procedibilità a querela per i reati aggravati contro il patrimonio.

Il contrasto, in realtà, era superabile intendendo il criterio della determinazione del limite minimo della pena come riferito alle sole circostanze attenuanti. L'interpretazione appare supportata dal dato normativo, in quanto il limite di due anni di pena detentiva, indicato dalla l. 134/2021, era riferito al minimo e non al massimo

commissione, non sempre lo è per altri reati, soprattutto contro il patrimonio, per i quali è stata pure estesa la procedibilità a querela dal decreto.

¹¹ Ai fini della comunicazione l'art. 85 d. lgs. 150/2022 specifica anche che il giudice effettua ogni utile ricerca anagrafica, ove necessaria.

edittale, diversamente, ad esempio, dalla l. 103/2017: aveva senso escludere, quindi, nella determinazione del limite minimo, le circostanze attenuanti, perché computate sul minimo, mentre era irrilevante escludere le circostanze aggravanti, dato che queste incidono sul massimo edittale.

L'esempio del furto aggravato, così come quello delle lesioni personali, pure citato nella relazione finale, miravano a guidare il Governo nella selezione dei reati, evidenziando che scopo della legge delega era rendere procedibili a querela quelli che hanno spesso una lesività concreta poco significativa, a volte anche di difficile accertamento e soprattutto puniti spesso con pene modeste e ineffettive perché sospese, oppure quelli che, pur con una concreta offensività rilevante, comportano la difficoltà di individuare l'autore, come spesso accade in relazione ai furti aggravati dal danno di rilevante gravità, per i quali le denunce contro ignoti determinano la messa in funzione della macchina giudiziaria, con dispendio di risorse economiche e umane, ma senza poi alcuna possibile soddisfazione concreta per la persona offesa. In tutti questi casi, a giudizio del legislatore, era opportuno non "ingolfare" le aule giudiziarie, usando il filtro in ingresso della procedibilità a querela, in modo da lasciare al titolare del bene patrimoniale o personale la decisione se richiedere la tutela penale o rinunciarvi.

Rispondeva alla medesima funzione direttiva l'individuazione, da parte del legislatore del 2021, anche delle lesioni stradali gravi e gravissime, quale specifico reato da rendere perseguibile a querela, come si è già evidenziato. La scelta di questo delitto aveva anche la funzione, verosimilmente, di suggerire al Governo di non temere di toccare reati lesivi di diritti personali importanti come l'integrità fisica, quando nella realtà risultino spesso di scarsa offensività concreta ma, al contempo, di frequentissima verifica, tale da sovraccaricare i giudici e, conseguentemente, rallentare la giustizia a discapito dell'efficienza.

I criteri selettivi indicati dalla l. 134/2021 lasciavano al Governo un ampio margine di scelta, maggiore rispetto a quello che il medesimo aveva avuto, nell'elaborazione del d. lgs. 10.4.2018 n. 36, dalla legge delega 103/2017.

Quest'ultima, infatti, nel richiedere l'estensione della procedibilità a querela¹² ai reati contro la persona puniti entro determinati limiti edittali e ai reati contro il patrimonio¹³, salvo in caso di persona offesa incapace per età o infermità, al pari della legge Cartabia, imponeva anche altre preclusioni, assenti nella legge del 2021, che circoscrivevano notevolmente l'alveo dei reati selezionabili per la perseguibilità a querela. Sostanzialmente impedivano di considerare reati astrattamente di media gravità, pur potendo avere un'offensività concreta lieve o comunque tale da essere compensabile per vie extrapenali più vantaggiose per i titolari degli interessi offesi. Veniva richiesto, infatti, di escludere la procedibilità a querela quando concorressero la circostanza aggravante comune del danno patrimoniale di rilevante gravità, ex art.

¹² Art. 1 co. 16 lett. a) l. 103/2017.

¹³ La l. 103/2017 faceva riferimento, nei reati contro la persona, alla pena pecuniaria, da sola o congiunta o alternativa a pena detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, mentre nei reati contro il patrimonio non indicava il limite edittale.

61 n. 7 Cp, o circostanze aggravanti ad effetto speciale o quelle indicate all'art. 339 Cp¹⁴; nonché per il delitto di violenza privata, semplice o aggravato.

Il risultato dell'attuazione della delega del 2021 è stato, di conseguenza, la previsione della procedibilità a querela per un numero di reati maggiore rispetto a quelli individuati dal d. lgs. 36/2018 in attuazione della "riforma Orlando".

Il Governo, nel d. lgs. 150/2022, si è attenuto scrupolosamente ai principi e allo spirito della legge Cartabia. In particolare, nella relazione illustrativa di accompagnamento al decreto¹⁵ ha evidenziato che il bene giuridico tutelato è stato il criterio guida nella selezione e che, in applicazione di esso, non sono stati presi in considerazione i reati contro la persona e contro il patrimonio dal cui contenuto precettivo emerge un'offensività di dimensione sovra-individuale, ossia rivolta (anche) contro beni pubblici o a titolarità diffusa.

Inoltre – si legge sempre nella relazione –, per conformarsi allo spirito della l. 134/2021, in particolare per soddisfare concretamente l'esigenza di deflazione del carico giudiziario, sfruttando appieno la funzione di filtro in ingresso della procedibilità a querela, il legislatore delegato ha selezionato reati contro la persona e contro il patrimonio contraddistinti dalla frequente contestazione e dal prestarsi a condotte risarcitorie e riparatorie.

Quest'ultimo aspetto (il prestarsi a condotte risarcitorie e riparatorie), come vedremo, è stato preso in considerazione, perché agevola l'applicazione della causa estintiva dei reati procedibili a querela per condotte riparatorie, ex art. 162-ter Cp, con accelerazione della chiusura del procedimento penale, nonché del nuovo istituto della giustizia riparativa. Un aspetto che appare particolarmente apprezzabile non solo perché allineato allo spirito deflativo della riforma, ma anche perché conforme al principio direttivo generale della l. 134/2021 del coordinamento delle nuove disposizioni con quelle preesistenti all'interno del sistema penale.

Alla luce dei criteri-guida sopra analizzati, l'art. 2 co. 1 d. lgs. 150/2022, alla lett. b), ha introdotto la procedibilità a querela per una serie di delitti contro la persona e contro il patrimonio del Libro II Cp, e alla lett. c) per due contravvenzioni del Libro III Cp.

A) Il d. lgs. 150/2022 ha esteso la procedibilità a querela alle lesioni personali lievi, di cui all'art. 582 Cp, ossia che comportano una malattia da 21 a 40 giorni, salvo quando la persona offesa sia incapace per età o infermità. In tal modo il Governo auspica un significativo effetto deflativo sul carico giudiziario; quanto meno alleggerisce l'attività dei giudici monocratici del tribunale, in quanto le lesioni personali, nelle ipotesi già oggi perseguibili a querela, sono di competenza del giudice di pace¹⁶.

¹⁴ Si tratta delle circostanze aggravanti previste per i delitti violenti dei privati contro la p.a. quando la violenza o minaccia è commessa nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico ovvero con armi, o da persona travisata, o da più persone riunite, o con scritto anonimo, o in modo simbolico, o valendosi della forza intimidatrice derivante da segrete associazioni, esistenti o supposte, o mediante il lancio o l'utilizzo di corpi contundenti o altri oggetti atti ad offendere, compresi gli artifici pirotecnici, in modo da creare pericolo alle persone.

¹⁵ Relazione illustrativa del d. lgs. 10.10. 2022 n. 150, in *GU suppl straord.* n. 5, 19.10.2022, 487.

¹⁶ Art. 4 co. 1 lett. a) d. lgs. 28.8.2000 n. 274.

Restano, invece, procedibili d'ufficio le seguenti ipotesi aggravate: lesioni commesse a danno degli esercenti professioni sanitarie, socio-sanitarie o ausiliarie di cura, assistenza sanitaria o soccorso, ex art. 61 n. 11-*octies* Cp; lesioni gravi e gravissime previste dall'art. 583 Cp; lesioni aggravate dalle circostanze previste dagli artt. 576 e 577 per l'omicidio doloso¹⁷, ex art. 585 Cp, salvo quella del rapporto di ascendenza, discendenza, coniugio, ex coniugio, adozione, fratellanza, di cui all'art. 577 co. 1 n. 1 e co. 2.

Il Governo sostanzialmente ha ritenuto opportuno mantenere la procedibilità d'ufficio quando le lesioni personali comportino un'offesa all'integrità fisica *in re ipsa* necessariamente sempre grave¹⁸, o la cui grave offensività derivi dal contesto (illecito) in cui sono realizzate¹⁹ o dalle condizioni di vulnerabilità dei soggetti nei cui confronti sono commesse²⁰.

Contrariamente alla l. 103/2017, che l'aveva espressamente escluso, il decreto in esame rende procedibile a querela anche il delitto di violenza privata, salvo quando l'offeso è una persona incapace per età o infermità o quando sia aggravata ai sensi del co. 2 dell'art. 610 Cp²¹. La prima delle due eccezioni è attuativa del criterio selettivo soggettivo indicato dalla legge delega. La seconda rientra, invece, nell'apprezzamento discrezionale del Governo, che appare basato sul fatto che nelle ipotesi aggravate del co. 2 l'offesa non rimane circoscritta alla sfera individuale ma ha carattere diffuso, comportando un pericolo per la pubblica incolumità, cosicché fuoriesce dalla *ratio* di lasciare al titolare del bene giuridico l'*an* e il *quomodo* della tutela. Anche questo delitto, come quello di lesioni personali, spesso reca una concreta offesa lieve e al contempo è di frequentissima contestazione: il filtro della procedibilità a querela consente, quindi, una effettiva riduzione del carico giudiziario, in quanto lascia al titolare del bene individuale valutare se richiedere tutela penale.

Per le medesime ragioni viene reso procedibile a querela il sequestro di persona semplice, previsto dall'art. 605 co. 1 Cp, salvo quando la persona offesa sia incapace per età o infermità. Anch'esso nella realtà spesso presenta un'offensività lieve, in ragione soprattutto della breve durata della privazione della libertà, tenuto conto che la giurisprudenza tende ad applicarlo in modo rigoroso anche per limitazioni di movimento di minuti od ore²². Pertanto, il Governo ha ritenuto opportuno lasciare alla decisione dei titolari del bene individuale offeso se richiedere la tutela penale.

¹⁷ Si tratta delle aggravanti del fatto commesso dal latitante o dall'associato a delinquere per sottrarsi alla cattura o all'arresto, o in occasione di alcuni gravi delitti (maltrattamenti, tratta, violenza sessuale e altri), o per fini futili o abietti, o contro un agente di pubblica sicurezza o contro persona nei cui confronti si siano anche realizzati atti persecutori, o con sostanze venefiche, o con premeditazione.

¹⁸ E' il caso delle lesioni gravi e gravissime di cui all'art. 583 Cp.

¹⁹ E' il caso delle aggravanti degli artt. 576 e 577 Cp.

²⁰ E' il caso dell'aggravante dell'art. 61 n. 11-*octies* Cp., nonché dell'ipotesi in cui la lesione sia cagionata a persona incapace per età o infermità.

²¹ L'art. 610 co. 2 Cp stabilisce che la pena è aumentata quando ricorre una o più delle circostanze previste dall'art. 339 Cp, vale a dire quando la violenza è commessa nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico ovvero con armi, o da persona travisata, o da più persone riunite, o con scritto anonimo, o in modo simbolico, o valendosi della forza intimidatrice derivante da segrete associazioni, esistenti o supposte, o mediante il lancio o l'utilizzo di corpi contundenti o altri oggetti atti ad offendere, compresi gli artifici pirotecnici, in modo da creare pericolo alle persone

²² Cfr. Cass. 10.2.2022 n. 12886, *inedita*; Cass. 14.11.2019 n. 4455, *CEDCass*, m. 278552-01; Cass. 17.4.2013 n. 19548,

La procedibilità a querela della violazione di domicilio, che il d. lgs. 36/2018 aveva lasciato inalterata nella sua previsione²³, viene ulteriormente estesa dal d. lgs. 150/2022 all'ipotesi aggravata dalla violenza sulle cose, salvo quando commessa nei confronti di persona incapace per età o infermità²⁴. Coerentemente alla scelta di rendere procedibile a querela la violenza privata, il Governo ha esteso tale procedibilità anche alle ipotesi in cui la violenza sia rivolta verso cose, perché è naturale e frequente la commissione della violazione di domicilio con modalità tipo forzatura e danneggiamento di serrature o infissi, che però non la rendono di per sé grave.

Situazione particolare è quella del delitto di minaccia. Su di esso era già intervenuto il d. lgs. 36/2018 a circoscrivere l'area della procedibilità d'ufficio – prima prevista sempre – all'ipotesi aggravata da una o più circostanze dell'art. 339 Cp²⁵, nonché quando grave e con il ricorso di circostanze aggravanti ad effetto speciale²⁶. Il d. lgs. 150/2022 è nuovamente intervenuto in un senso, ancora una volta, contrastante con le scelte della "riforma Orlando". In particolare, ha ulteriormente ridotto la procedibilità d'ufficio della minaccia grave, escludendola nel caso in cui la circostanza aggravante ad effetto speciale concorrente sia la recidiva. Ciò in quanto la condizione personale di recidivo non influisce di per sé sulla gravità dell'offesa recata dalla minaccia. Al contempo il decreto ha introdotto la procedibilità d'ufficio per la minaccia quando la persona offesa è incapace per età o infermità²⁷, in attuazione del criterio selettivo indicato dalla delega.

B) Per quanto concerne i delitti contro il patrimonio, il d. lgs. 150/2022 ha esteso la procedibilità a querela al furto aggravato dal danno patrimoniale di rilevante gravità, ex art. 61 n. 7 Cp, nuovamente ponendosi in contrasto con il legislatore del 2017 che, invece, aveva indicato tra i criteri selettivi per la procedibilità a querela l'esclusione nei reati contro il patrimonio aggravati dal danno di rilevante gravità. Il Governo ha motivato la scelta, nella relazione illustrativa del decreto in esame, osservando che «la rilevante gravità del danno non rende inopportuno, di per sé, il regime di procedibilità a querela. Nulla impedisce infatti che anche tale danno possa essere risarcito o

in CEDCass, m. 256746

²³ Peraltro, il d. lgs. 36/2018 aveva reso procedibile a querela la violazione di domicilio commessa abusivamente da p.u. nell'ipotesi dell'art. 615 co. 2, ossia quando l'abuso consista nell'introdursi nei luoghi di privata dimora senza l'osservanza delle formalità prescritte dalla legge.

²⁴ Per far ciò il d. lgs. 150/ ha riformulato i co. 3 e 4 dell'art. 614 Cp nel seguente modo: «3. La pena è da due a sei anni se il fatto è commesso con violenza sulle cose, o alle persone, ovvero se il colpevole è palesemente armato. 4. Il delitto è punibile a querela della persona offesa. Si procede tuttavia d'ufficio quando il fatto è commesso con violenza alle persone, ovvero se il colpevole è palesemente armato o se il fatto è commesso con violenza sulle cose nei confronti di persona incapace, per età o per infermità».

²⁵ Per far ciò, il d. lgs. 36/2018 aveva aggiunto all'art. 612 il co. 3, ai sensi del quale «Si procede d'ufficio se la minaccia è fatta in uno dei modi indicati nell'art. 339».

²⁶ Così stabiliva l'art. 623-ter Cp, inserito proprio dal d. lgs. 36/2018.

²⁷ La parziale modifica della procedibilità della minaccia grave è stata realizzata mediante una riforma topografica, in quanto prima la previsione era contenuta nell'art. 623-bis Cp, mentre ora è stata trasfusa nell'art. 612 co. 3 Cp, che risulta così riformulato: «Si procede d'ufficio se la minaccia è fatta in uno dei modi indicati nell'art. 339, ovvero se la minaccia è grave e ricorrono circostanze aggravanti ad effetto speciale diverse dalla recidiva, ovvero se la persona offesa è incapace, per età o per infermità».

riparato, con conseguente remissione della querela ed estinzione del reato, anche ai sensi dell'art. 162-ter Cp»²⁸.

Inoltre, ha reso procedibile a querela, conformemente all'esempio suggerito dalla relazione finale della Commissione "Lattanzi", il furto aggravato ai sensi dell'art. 625, ad eccezione dell'ipotesi prevista al n. 7 (furto su cose esistenti in uffici o stabilimenti pubblici, o sottoposte a sequestro o a pignoramento, o destinate a pubblico servizio o a pubblica utilità, difesa o reverenza) e al n. 7-bis (furto su componenti metalliche o altro materiale sottratto ad infrastrutture destinate all'erogazione di energia, di servizi di trasporto, di telecomunicazioni o di altri servizi pubblici e gestite da soggetti pubblici o da privati in regime di concessione pubblica), che restano procedibili d'ufficio. Peraltro, viene reso procedibile a querela anche il furto di cose esposte alla pubblica fede, rientrante nel n. 7, in quanto fattispecie aggravata spesso di lieve offensività concreta ma di frequente contestazione.

Ratio dell'opzione relativa ai furti aggravati è che solo nelle ipotesi dei nn. 7 e 7-bis il furto ha una dimensione pubblicistica. Viene, peraltro, introdotta la procedibilità d'ufficio in ogni caso (quindi anche per il furto semplice) quando la persona offesa sia incapace per età o infermità, conformemente al principio direttivo indicato nella legge delega²⁹. Per ragioni di coordinamento interno e coerenza sistematica, inoltre, il d. lgs. 150/2022 ha modificato la rubrica dell'art. 626 Cp – da "Furti punibili a querela dell'offeso" a "Furti minori" – dato che ha quasi del tutto generalizzato la procedibilità a querela per il furto aggravato, intervenendo non solo sull'art. 625 Cp, ma anche sull'art. 624 co. 3 Cp³⁰.

Analogo trattamento è stato riservato a due delitti fraudolenti, la truffa e la frode informatica. Entrambi, come il furto, sono stati resi procedibili a querela quando aggravati dal danno patrimoniale di rilevante gravità, ai sensi dell'art. 61 n. 7 Cp per la medesima ragione esposta in ordine al furto. L'estensione della querela è stata attuata intervenendo sull'art. 649-bis Cp, introdotto dal d. lgs. 36/2018, che, nella sua formulazione originaria, prevedeva, per la truffa, per la frode informatica, nonché per l'appropriazione indebita, la procedibilità d'ufficio in caso di concorso della circostanza aggravante del danno patrimoniale rilevante, delle circostanze aggravanti ad effetto speciale, o quando la persona offesa fosse incapace per età o infermità. L'art. 649-bis, come riformulato dal d. lgs. 150/2022, non contiene più il riferimento alla circostanza aggravante del danno patrimoniale rilevante, per le ragioni evidenziate in

²⁸ Relazione illustrativa del d. lgs. 150/2022, cit., 492.

²⁹ Il co. 3 dell'art. 624 Cp, come riformulato dal d. lgs. 150/2022, ora stabilisce: «Il delitto è punibile a querela della persona offesa. Si procede tuttavia d'ufficio se la persona offesa è incapace, per età o per infermità, ovvero se ricorre taluna delle circostanze di cui all'art. 625 n. 7, salvo che il fatto sia commesso su cose esposte alla pubblica fede, e 7-bis».

³⁰ L'art. 624 co. 3 Cp prevede le seguenti ipotesi di furto aggravato: con violenza sulle cose; con mezzo fraudolento; con destrezza; portando in dosso armi o narcotici, senza farne uso; da parte di tre o più persone, o da persona travisata o che simuli la qualità di p.u. o di incaricato di p.s.; sul bagaglio di viaggiatori in ogni specie di veicolo, nelle stazioni, negli scali o banchine, negli alberghi o in altri esercizi ove si somministrano cibi o bevande; su tre o più capi di bestiame raccolti in gregge o in mandria, ovvero su animali bovini o equini, anche non raccolti in mandria; all'interno di mezzi di pubblico trasporto; nei confronti di persona che si trovi nell'atto di fruire ovvero che abbia appena fruito dei servizi di istituti di credito, uffici postali o sportelli automatici adibiti al prelievo di denaro.

relazione al furto, e alla circostanza aggravante ad effetto speciale della recidiva, per le ragioni esposte in ordine al delitto di minaccia. La disposizione è applicabile anche all'appropriazione indebita.

E' stata lasciata immutata la procedibilità d'ufficio per la truffa e la frode informatica nelle ipotesi aggravate di cui ai co. 2 degli artt. 640³¹ e 640-ter Cp³², in quanto situazioni nelle quali l'offesa non ha più natura "privata", individuale, ma assume un disvalore pubblico, diffuso.

La turbativa violenta del possesso di cose immobili (art. 634 Cp) – che il d. lgs. 36/2018 aveva lasciato inalterata nella procedibilità sempre d'ufficio –, è stata resa anch'essa procedibile a querela dal decreto in esame per ragioni di coerenza interna, in quanto, per espressa clausola di riserva specifica, è fattispecie sussidiaria rispetto all'invasione di terreni o edifici, che l'art. 633 Cp punisce in misura maggiore ma con procedibilità a querela. La turbativa rimane procedibile d'ufficio solo quando la persona offesa è incapace, per età o per infermità.

Il danneggiamento, che era diventato sempre procedibile d'ufficio dopo che il d. lgs. 15.1.2016 n. 7 aveva depenalizzato l'ipotesi non violenta, è stata resa procedibile a querela quando commesso nella forma per così dire "privata", prevista dall'art. 635 co. 1 Cp, salvo quando la persona offesa sia incapace, per età o per infermità o quando sia commesso in occasione del delitto di interruzione di un servizio pubblico o di pubblica utilità, di cui all'art. 331 Cp. Resta, invece, procedibile d'ufficio il danneggiamento per così dire "pubblico", previsto ai co. 2 e 3, in ragione del coinvolgimento di interessi collettivi.

C) Infine, il d. lgs. 150/2022 è intervenuto sulla procedibilità di due contravvenzioni codicistiche concernenti la polizia di sicurezza: il disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone (art. 659 Cp) e la molestia (artt. 660 Cp).

Si tratta della prima volta che il legislatore penale ha previsto la procedibilità a querela di contravvenzioni. Ciò in deroga all'art. 11 disp att Cp, ai sensi del quale le contravvenzioni «sono sempre perseguibili d'ufficio, anche se è stabilita la punibilità a querela della persona offesa». Una deroga del tutto legittima, anche se mai attuata prima d'ora, dato che viene introdotta da un atto avente forza di legge ordinaria al pari delle disposizioni attuative del Cp.; legittima anche sotto il profilo del rispetto dei principi della legge delega, dato che questa richiedeva un intervento su "reati" e non su "delitti". Già la legge n. 103/2017 aveva usato tale più ampio termine ma il legislatore delegato nel d. lgs. 36/2018 aveva limitato il suo intervento attuativo ai soli delitti.

³¹ Si tratta delle ipotesi di truffa a danno dello Stato o di enti pubblici, o commessa col pretesto di far esonerare dal servizio militare (ipotesi di fatto inapplicabile a seguito dell'abrogazione dell'obbligo del servizio militare per i cittadini italiani), o ingenerando nella persona offesa il timore di un pericolo immaginario o l'erroneo convincimento di dovere eseguire un ordine dell'autorità; o commessa approfittando di circostanze di tempo, di luogo o di persona, anche in riferimento all'età, tali da ostacolare la pubblica o privata difesa.

³² Si tratta della frode informatica aggravata dall'essere a danno dello Stato o di enti pubblici; dal produrre un trasferimento di denaro, di valore monetario o di valuta virtuale o essere commessa con abuso della qualità di operatore del sistema; o commessa con furto o indebito utilizzo dell'identità digitale in danno di uno o più soggetti; o commessa approfittando di circostanze di persona, anche in riferimento all'età, tali da ostacolare la pubblica o privata difesa.

Il disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone, che prima era procedibile d'ufficio sempre, ora lo è diventato solo nell'ipotesi del co. 2, ossia quando arrecato nello svolgimento di attività professionali/lavorative, dato che in tal caso l'offesa non è individuale ma diffusa. L'ipotesi di disturbo prevista dal co. 1, invece, reca un'offesa individuale, che giustifica la procedibilità a querela; peraltro, resta la procedibilità d'ufficio quando il disturbo sia arrecato a spettacoli, ritrovi o trattenimenti pubblici, in quanto in tal caso esso assume una dimensione collettiva, o a persona incapace, per età o per infermità.

La molestia, prima sempre procedibile d'ufficio, è stata resa procedibile a querela, per ragioni di coerenza interna, dal momento che la tipologia di molestia ivi prevista è meno grave di quella descritta nel delitto di atti persecutori che, invece, l'art. 612-bis punisce a querela di parte nell'ipotesi semplice. La molestia resta procedibile d'ufficio quando la persona offesa è incapace, per età o per infermità.

2.3. Come si è sottolineato in precedenza, la l. 134/2021 richiedeva al legislatore delegato di potenziare non solo la funzione di filtro in ingresso della querela – tramite l'ampliamento del novero dei reati procedibili in tal modo –, ma anche quella di filtro *in itinere*, che la querela svolge dopo essere stata presentata.

Già la trasformazione della procedibilità di un reato da ufficio a querela, a ben vedere, influisce anche sulla funzione *in itinere*, in quanto determina la possibilità di applicare la causa di estinzione per condotte riparatorie, prevista dall'art. 162-ter Cp per i soli reati perseguibili a querela.

Ma esiste un secondo strumento attraverso il quale la procedibilità a querela spiega l'effetto di filtro *in itinere*: la remissione della querela. Anch'essa, infatti, è causa estintiva del reato e determina la chiusura anticipata del procedimento con contrazione dei tempi processuali.

Ai sensi dell'art. 152 Cp, la remissione della querela estingue il reato, salvo alcuni per i quali la legge espressamente non la consenta³³, a condizione che intervenga prima della sentenza di condanna. Essa può essere processuale o extraprocessuale. Nel primo caso, disciplinato dall'art. 340 Cpp, essa è sempre espressa ed è manifestata con le forme della rinuncia espressa, ossia con dichiarazione all'autorità giudiziaria procedente o all'autorità di polizia giudiziaria. La remissione extraprocessuale, invece, in base all'art. 152 co. 2 Cp, può anche essere tacita, «quando il querelante ha compiuto fatti incompatibili con la volontà di persistere nella querela».

La l. 134/2021 – all'art. 1 co. 15 lett. d) – chiedeva al Governo di prevedere «quale remissione tacita della querela l'ingiustificata mancata comparizione del querelante

³³ E' irrevocabile la querela per i delitti di violenza sessuale semplice o aggravata, ai sensi dell'art. 609-septies Cp, nonché per quello di atti persecutori se la minaccia è grave e reiterata e aggravata, ex art. 612-bis co. 2 Cp dall'essere commessa dal coniuge, ex coniuge o persona legata da relazione sentimentale, anche passata (art. 612-bis co. 4 Cp). La *ratio* è che in tutti questi casi il legislatore vuole evitare che la persona offesa, in ragione della particolare vulnerabilità in cui si trova, possa essere indotta alla remissione con pressioni o comunque essere condizionata nella propria volontà di rinunciare alla tutela penale. Per gli atti persecutori, nei casi in cui la remissione è consentita, può essere solo processuale, in modo che tale manifestazione di volontà sia sottoposta al controllo, da parte dell'autorità giudiziaria o di polizia giudiziaria, che non sia inficiata in alcun modo, ma libera e spontanea.

all'udienza alla quale sia stato citato in qualità di testimone», in ciò discostandosi dalla l. 103/2017, che invece si era limitata a richiedere al Governo di ampliare il novero dei reati procedibili a querela.

L'art. 1 lett. h) d. lgs. 150/2022 ha dato attuazione alla suddetta richiesta, intervenendo sull'art. 152 Cp. Oltre ad apportare una modifica terminologica, ovvero la sostituzione nel co. 1 della parola "delitti" con quella più ampia di "reati" – dettata da ragioni di coordinamento interno, in quanto, come si è poc'anzi osservato, il d. lgs. 150/2022 ha introdotto la procedibilità a querela anche per due contravvenzioni –, detta disposizione ha inserito nell'art. 152 Cp il co. 3, che prevede due nuove specifiche ipotesi di remissione tacita della querela, che si aggiungono all'unica e ben più generica ipotesi di remissione tacita già prevista dal co. 2.

La prima delle due nuove cause di remissione tacita riproduce alla lettera quanto richiesto dalla l. 134/2021: si considera integrata «quando il querelante, senza giustificato motivo, non compare all'udienza alla quale è stato citato in qualità di testimone». In tal modo viene positivizzata una regola interpretativa giurisprudenziale secondo la quale l'assenza del querelante, all'udienza in cui era stato citato in veste di testimone, deve considerarsi un comportamento che esprime un implicito disinteresse del medesimo a proseguire nella querela, integrante un fatto incompatibile con la volontà di persistere, ossia riconducibile a remissione tacita ex art. 152 co. 2 Cp³⁴. Detta interpretazione era fondata, a sua volta, sulla prassi dei giudici di avvisare previamente il querelante – mediante notifica – che l'eventuale mancata comparizione in udienza del medesimo, sarebbe stata intesa come volontà di rimettere la querela. Come vedremo a breve, anche quest'ultima regola è stata positivizzata dal d. lgs. 150/2022, attraverso l'integrazione dei contenuti che devono essere obbligatoriamente indicati nell'atto di citazione del testimone, previsti all'art. 142 co. 3 disp att Cpp.

La nuova ipotesi di remissione tacita opera a condizione che la mancata comparizione sia ingiustificata. Ciò significa, come sottolinea la relazione illustrativa del d. lgs. 150/2022³⁵, che il giudice, ove ritenga che l'assenza possa essere dipesa da qualsiasi forma di indebito condizionamento, come violenza, minaccia, offerta o promessa di danaro o di altra utilità diverse dal risarcimento del danno, avrà il potere/dovere di svolgere adeguati accertamenti.

Tutto ciò non è, però, richiesto espressamente dalla legge, ma è lasciato alla valutazione discrezionale del giudice, con il rischio – tutt'altro che astratto, tenuto conto anche del notevole carico giudiziario incombente su ogni magistrato – che egli consideri ingiustificata l'assenza in modo fittizio (usando, cioè, formulette di stile), senza indagarne i reali motivi. Di conseguenza potrebbero venire penalizzati gli interessi dell'offeso, come nel caso in cui questi non fosse comparso per un impedimento improvviso e imprevedibile, che non gli ha consentito di preavvisare l'autorità giudiziaria. Sotto questo profilo, non può negarsi un *deficit* di determinatezza della suddetta nuova fattispecie di remissione tacita, che risulta sfavorevole alla persona offesa, nella misura in cui non indica quando l'assenza deve

³⁴ Cfr., *ex plurimis*, Cass. 29.1.2021 n. 5801, in *CEDCass* m. 280484-01; Cass. 29.11.2019 n. 8101, in www.dirittoegiustizia.it del 2.3.2020; Cass. S.U. 23.6.2016 n. 31668, in *FI* 2016, II, 553.

³⁵ *Relazione illustrativa, cit.*, 505 s.

ritenersi ingiustificata, né dà criteri al giudice per valutarlo. Un'indeterminatezza che potrebbe provocare anche una disparità di trattamento rispetto alla remissione espressa, per la quale, al contrario, l'art. 340 Cpp stabilisce le modalità con le quali deve essere esternata.

Per ragioni di coordinamento interno al codice di rito, il d. lgs. 150/2022, avendo introdotto la suddetta ipotesi di remissione tacita, ha anche modificato l'art. 133 Cpp - che consente al giudice di ordinare l'accompagnamento coatto del testimone citato, che non si sia presentato all'udienza senza comunicare un legittimo impedimento - inserendo il co. 1-bis, ai sensi del quale l'accompagnamento coatto non può essere disposto nel caso in cui la mancata comparizione integri, ai sensi dell'art. 152 co. 3 Cp, remissione tacita della querela.

In conformità al principio direttivo della legge delega che imponeva una tutela rafforzata nei confronti delle persone offese vulnerabili, il d. lgs. 150/2022 ha aggiunto, inoltre, all'art. 152 Cp un co. 4, in base al quale la disposizione sulla remissione tacita per mancata comparizione non si applica «quando il querelante è persona incapace per ragioni, anche sopravvenute, di età o di infermità, ovvero persona in condizione di particolare vulnerabilità ai sensi dell'art. 90-*quater* Cpp»³⁶, nonché «quando la persona che ha proposto querela ha agito nella qualità di esercente la responsabilità genitoriale su un minore, ovvero di rappresentante legale di una persona minore o incapace, ovvero di persona munita di poteri per proporre querela nell'interesse della persona offesa priva in tutto o in parte di autonomia, ovvero di curatore speciale nominato ai sensi dell'art. 121». In tal modo il Governo ha inteso scongiurare il rischio che eventuali negligenze del rappresentante non comparso come testimone possano risolversi in una diminuzione di tutela per gli interessi sostanziali del rappresentato³⁷.

La seconda nuova ipotesi di remissione tacita, introdotta dal d. lgs. 150/2022, è integrata «quando il querelante ha partecipato a un programma di giustizia riparativa concluso con un esito riparativo; nondimeno, quando l'esito riparativo comporta l'assunzione da parte dell'imputato di impegni comportamentali, la querela si intende rimessa solo quando gli impegni sono stati rispettati».

Essa, diversamente dalla precedente, non è stata richiesta espressamente dalla legge delega, ma è comunque attuativa di un altro principio direttivo di essa, quello espresso dall'art. 1 co. 18 lett. e) l. 134/2021, secondo cui il legislatore delegato doveva «prevedere che l'esito favorevole dei programmi di giustizia riparativa possa essere valutato nel procedimento penale e in fase di esecuzione della pena», tenuto conto che, ai sensi dell'art. 1 co. 18 lett. c) l. 134/2021, l'accesso ai programmi di giustizia riparativa è consentito in qualsiasi stato e grado del procedimento penale, nonché durante l'esecuzione della pena.

Il Governo, nell'ambito del proprio potere discrezionale di valutazione dell'esito favorevole del programma di giustizia riparativa, ha, quindi, attribuito ad esso (anche)

³⁶ La disposizione desume la particolare vulnerabilità di un soggetto (oltre che da età e infermità) dal tipo di reato, dalle modalità e circostanze del fatto per cui si procede. Si tiene conto se il fatto risulta commesso con violenza alla persona o con odio razziale, se è riconducibile ad ambiti di criminalità organizzata o di terrorismo, anche internazionale, o di tratta degli esseri umani, se si caratterizza per finalità di discriminazione, e se la persona offesa è affettivamente, psicologicamente o economicamente dipendente dall'autore del reato.

³⁷ *Relazione illustrativa, cit.*, 503.

l'effetto di remissione tacita stragiudiziale in relazione ai reati procedibili a querela. Combinando l'art. 152 co. 3 n. 2 Cp con l'art. 42 co. 1 lett. e) d. lgs. 150/2022 - che definisce il concetto di «esito riparativo» - si può ricavare che ha effetto di remissione tacita della querela l'accordo, risultante dal programma di giustizia riparativa, volto alla riparazione dell'offesa e idoneo a rappresentare l'avvenuto riconoscimento reciproco e la possibilità di ricostruire la relazione tra i partecipanti, ossia tra querelante e querelato.

Tale ipotesi di remissione tacita appare di particolare rilevanza, in quanto evidenzia che anche il nuovo istituto della giustizia riparativa può avere effetto deflattivo, sebbene questo non sia la sua funzione principale. Il legislatore delegato ha così combinato i due istituti della remissione della querela e della giustizia riparativa in funzione di filtro *in itinere*, in quanto l'esito positivo del programma determina l'estinzione del reato con possibile anticipazione della chiusura del procedimento, conformemente alla *ratio* generale della "riforma Cartabia".

Proprio l'effetto combinato di filtro *in itinere* spiega e giustifica, a nostro parere, anche la scelta del Governo di introdurre, solo per i reati procedibili a querela soggetta a remissione, un meccanismo sospensivo, nel nuovo art. 129-bis Cpp (Accesso ai programmi di giustizia riparativa), in cui è stabilito al co. 4 che, in seguito all'emissione dell'avviso di chiusura delle indagini preliminari, *ex art. 415-bis Cpp*, il giudice, a richiesta dell'imputato, può disporre con ordinanza la sospensione del procedimento o del processo per lo svolgimento del programma di giustizia riparativa per un periodo non superiore a centottanta giorni.

La scelta di circoscrivere questo meccanismo a richiesta dell'imputato ai soli reati perseguibili a querela soggetta a remissione dipende dal fatto che la sospensione *ex lege* del procedimento penale, in attesa dell'esito del programma di giustizia riparativa, può giustificarsi solo se il raggiungimento di un esito riparativo si traduce nell'estinzione del reato: in questo caso, il ritardo è ampiamente compensato dalla definizione extragiudiziale del conflitto e dal conseguente risparmio di attività processuale.

L'effetto deflattivo derivante dalla combinazione tra procedibilità a querela e giustizia riparativa raggiunge l'apice nell'art. 44 d. lgs. 150/2022, il quale, nell'indicare i principi per l'accesso alla giustizia riparativa, stabilisce al co. 3, per i soli delitti perseguibili a querela, che si può accedere ai programmi di giustizia riparativa anche prima che la querela sia proposta. Emerge nell'art. 44 l'uso restrittivo del termine "delitti" anziché "reati", verosimilmente imputabile a una svista piuttosto che a una scelta, tenuto conto che il decreto in esame ha introdotto la procedibilità a querela anche per due contravvenzioni. Questo potrà sollevare in futuro una questione di legittimità costituzionale per disparità di trattamento.

Nonostante l'innegabile utilità concreta che questa disposizione potrà avere in ragione del suo effetto di filtro in ingresso³⁸, non si può, tuttavia, sottacere che l'art. 44 d. lgs. 150/2022 va oltre i principi della legge delega, in quanto questa richiedeva che

³⁸ Consentendo l'accesso ai programmi di giustizia riparativa prima e a prescindere dalla querela, l'art. 44 può, infatti, impedire l'instaurazione del procedimento penale, con effetto deflattivo del numero di procedimenti penali.

l'accesso alla giustizia riparativa fosse previsto in ogni stato e grado del procedimento penale, ma non prima³⁹. La nuova disposizione, quindi, si espone a possibili dubbi di illegittimità costituzionale anche sotto il profilo dell'eccesso di delega.

2.4. Il legislatore delegato, oltre ad ampliare le funzioni di filtro in ingresso e *in itinere* della querela, è anche intervenuto sulle disposizioni di disciplina di questo istituto, in particolare su quelle relative agli obblighi informativi.

Ciò ha fatto per una pluralità di ragioni: *in primis*, per tutelare gli interessi dell'offeso, consentendo a questo di prendere decisioni consapevoli; al tempo stesso per responsabilizzare il medesimo, rendendolo parte più attiva nel procedimento penale, dato che finora ha avuto un ruolo prevalentemente passivo; infine, per ragioni di coordinamento all'interno del sistema penale – sostanziale e processuale –, costituente, come già più volte evidenziato, uno dei principi direttivi della legge delega⁴⁰, da cui derivava la necessità di integrare alcune disposizioni processuali preesistenti, per adeguarle e coordinarle con quelle, introdotte dal d. lgs. 150/2022, riguardanti le due nuove ipotesi di remissione tacita della querela e della giustizia riparativa.

In particolare, il d. lgs. 150/2022 ha integrato, all'art. 90-bis Cpp (Informazioni alla persona offesa), l'elenco delle informazioni che devono essere fornite dall'autorità procedente alla persona offesa dal reato, sin dal primo contatto. Sono state inserite quelle relative al fatto che la mancata comparizione, senza giustificato motivo, della persona offesa, che abbia proposto querela, all'udienza alla quale sia stata citata in qualità di testimone, comporta la remissione tacita di querela (lett. *n-bis*); nonché alla facoltà di accedere ai programmi di giustizia riparativa (lett. *p-bis*); al fatto che la partecipazione del querelante a un programma di giustizia riparativa, concluso con un esito riparativo e con il rispetto degli eventuali impegni comportamentali assunti da parte dell'imputato, comporta la remissione tacita di querela (lett. *p-ter*)⁴¹.

Per completezza sistematica l'obbligo di informazione preventiva al querelante in ordine all'effetto di remissione tacita della mancata comparizione come testimone è stato inserito anche nell'art. 142 disp att Cpp (Citazione di testimoni, periti, interpreti, consulenti tecnici e imputati di un procedimento connesso), mediante l'aggiunta al co. 3 – che elenca i contenuti dell'atto di citazione – della lett. *d-bis*). Tale informativa, come si è poc'anzi evidenziato, positivizza la prassi garantista, instaurata dalla giurisprudenza, di avvisare preventivamente il querelante delle conseguenze negative della sua eventuale assenza. Con tale espressa previsione il legislatore delegato ha inteso assicurare alla persona offesa il diritto di essere compiutamente informata delle conseguenze processuali che la legge annette ai suoi comportamenti, in modo da

³⁹ Art. 1 co. 18 lett. c) l. 134/2021.

⁴⁰ Si consideri che la l. 134/2021, all'art. 1 co. 3, specificava che il Governo era delegato ad adottare uno o più decreti legislativi recanti norme non solo di attuazione delle disposizioni del co. 1, ma anche di coordinamento tra le stesse e le altre leggi dello Stato, anche modificando la formulazione e la collocazione delle norme del Cp, del Cpp, delle norme di attuazione del Cpp e delle disposizioni contenute in leggi speciali non direttamente investite dai principi e criteri direttivi di delega, in modo da renderle ad essi conformi.

⁴¹ Le integrazioni dell'art. 90-bis Cpp sono apportate dall'art. 5 co. 1 lett. e) d. lgs. 150/2022.

consentirgli di compiere scelte libere e consapevoli, orientate alla tutela del proprio interesse⁴².

Per quanto concerne le informazioni alla persona offesa relative alla giustizia riparativa, inserite nell'art. 90-bis Cpp, il d. lgs. 150/2022 le ha estese, mediante l'introduzione dell'art. 90-bis1 Cpp, a una figura nuova, che può partecipare alla giustizia riparativa, detta anche vittima indiretta, ossia alla persona che, pur non essendo titolare del bene offeso, ha subito un danno in conseguenza della commissione del reato.

Tra le informazioni che, ai sensi dell'art. 90-bis Cpp, devono essere fornite, sin dal primo contatto, dall'autorità procedente alla persona offesa, al fine di consentire alla stessa una partecipazione consapevole ed attiva al procedimento, il d. lgs. 150/2022 ha aggiunto anche quelle relative all'obbligo del querelante di dichiarare o eleggere domicilio per la comunicazione e la notificazione degli atti del procedimento, con l'avviso che la dichiarazione di domicilio può essere effettuata anche dichiarando un indirizzo di posta elettronica certificata o altro servizio elettronico di recapito certificato qualificato (lett. *a-bis*); nonché relative alla facoltà del querelante, che non abbia provveduto all'atto di presentazione della querela, di dichiarare o eleggere domicilio anche successivamente (lett. *a-ter*); infine, all'obbligo del querelante, in caso di mutamento del domicilio dichiarato o eletto, di comunicare tempestivamente e nelle forme prescritte all'autorità giudiziaria procedente la nuova domiciliazione (lett. *a-quater*).

Anche queste informazioni sono state inserite per ragioni di coordinamento sistematico, avendo il d. lgs. 150/2022 introdotto l'obbligo del querelante di indicare un domicilio per le notificazioni. Un obbligo espressamente richiesto dalla legge delega⁴³, insieme all'estensione della procedibilità a querela e all'introduzione della remissione tacita per mancata comparizione.

Seppure l'obbligo, imposto al querelante, di indicare un domicilio sia dettato da una *ratio* di favore per lo stesso, come in genere tutta la nuova disciplina che lo riguarda, in quanto agevola un'effettiva e completa partecipazione al procedimento e la tutela dei propri interessi da parte della persona offesa, è innegabile, per contro, che comporta un ulteriore nuovo onere. Per alleggerire detto obbligo, la legge delega aveva previsto una semplificazione di adempimento mediante la previsione della facoltà di indicare un «domicilio telematico idoneo», non necessariamente certificato.

Il d. lgs. 150/2022, tuttavia, nell'inserire detto obbligo nel nuovo art. 153-bis Cpp⁴⁴, si è discostato dalla legge delega, richiedendo che l'eventuale domicilio digitale indicato

⁴² Relazione illustrativa, cit., 505.

⁴³ L'art. 1 co. 15 lett. c) l. 134/2021 stabiliva, infatti, che il Governo doveva «prevedere l'obbligo, quanto ai reati perseguibili a querela, che con l'atto di querela sia dichiarato o eletto domicilio per le notificazioni; prevedere la possibilità di indicare, a tal fine, un idoneo recapito telematico».

⁴⁴ L'art. 153-bis Cpp recita: «1. Il querelante, nella querela, dichiara o elegge domicilio per la comunicazione e la notificazione degli atti del procedimento. A tal fine, può dichiarare un indirizzo di posta elettronica certificata o altro servizio elettronico di recapito certificato qualificato. 2. Il querelante ha comunque facoltà di dichiarare o eleggere domicilio anche successivamente alla formulazione della querela, con dichiarazione raccolta a verbale o depositata con le modalità telematiche previste dall'art. 111-bis, ovvero mediante telegramma o lettera raccomandata con sottoscrizione autenticata da un notaio, da altra persona autorizzata o dal difensore. La dichiarazione può essere effettuata anche presso la segreteria del pubblico ministero procedente o presso la

sia certificato, optando per quella che era stata la scelta originaria del d.d.l. AC 2435, poi modificata dalla "Commissione Lattanzi".

Dall'inosservanza dell'obbligo di eleggere domicilio la l. 134/2021 non faceva derivare sanzioni processuali, come l'inammissibilità o l'invalidità. Se si è trattato di una scelta, essa appare ingiustificata, dato che l'obbligo è funzionale non solo alla semplificazione delle comunicazioni tra autorità giudiziaria e persona offesa, ma anche alla responsabilizzazione di questa. Infatti, l'ordinamento fa dipendere dall'esercizio della facoltà di querela della persona offesa la stessa punibilità del reato, in considerazione della non particolare gravità dell'offesa arrecata da questo e del carattere individuale del bene giuridico tutelato⁴⁵.

Se si è trattato di omissione involontaria, su di essa il legislatore delegato nulla ha potuto, in quanto se l'avesse colmata con la previsione di sanzioni, sarebbe incorso in un eccesso di delega.

3. La l. 134/2021 chiedeva al Governo di intervenire, mediante estensione dell'ambito applicativo, anche su altri due istituti aventi natura di filtro *in itinere*⁴⁶, in quanto cause estintive della punibilità idonee a produrre un'anticipazione della definizione del processo, ossia ad avere un effetto di deflazione processuale: la sospensione del procedimento con messa alla prova (art. 168-bis Cp) e la non punibilità per particolare tenuità del fatto (art. 131-bis Cp).

cancelleria del giudice precedente. 3. In caso di mutamento del domicilio dichiarato o eletto, il querelante ha l'obbligo di comunicare all'autorità precedente, con le medesime modalità previste dal co. 2, il nuovo domicilio dichiarato o eletto. 4. Le notificazioni al querelante che non ha nominato un difensore sono eseguite presso il domicilio digitale e, nei casi di cui all'art. 148 co. 4, presso il domicilio dichiarato o eletto».

⁴⁵ Nella relazione illustrativa del d. lgs. 150/2022 (501) si ipotizza che la *ratio* di non prevedere conseguenze giuridiche negative, in particolare l'inammissibilità o l'invalidità della querela, sia da rinvenire nel fatto che, essendo questa un atto con natura e valenza non solo processuale, ma anche sostanziale (la richiesta di procedere per l'accertamento di fatti penalmente rilevanti e correlate responsabilità e il diritto ad ottenere tutela dall'ordinamento), potrebbe risultare eccessivamente penalizzante condizionare l'esercizio di un diritto della persona offesa (il cui ruolo deve invece essere valorizzato, secondo il disegno complessivo della riforma) all'assolvimento di un obbligo legale principalmente funzionale al perseguimento di un obiettivo di semplificazione procedimentale e non strettamente inerente al contenuto sostanziale intrinseco dell'atto di querela.

⁴⁶ Al medesimo fine la legge delega chiedeva anche di introdurre una nuova causa di estinzione delle contravvenzioni, consistente nell'adempimento di prescrizioni imposte dall'organo accertatore. Il d. lgs. 150/2022 ha attuato la direttiva, introducendo all'art. 70 detta causa estintiva per le contravvenzioni alimentari previste e punite dalla legge 283/962 sulla disciplina igienico-sanitaria di alimenti e bevande, purché non concorrano con delitti (ad esempio l'adulterazione di sostanze alimentari, ex art. 440 Cp) e abbiano cagionato un danno o un pericolo suscettibile di elisione mediante condotte ripristinatorie o risarcitorie. La causa estintiva è applicabile alle poche contravvenzioni rimaste in tale legge, ossia alle violazioni degli artt. 5, 6 e 12. Le condizioni, i termini e il procedimento sono gli stessi stabiliti nella Parte VI-bis del d. lgs. 152/2006 (introdotta dalla l. 68/2015) per l'estinzione delle contravvenzioni ambientali, che, a sua volta, li ha mutuati dalla disciplina della causa estintiva delle contravvenzioni riguardanti violazioni di norme sulla prevenzione di infortuni sul lavoro, prevista nel d. lgs. 81/2008. C'è però un aspetto che distingue la nuova causa estintiva delle contravvenzioni alimentari dalle altre: è la previsione, in alternativa al pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria, del lavoro di pubblica utilità, che può essere richiesto dal contravventore il quale dimostri di essere impossibilitato economicamente a pagare la sanzione pecuniaria (art. 12-*quinquies* l. 283/1962). L'esito positivo del lavoro di p.u. estingue il reato al pari del pagamento della sanzione pecuniaria (art. 12-*octies* l. 283/1962). Tale previsione è attuativa di una specifica richiesta della legge delega (art. 1 co. 23 lett. a).

Per quanto concerne il primo, la legge delega richiedeva⁴⁷ «a) di estendere l'ambito di applicabilità della sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato, oltre ai casi previsti dall'art. 550 co. 2 Cpp, a ulteriori specifici reati puniti con pena edittale detentiva non superiore nel massimo a 6 anni, che si prestino a percorsi risocializzanti o riparatori, da parte dell'autore, compatibili con l'istituto; b) di prevedere che la richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato possa essere proposta anche dal pubblico ministero».

La richiesta nasceva dalla constatazione che, nei sette anni di applicazione⁴⁸, questo istituto si è rivelato uno strumento notevolmente efficace, *in primis* sotto il profilo della deflazione dei tempi processuali, in quanto, durante la prova, non viene svolta alcuna attività giudiziaria⁴⁹; inoltre, l'esito positivo della prova determina l'estinzione del reato. In tal senso appare evidente la sua funzione di filtro *in itinere*, analogamente a quanto si è osservato per la procedibilità a querela grazie alla rimessione e alla causa estintiva delle condotte riparatorie.

Al contempo veniva sottolineato il pregio di tale istituto di non determinare una "fuga dalla sanzione penale", come ha sottolineato, anche recentemente, la Corte costituzionale⁵⁰ nel dichiarare illegittimo l'art. 168-bis co. 4 Cp nella parte in cui non prevede che l'imputato possa essere ammesso alla sospensione del procedimento con messa alla prova quando si proceda per reati connessi con altri per i quali tale beneficio sia già stato concesso. Si deve, infatti, considerare che la concessione della sospensione con messa alla prova è subordinata, dall'art. 168-bis co. 3 Cp, alla presentazione di un programma trattamentale, che deve prevedere anche la prestazione di un lavoro di pubblica utilità e questo, nel nostro ordinamento, costituisce una pena principale, irrogabile per i reati di competenza del giudice di pace nonché, per effetto del d. lgs. 150/2022, pena sostitutiva della pena detentiva inflitta in misura non superiore a tre anni.

Inoltre, la messa alla prova si è dimostrata efficace sotto il profilo rieducativo, in quanto, anticipando il trattamento risocializzante dell'interessato alla fase del processo di cognizione, previene il contatto del medesimo con il carcere: efficacia dimostrata dal riscontro della sensibile riduzione della percentuale di recidiva in riferimento a coloro che hanno svolto la prova con esito positivo.

Infine, per come è strutturata, la messa alla prova, in caso di esito positivo, risulta efficace sul piano della deflazione penitenziaria, in quanto, estinguendo il reato, impedisce la possibile condanna ed eventuale carcerazione.

3.1. Il legislatore delegante, in considerazione dei sopra descritti profili di efficacia, richiedeva di ampliare l'ambito applicativo di questo istituto, dando al Governo due direttrici.

⁴⁷ Art. 1 co. 22 l. 134/2021.

⁴⁸ La sospensione del procedimento con messa alla prova è stata introdotta all'art. 168-bis Cp dalla l. 28.4.2014 n. 67.

⁴⁹ Essa comporta, infatti, la sospensione del procedimento penale, nella fase delle indagini, o del processo, dopo l'esercizio dell'azione penale, consentendo di liberare risorse ed energie per la trattazione di altri procedimenti penali (*Relazione illustrativa, cit.*, 470).

⁵⁰ Corte cost. 12.7.2022 n. 174, in *Resp. civ. e prev.*, 2022, 1268.

Da un lato, indicava criteri selettivi chiari e precisi per l'estensione dell'applicazione della messa alla prova. Doveva trattarsi di reati specifici; punibili con una pena edittale detentiva non superiore nel massimo a sei anni; ulteriori rispetto a quelli tassativamente elencati all'art. 550 co. 2 Cpp; di natura tale da prestarsi a percorsi risocializzanti o riparatori.

Dall'altro, in considerazione della tipologia di reati ammissibili alla prova – come emergente dai succitati criteri –, richiedeva, in altro intervento sul sistema sanzionatorio, di escludere dal novero delle pene sostitutive delle pene detentive brevi l'affidamento in prova al servizio sociale⁵¹. Ciò in quanto il legislatore riteneva che l'applicazione di tale misura, all'esito del giudizio di cognizione, potesse disincentivare la richiesta, da parte dell'imputato, della sospensione del procedimento con messa alla prova, oltre ad allungare i tempi del processo⁵².

In ordine ai criteri selettivi appare condivisibile la scelta di non richiedere l'estensione indiscriminata a quelli punibili con una pena edittale detentiva non superiore nel massimo a 6 anni: ciò avrebbe consentito al legislatore delegato un'attuazione sicuramente più semplice e rapida, ma al tempo stesso meno selettiva, bastandogli innalzare da 4 a 6 anni di pena detentiva il limite stabilito in via generale dall'art. 168-bis co. 1 Cp per la fruibilità del beneficio.

La l. 134/2021, oltre al criterio quantitativo (massimo di pena edittale detentiva non superiore a sei anni), forniva anche un implicito criterio qualitativo nel puntualizzare che l'estensione doveva essere prevista per specifici reati «oltre ai casi previsti dall'art. 550 co. 2 Cpp». Quest'ultima disposizione processuale, richiamata dall'art. 168-bis co. 1 Cp, individua un elenco tassativo di delitti – violenza o minaccia a p.u., resistenza a p.u., oltraggio a un magistrato in udienza aggravato, violazione di sigilli aggravata, rissa aggravata, lesioni personali stradali (anche aggravate), ricettazione, furto aggravato ai sensi dell'art. 625 co. 2 Cp –, per i quali attribuisce al pm il potere di esercitare l'azione penale con citazione diretta a giudizio, in deroga alla regola generale, fissata al co. 1, in base alla quale egli procede in tal modo solo per i reati punibili fino a quattro anni. I reati ivi elencati appaiono collegati da un duplice comun denominatore: la punibilità con un massimo di pena edittale detentiva compreso tra cinque e sei anni⁵³; la tendenziale non particolare difficoltà di accertamento, costituente la *ratio* primaria della deroga.

Dal confronto tra l'art. 168-bis Cp e l'art. 550 Cpp emerge, quindi, la coincidenza di ambito di applicabilità tra sospensione del procedimento con messa alla prova e l'esercizio dell'azione penale nelle forme della citazione diretta a giudizio. Alla luce di questo dato, nonché della richiesta da parte della legge delega di estendere anche il

⁵¹ Si consideri, infatti, che l'art. 1 co. 17 l. 134/2021 richiedeva al Governo di abolire le sanzioni sostitutive della semidetenzione e della libertà controllata, previste dalla l. 24.11.1989 n. 689 (lett. *a*), e di prevedere come sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi la semilibertà, la detenzione domiciliare, il lavoro di pubblica utilità, la pena pecuniaria (lett. *b*). Nessuna indicazione si rinviene, invece, in ordine all'affidamento in prova al servizio sociale.

⁵² G.L. Gatta, *op. cit.*, 17.

⁵³ Fanno eccezione le lesioni personali stradali che, nella forma non aggravata del co. 1, prevedono un limite massimo edittale di un anno per quelle gravi e tre anni per quelle gravissime; nonché la ricettazione, il cui massimo edittale è di otto anni.

catalogo di reati per i quali l'art. 550 Cpp prevede la forma della citazione diretta a giudizio da parte del pm⁵⁴, il Governo ha optato per una tecnica di economia legislativa. Utilizzando sia il criterio del prestarsi a percorsi risocializzanti o riparatori, indicato dalla l. 134/2021 per la messa alla prova, sia quello della non particolare difficoltà probatoria, che accomuna i reati elencati all'art. 550 co. 2 Cpp, il d. lgs. è intervenuto solo su quest'ultima disposizione – tenuto conto che è richiamata dall'art. 168-bis Cp – ampliando l'elenco: in tal modo ha dato attuazione a entrambe le richieste del legislatore delegante.

L'elenco tassativo, così come integrato dal decreto in esame, ora comprende numerosi delitti, tra i quali la falsa testimonianza, le false dichiarazioni in atti destinati all'autorità giudiziaria, l'esercizio abusivo della professione, l'evasione aggravata da minaccia, violenza o effrazione, l'istigazione a delinquere, le false attestazioni o dichiarazioni a p.u. sull'identità o qualità personali.

Il Governo, nell'individuazione, ha rispettato i criteri della delega – aggiungendovi quello dell'evidenza probatoria –, in quanto i reati scelti sono tutti puniti con un massimo edittale di pena detentiva non superiore a sei anni, nonché idonei, per natura, a condotte riparative o a percorsi risocializzanti dell'autore e presentano una non particolare difficoltà di accertamento.

3.2. La l. 134/2021, al fine di alleggerire l'attività giudiziaria e renderla maggiormente efficiente – obiettivo principe della riforma – non si limitava a richiedere l'estensione dell'ambito di applicazione della sospensione del procedimento con messa alla prova, in quanto efficace strumento di deflazione dei tempi processuali, ma mirava anche ad incentivarne al massimo l'impiego.

In tale prospettiva, l'art. 1 co. 22 lett. b) della legge delega chiedeva al Governo «di prevedere che la richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato possa essere anche proposta dal pubblico ministero».

L'introduzione della proposta del pm non doveva comunque intaccare la condizione necessaria della richiesta dell'imputato, dovendo svolgere una funzione propulsiva, di incentivazione alla richiesta dell'imputato, e non di sostituzione a questa.

L'alternativa di prevedere che, in corso di procedimento, il pm possa richiedere, a prescindere dall'adesione dell'interessato, la sospensione con messa alla prova non sarebbe stata ammissibile, in quanto avrebbe costituito una violazione dei principi costituzionali di colpevolezza e di presunzione di innocenza, ex art. 27 Cost., dato che tale richiesta avviene quando non è stata ancora accertata la responsabilità penale dell'imputato.

La sospensione con messa alla prova, già dalla sua introduzione, poteva essere richiesta sia dall'indagato nel corso delle indagini preliminari, ex art. 464-ter Cpp, sia dall'imputato in fase processuale, ex art. 464-bis Cpp, diversamente dalla messa alla prova per minori che può essere richiesta solo dopo l'esercizio dell'azione penale, in fase processuale.

⁵⁴ Art. 1 co. 9 lett. l) l. 134/2021.

L'incentivazione all'impiego di detto istituto, quindi, è stata pensata dal legislatore delegante mediante l'introduzione dell'impulso del pm ed è stata attuata dal d. lgs. 150/2022 con un duplice intervento sul codice di rito.

In relazione alla fase processuale è stato inserito nell'art. 464-*bis* co. 1 Cpp⁵⁵, con riferimento alla richiesta dell'imputato, l'inciso «anche su proposta del pubblico ministero», con la specificazione che «se il pubblico ministero formula la proposta in udienza, l'imputato può chiedere un termine non superiore a venti giorni per presentare la richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova». Tale previsione ha una chiara funzione garantista, dato che l'impulso non proviene dall'interessato ma dal pm: è giusto concedere all'imputato un termine di tempo per valutare se aderire alla proposta, richiedendo la sospensione.

In relazione alla fase delle indagini preliminari, è stata introdotta una nuova disposizione, l'art. 464-*ter*.1 Cpp (Sospensione del procedimento con messa alla prova su proposta del pubblico ministero nel corso delle indagini preliminari)⁵⁶, che disciplina modi, tempi, forme e contenuti della proposta. In particolare, prevede questa come mera facoltà del pm, che può essere esercitata nel momento dell'avviso della conclusione delle indagini preliminari, *ex art.* 415-*bis* Cpp. Tale limite temporale è giustificato, nella relazione illustrativa del decreto⁵⁷, nuovamente da una *ratio* di garanzia: la completezza delle indagini preliminari assicura, da un lato, la possibilità per la persona ad esse sottoposta di operare scelte processuali con piena cognizione di causa; e, dall'altro, la serietà del lavoro inquirente, scongiurando il rischio di prassi che possano svuotare di contenuto il principio di obbligatorietà dell'azione penale.

Le ragioni appaiono condivisibili, così come condivisibile è la previsione della proposta del pm anche in fase procedimentale. Peraltro, non possiamo sottacere che,

⁵⁵ L'art. 464-*bis* co. 1 Cpp, come integrato dal d. lgs. 150/2022 stabilisce: «Nei casi previsti dall'art. 168-*bis* c.p. l'imputato, anche su proposta del pubblico ministero, può formulare richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova. Se il pubblico ministero formula la proposta in udienza, l'imputato può chiedere un termine non superiore a venti giorni per presentare la richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova».

⁵⁶ Art. 464-*ter*.1 Cpp: «1. Il pubblico ministero, con l'avviso previsto dall'art. 415-*bis*, può proporre alla persona sottoposta ad indagini la sospensione del procedimento con messa alla prova, indicando la durata e i contenuti essenziali del programma trattamentale. Ove lo ritenga necessario per formulare la proposta, il pubblico ministero può avvalersi dell'ufficio di esecuzione penale esterna. 2. Nel caso previsto dal co. 1, entro il termine di venti giorni, la persona sottoposta ad indagini può aderire alla proposta con dichiarazione resa personalmente o a mezzo di procuratore speciale, depositata presso la segreteria del pubblico ministero. 3. Quando la persona sottoposta ad indagini aderisce alla proposta, il pubblico ministero formula l'imputazione e trasmette gli atti al giudice per le indagini preliminari, dando avviso alla persona offesa dal reato della facoltà di depositare entro dieci giorni memorie presso la cancelleria del giudice. 4. Nel caso previsto dal co. 3, il giudice per le indagini preliminari, se non deve pronunciare sentenza di proscioglimento a norma dell'art. 129 e quando ritiene che la proposta del pubblico ministero cui ha aderito l'imputato sia conforme ai requisiti indicati dall'art. 464-*quater* co. 3 primo periodo, richiede all'ufficio di esecuzione penale esterna di elaborare il programma di trattamento d'intesa con l'imputato. 5. Nel caso previsto dal co. 4, l'ufficio di esecuzione penale esterna trasmette al giudice entro novanta giorni il programma di trattamento elaborato d'intesa con l'imputato. 6. Quando lo ritiene necessario ai fini della decisione, il giudice per le indagini preliminari fissa udienza ai sensi dell'art. 127. Il giudice, se ritiene opportuno verificare la volontarietà della richiesta, dispone la comparizione dell'imputato. 7. Il giudice, valutata l'idoneità del programma trattamentale elaborato ai sensi del co. 5, eventualmente integrato o modificato con il consenso dell'imputato nel corso dell'udienza prevista dal co. 6, dispone con ordinanza la sospensione del procedimento con messa alla prova».

⁵⁷ Relazione illustrativa, *cit.*, 475.

sul piano formale, tale scelta presenta possibili vizi di illegittimità costituzionale, sotto il profilo dell'eccesso di delega. Ciò perché la legge delega, almeno in un'interpretazione letterale, non lo contemplava: l'art. 1 co. 22 lett. b) l. 134/2021 richiedeva, infatti, di prevedere la proposta del pm in riferimento alla «richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato» e non, in senso più ampio, «del soggetto interessato», espressione che avrebbe incluso anche l'indagato. Considerata la struttura bifasica del rito ordinario – procedimento e processo – e la previsione nel codice di procedura penale della disciplina della richiesta di sospensione con messa alla prova in due disposizioni separate, una per ciascuna delle due fasi, è difficile sostenere che il Governo non abbia ecceduto i limiti della delega nell'introdurre, con l'art. 464-ter.1 Cpp, la proposta della sospensione con messa alla prova da parte del pm all'indagato nel momento dell'avviso della conclusione delle indagini preliminari.

In tal senso non appare convincente l'affermazione del Governo, nella relazione illustrativa, che il criterio dettato dall'art. 1 co. 22 lett. b) della legge delega non indica in modo esplicito quale sia la fase procedimentale in cui il pubblico ministero possa formulare la proposta di sospensione del procedimento con messa alla prova. L'indicazione dell'imputato quale soggetto richiedente, in realtà, circoscrive la proposta alla fase processuale. Il termine "imputato" potrebbe non essere frutto di una scelta ma di una svista, di un uso inappropriato. Quindi, in un'interpretazione sostanziale e non meramente formale della disposizione della legge delega, potrebbe considerarsi ammissibile l'estensione della proposta alla fase procedimentale in quanto conforme alla *ratio* della legge delega, ovvero potenziare al massimo gli strumenti funzionali a ridurre il carico giudiziario e la durata processuale nel complesso per rendere la giustizia più efficiente⁵⁸.

Infine, il d. lgs. 150/2022 ha coniugato la disciplina della messa alla prova con quella della giustizia riparativa, coerentemente e al pari di quanto ha fatto per la procedibilità a querela. Questo aspetto merita di essere sottolineato, in quanto la combinazione è stata realizzata ancora una volta in funzione di deflazione dei tempi processuali. Dato che l'esito positivo della prova determina l'estinzione del reato, il programma di giustizia riparativa è stato "utilizzato" dal decreto in esame anche per il contenuto del programma trattamentale che l'interessato deve allegare alla richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova. Ciò al fine di facilitare l'esito positivo di quest'ultima, tenuto conto dei più ampi contenuti della giustizia riparativa.

Il d. lgs. 150/2022, in tal senso, è intervenuto sul co. 4 dell'art. 464-bis Cpp, che impone una serie di contenuti del programma allegato all'istanza di messa alla prova. La lett. c), che prevede «le condotte volte a promuovere, ove possibile, la mediazione con la persona offesa», è stata integrata con la previsione «e lo svolgimento di programmi di giustizia riparativa».

⁵⁸ A tal proposito si legge nella Relazione illustrativa (p. 475): «Limitare l'attuazione della delega alla sola fase processuale, infatti, comporterebbe una innovazione di portata modesta (...) Ben più rilevante, viceversa, rispetto agli obiettivi di efficienza del sistema e di riduzione dei tempi del processo penale, perseguiti dalla legge delega, è introdurre nell'ordinamento una proposta di sospensione del procedimento con messa alla prova già nella fase procedimentale».

3.3. L'estensione del novero di delitti per i quali, con l'entrata in vigore del d. lgs. 150/2022, diventa possibile richiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova pone, come anche si è visto per l'estensione della procedibilità a querela, problemi di diritto intertemporale nei confronti di quei nuovi delitti per i quali sia già pendente un procedimento o un processo. Anche in questo caso il d. lgs. 150/2022 prevede una disposizione transitoria volta ad applicare la nuova disciplina retroattivamente, dato il suo contenuto di favore per l'indagato/imputato e in conformità alla *ratio* di massima deflazione del carico giudiziario, che rende opportuno anticipare anche la chiusura dei procedimenti e processi in corso.

Pertanto, ai sensi dell'art. 90 d. lgs. 150/2022, le disposizioni del decreto che estendono la disciplina della sospensione del procedimento con messa alla prova a ulteriori reati si applicano anche ai procedimenti pendenti nel giudizio di primo grado e in grado di appello alla data di entrata in vigore del decreto stesso (co. 1); qualora siano decorsi i termini indicati nel co. 2 dell'art. 464-*bis* Cpp per formulare la richiesta in fase processuale, l'imputato è ammesso a formularla, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, a pena di decadenza, entro la prima udienza successiva alla data di entrata in vigore del d. lgs. 150/2022 (co. 2 primo periodo); la richiesta va, invece, depositata in cancelleria entro 45 giorni dall'entrata in vigore del decreto, se per quel lasso di tempo non sia stata fissata una nuova udienza (co. 2 secondo periodo).

4. La l. 134/2021 ha preso in considerazione anche la causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto, *ex art. 131-bis* Cp, quale strumento di deflazione processuale ed esecutiva⁵⁹.

Una deflazione processuale nella misura in cui detta causa di non punibilità, se riconosciuta dal giudice secondo la propria discrezionale valutazione, consente una più celere definizione dei processi penali; addirittura, nella migliore delle ipotesi, ovvero con l'archiviazione del procedimento *ex art. 411* Cpp, evita la celebrazione dei potenziali tre gradi di giudizio. Comunque, anche se riconosciuta nel processo di primo o di secondo grado, riduce la durata ordinaria dei tempi processuali. Un istituto quindi che rispecchia in pieno la *ratio* della legge Cartabia, efficace strumento per il raggiungimento dell'obiettivo del P.N.R.R. di riduzione dei tempi medi del processo penale del 25%, in ciascuno dei tre gradi di giudizio, entro il 2026.

Una deflazione anche esecutiva, in quanto il riconoscimento della causa di non punibilità evita una sentenza di condanna e quindi l'esecuzione di una pena astrattamente da irrogare. *Ratio* di tale istituto, infatti, è rinunciare a punire quei fatti che, pur essendo illeciti e ascrivibili all'indagato/imputato, presentano una concreta offensività così modesta che la stessa instaurazione di un processo finirebbe per essere ritenuta una "reazione sproporzionata" da parte dello Stato⁶⁰.

⁵⁹ Per commenti si rinvia, tra gli altri, a: D. Brunelli, *La tenuità del fatto nella riforma "Cartabia": scenari per l'abolizione dei minimi edittali?*, in www.sistemapenale.it, 13.1.2022.

⁶⁰ La frase è estrapolata dalla *Relazione di accompagnamento allo Schema per la redazione di principi e criteri direttivi di delega legislativa in materia di riforma del sistema sanzionatorio penale*, elaborato dalla Commissione di studio presieduta dal prof. F. Palazzo (dicembre 2013).

Grazie al duplice effetto deflattivo, la causa di non punibilità dell'art. 131-bis Cp si allinea perfettamente ai due istituti precedentemente analizzati, ovvero la procedibilità a querela (con possibilità di estinzione per remissione, oltre che per condotte riparatorie) e la sospensione del procedimento con messa alla prova.

Il legislatore delegante, avendo richiesto di ampliare la portata dei due sopra citati istituti, per coerenza, chiedeva al Governo di intervenire in senso estensivo anche sulla causa di non punibilità. Peraltro, per ragioni di garanzia nei confronti delle persone offese dal reato, temperava il principio direttivo estensivo con uno di tipo restrittivo.

4.1. L'art. 1 co. 21 l. 134/2021 chiedeva al Governo, alla lett. a), di prevedere come limite all'applicabilità della disciplina dell'art. 131-bis Cp, in luogo della pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, la pena detentiva non superiore nel minimo a due anni, sola o congiunta a pena pecuniaria; e, alla lett. b), di dare rilievo alla condotta susseguente al reato ai fini della valutazione del carattere di particolare tenuità dell'offesa.

Il criterio quantitativo del limite di applicazione riferito al minimo edittale di due anni anziché al massimo di cinque anni era già indicato dalla "Commissione Lattanzi". Questa, recependo fedelmente le scelte operate da due precedenti Commissioni di studio nominate per la riforma del sistema sanzionatorio penale – quelle presiedute dal Prof. Fiorella nel 2012⁶¹ e dal Prof. Palazzo nel 2013⁶² –, nonché suggerite dalla dottrina⁶³, indicava quale sbarramento all'applicazione della causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto il limite minimo di pena, individuandolo però in tre anni.

Il criterio del minimo anziché del massimo edittale, come evidenziato sia nella relazione della "Commissione Lattanzi" sia in quella della "Commissione Palazzo", era maggiormente idoneo ad individuare fattispecie di reato che, pur punibili con un massimo edittale superiore a cinque anni, possono avere una concreta offensività di minimo valore, tale da potersi considerare veri e propri reati bagatellari, non meritevoli di pena. Esso consentiva di estendere il beneficio della non punibilità ex art. 131-bis Cp a vari reati aventi le suddette caratteristiche, come molte ipotesi di furto aggravato previste dall'art. 625 Cp. Si pensi, ad esempio, al furto in grandi magazzini di capi d'abbigliamento poco costosi, dai quali venga rimossa la placca antitaccheggio, configurante l'ipotesi dell'avvalersi di un mezzo fraudolento, di cui al n. 2; o al furto di

⁶¹ Commissione Fiorella per la revisione del sistema penale, *Proposta di disegno di legge in materia di depenalizzazione e di deflazione del sistema penale* (23 aprile 2013).

⁶² Vedi *supra* nota n. 60.

⁶³ Cfr. T. Padovani, *Un intento deflattivo dal possibile effetto boomerang*, in *GD* 2015 (15), 20 ss.; A.R. Castaldo, *La non punibilità per particolare tenuità del fatto: il nuovo art. 131-bis c.p.*, in *Trattato di diritto penale. Parte generale e speciale. Riforme 2008-2015*, a cura di A. Cadoppi, S. Canestrari, A. Manna, M. Papa, Torino 2015, 117 ss.; G. De Francesco, *Illecito esiguo e dinamiche della pena*, in *Crim* 2015, 222; O. Di Giovine, *La particolare tenuità del fatto e la "ragionevole tutela" del diritto ad una morte degna di aragoste, granchi, fors'anche mitili*, in *CP* 2016, 812; D. Pulitanò, *La misura delle pene, fra discrezionalità politica e vincoli costituzionali*, in *DPenCont*, 2017, 55 ss.; A. Nisco, *Legittimità costituzionale del limite massimo di pena quale presupposto della non punibilità per particolare tenuità del fatto*, *ivi*, 170 ss.; G. Panebianco, *Offesa esigua, assente e incidente sulle soglie di punibilità*, in www.la legislazione penale.eu, 7.1.2020; A. Gullo, *La particolare tenuità del fatto ex art. 131 bis c.p.: una figura sotto assedio*, in *Scritti in onore di A. Fiorella*, a cura di M. Catenacci, V.N. D'Ascola, R. Rampioni, I, Roma 2021, 590 ss.

un prodotto alimentare sullo scaffale di un supermercato, riconducibile all'ipotesi delle cose esposte per destinazione alla pubblica fede (n. 7). In tutti questi casi non è possibile applicare la causa di non punibilità in esame, in quanto l'art. 625 Cp prevede il massimo edittale di sei anni.

In secondo luogo, l'impiego del limite minimo risultava maggiormente consono alla *ratio* di non punibilità dell'art. 131-bis Cp in relazione ai reati per i quali il legislatore stabilisce la pena entro una forbice molto ampia. Un esempio è dato dalla ricettazione di particolare tenuità, che l'art. 648 co. 4 Cp punisce con la reclusione fino a sei anni, senza indicare il limite minimo, che va quindi individuato in 15 giorni, come stabilito in assoluto per la pena detentiva dall'art. 23 co. 1 Cp: pertanto in tale ipotesi si configura una forbice molto ampia tra il minimo e il massimo (da quindici giorni a sei anni). Proprio in riferimento al delitto di ricettazione di particolare tenuità⁶⁴ la Corte costituzionale⁶⁵, nel 2020, aveva dichiarato illegittimo l'art. 131-bis Cp, per violazione del principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost., nella parte in cui non consentiva l'applicazione della causa di non punibilità ivi prevista ai reati per i quali non è previsto un minimo edittale di pena detentiva. L'irragionevolezza della disciplina dell'art. 131-bis Cp, secondo la Consulta, derivava dal fatto che l'opzione del legislatore di prevedere per una fattispecie di reato una pena detentiva nella misura minima assoluta presuppone inequivocabilmente una valutazione, da parte del medesimo, che possano rientrare nella sfera applicativa della norma incriminatrice anche condotte della più tenue offensività, rispetto alle quali «è dunque manifestamente irragionevole l'aprioristica esclusione dell'applicazione dell'esimente di cui all'art. 131-bis Cp, quale discende da un massimo edittale superiore ai cinque anni di reclusione»⁶⁶. La Corte, alla luce di tali osservazioni, suggeriva al legislatore, nell'esercizio, da parte di questo, della propria ampia discrezionalità in tema di estensione delle cause di non punibilità, di «fissare un minimo relativo di portata generale, al di sotto del quale l'applicazione dell'esimente di cui all'art. 131-bis Cp non potrebbe essere preclusa dall'entità del massimo edittale».

La l. 134/2021, pertanto, recepiva il suggerimento della Corte costituzionale⁶⁷, chiedendo al Governo di sostituire al massimo il minimo edittale, quale limite applicativo della causa di non punibilità. Un'indicazione che consentiva di rendere non punibili ex art. 131-bis Cp, oltre ai sopra citati delitti contro il patrimonio di ricettazione

⁶⁴ Si trattava di un caso in cui l'imputato aveva acquistato o comunque ricevuto, a fine di ingiusto profitto, alcuni rasoi e lamette da barba di provenienza furtiva.

⁶⁵ C. cost., 21.7.2020 n. 156, in *GCos* 2020, 1762. Per commenti alla sentenza si rinvia a G. Panebianco, *Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto: la Corte costituzionale ridisegna il perimetro applicativo dell'art. 131-bis c.p.*, in *GI* 2021, 189 ss.

⁶⁶ C. cost. 156/2020, *cit.*

⁶⁷ La Corte cost. aveva già rilevato, nella sentenza 17.7.2017 n. 207 (in *GCos* 2017, 1821), l'«anomalia» della comminatoria prevista per la ricettazione di particolare tenuità, in ragione dell'inconsueta ampiezza dell'intervallo tra minimo e massimo di pena detentiva (da quindici giorni a sei anni di reclusione). Tuttavia, si era astenuta da un intervento additivo, in quanto primariamente spettante alla discrezionalità legislativa, e aveva ammonito il legislatore a farsene carico, «per evitare il protrarsi di trattamenti penali generalmente avvertiti come iniqui». Questo, pur intervenuto sull'art. 131-bis Cp con il d.l. 14.6.2019 n. 53 conv in l. 8.8.2019 n. 77, per escluderne l'applicabilità nei confronti di alcuni specifici reati, non ha, però, recepito il suggerimento della Consulta di indicare anche un limite edittale. Pertanto, chiamata nuovamente a pronunciarsi nel 2020, la Corte cost. ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 131-bis Cp. con la sentenza n. 156.

di particolare tenuità e di furto aggravato di cui all'art. 625 Cp⁶⁸, anche ulteriori fattispecie incriminatrici a tutela di altri interessi, come la falsità materiale del p.u. in atti pubblici, punita dall'art. 476 Cp con la reclusione da uno a sei anni, la calunnia e la falsa testimonianza, entrambe punite, rispettivamente ai sensi degli artt. 368 e 372 Cp, con la reclusione da due a sei anni.

Il criterio qualitativo, indicato ai fini dell'ampliamento della causa di non punibilità in esame – attribuzione di rilevanza alla condotta susseguente al reato in sede di valutazione del carattere di particolare tenuità dell'offesa – è espressione di uno dei principi ispiratori della riforma, ovvero l'incentivazione delle condotte riparatorie dell'autore del reato mediante la previsione di effetti favorevoli per il medesimo. Condotte che, come abbiamo poc'anzi evidenziato, rilevano anche ai fini della disciplina della sospensione del procedimento con messa alla prova, e trovano campo di elezione nella disciplina della neo-introdotta giustizia riparativa, sebbene per finalità ben più estese e articolate.

Con tale criterio il legislatore delegante mirava a integrare la base del giudizio di particolare tenuità da parte del giudice, che il d. lgs. 16.3.2015 n. 28, nell'introdurre l'art. 131-bis Cp, aveva esplicitamente ancorato solo a due dei tre indici della gravità del fatto, di cui al co. 1 dell'art. 133 Cp, vale a dire alle modalità della condotta e all'esiguità del danno o del pericolo, omettendo di prendere in considerazione sia il terzo indice – l'intensità del dolo o il grado della colpa –, sia tutti gli indici del co. 2, questi ultimi in quanto riguardanti la capacità a delinquere e non il fatto. Il legislatore delegante, invece, ha ritenuto che uno degli indici della capacità a delinquere, ovvero la condotta dell'autore susseguente alla commissione del reato, se tenuta immediatamente dopo la commissione del fatto, come ad esempio nel caso di chi cagiona una lesione a una persona e subito dopo la porta al pronto soccorso, possa essere indice di tenuità del fatto. Pertanto, richiedeva al Governo di aggiungerla agli elementi di valutazione per la causa di non punibilità.

Il criterio valutativo appare, tuttavia, basato su una *ratio* "forzata", che lo rende difficilmente accettabile sotto due profili. Innanzitutto, dal punto di vista strettamente giuridico, non può considerarsi indice di tenuità del fatto, perché è un comportamento *post factum*, come pacificamente riconosciuto in giurisprudenza⁶⁹. In secondo luogo, ad esso viene attribuito, dalla l. 134/2021 e dal d. lgs. 150/2022, valore di elemento generale di valutazione della tenuità del fatto, quando in realtà è utilizzabile esclusivamente nell'ipotesi in cui la condotta susseguente sia tenuta immediatamente dopo il fatto: solo la contestualità, infatti, potrebbe, in senso lato, dare al successivo comportamento positivo valore di attenuazione dell'offensività del fatto criminoso.

Semmai, tenuto conto che il fatto, nella sua tipicità, include una componente materiale, una offensiva e una colpevole, come emerge da ciascuno dei tre indici

⁶⁸ La l. 134/2021, tra l'altro, aveva anche indicato criteri selettivi per l'estensione della procedibilità a querela, come in precedenza analizzato, tali da consentire di farvi rientrare anche il furto aggravato di cui all'art. 625 Cp. E infatti il d. lgs. 150/2022, come abbiamo visto, nel dare attuazione ai principi direttivi, ha effettivamente reso tale ipotesi procedibile a querela. Questo dimostra la coerenza, oltre che il coordinamento interno, della disciplina disegnata dalla "riforma Cartabia" finalizzata a una *ratio* generale di deflazione processuale.

⁶⁹ Cfr. Cass. 28.6.2017 n. 893, in *CEDCass* m. 272249; Cass. 2.12.2019 n. 660, *CEDCass* m. 278555-01; Cass. 23.6.2020 n. 23184, in *CEDCass* m. 280158-01.

dell'art. 133 co. 1 Cp, sarebbe stato più conforme e coerente alla disciplina dell'art. 131-bis Cp aggiungere, quali elementi di valutazione il terzo indice della gravità del fatto, ossia l'intensità del dolo o il grado della colpa (in quanto concretamente lieve), nonché due indici del co. 2 dell'art. 133 Cp, ossia i motivi a delinquere e la condotta contemporanea al reato, che seppure la disposizione codicistica cita come elementi di valutazione della capacità a delinquere, in realtà possono anche essere utilizzati in funzione di determinare la tenuità del fatto, rispettivamente soggettiva e oggettiva.

4.2. La l. 134/2021 non si limitava a dare indicazioni al Governo per l'estensione dell'applicabilità della causa di non punibilità in esame – tramite i sopra analizzati criteri quantitativo e qualitativo –, ma poneva anche due preclusioni.

Una preclusione specifica, indicata all'art. 1 co. 21 lett. a), aveva ad oggetto i reati riconducibili alla Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica 11.5.2011, ratificata dalla l. 27.6.2013 n. 77⁷⁰. Essa appariva dettata dall'esigenza di garantire sempre la tutela penale, anche nei casi astrattamente di minore offensività, in ragione della particolare rilevanza del bene giuridico e della vulnerabilità della persona offesa, che rendono opportuno per lo Stato non rinunciare a svolgere la propria funzione di protezione sociale.

Una seconda preclusione, di carattere più generico, prevista alla lett. b), consisteva nel richiedere al Governo di ampliare, conseguentemente alla nuova previsione del limite minimo di pena detentiva di due anni per l'applicazione dell'art. 131-bis Cp, «e se ritenuto opportuno sulla base di evidenze empirico-criminologiche o per ragioni di coerenza sistematica», il novero delle ipotesi in cui l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità.

Essa mirava a bilanciare il generale ampliamento dell'ambito di applicabilità della causa di non punibilità, per evitare che vi ricadessero figure di reato di particolare gravità o allarme sociale⁷¹. Conseguenza astrattamente possibile, soprattutto in due casi: quando per un reato la legge prevede una forbice edittale di pena molto allargata, per cui il riferimento al minimo edittale, anziché al massimo, lo renderebbe impunito nelle ipotesi di minore gravità, come nel caso del delitto di usura⁷²; quando il minimo edittale rientri nel nuovo *range* dell'art. 131-bis Cp nella sola forma tentata. Questo secondo caso si basa sul presupposto, pacificamente ammesso⁷³, che il tentativo di delitto è un titolo autonomo di reato: di conseguenza ad esso non può estendersi, in mancanza di espressa previsione, la disposizione che, in via eccezionale, esclude l'applicabilità dell'art. 131-bis Cp al delitto consumato, tanto più dal momento che è una norma di sfavore per il reo, oltre che di natura eccezionale, quindi da interpretarsi restrittivamente solo in riferimento alla fattispecie consumata.

⁷⁰ Per l'individuazione dei reati previsti dal nostro ordinamento penale riconducibili alle ipotesi indicate nella Convenzione di Istanbul, si rinvia a M. Guerra, *La violenza di genere: l'attuale sistema di tutela penale alla luce dei più recenti interventi legislativi*, in *CP* 2015, 2117B.

⁷¹ In tal senso *Relazione illustrativa del d. lgs. 150/2022, cit.*, 517.

⁷² L'art. 644 Cp punisce l'usura con la reclusione da due a dieci anni.

⁷³ In giurisprudenza cfr. Cass. 9.1.2019, n. 17348, *CEDCass* m. 276629-01; Cass. 14.11.2018 n. 1501, in www.dirittoegiustizia.it, 15.1.2019.

Il Governo ha dato attuazione alla suddetta duplice direttiva preclusiva, individuando, *in primis*, i reati violenti nei confronti delle donne o comunque in ambito domestico, riconducibili alle ipotesi descritte nella Convenzione di Istanbul, il cui limite minimo di pena detentiva sia pari o inferiore a due anni nella forma consumata o in quella tentata - come ha espressamente specificato - o nella forma circostanziata limitatamente ai casi in cui la legge stabilisca una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato per la fattispecie circostanziata, oppure preveda una circostanza ad effetto speciale: ciò in conformità a quanto stabilito dall'art. 131-bis co. 4 Cp in ordine alla determinazione, da parte del giudice, della pena detentiva ai fini dell'applicazione della causa di non punibilità⁷⁴.

Per dare maggiore ordine e razionalità alla struttura precettiva dell'art. 131-bis Cp, il d. lgs. 150/2022 ha riformulato i co. 2 e 3, lasciando nel co. 2 le ipotesi di esclusione dell'applicabilità della causa di non punibilità di carattere generale, ossia riferite a qualsiasi reato commesso in determinate situazioni⁷⁵, e spostando nel co. 3 ai nn. 1 e 2) gli specifici reati che già il co. 2 escludeva dal beneficio, nonché aggiungendo nei nn. 3) e 4) altri reati esclusi dalla causa di non punibilità, pur avendo un minimo edittale - nella forma consumata, tentata o circostanziata (ad effetto speciale o con pena di specie diversa) - pari o inferiore a due anni.

In particolare, in attuazione del criterio preclusivo specificamente riferito ai reati riconducibili alla Convenzione di Istanbul, sono stati inseriti al n. 3) la costrizione o induzione al matrimonio⁷⁶, le lesioni personali di cui all'art. 582 Cp, nelle ipotesi aggravate ai sensi degli artt. 576 co. 1 nn. 2, 5, 5.1 e 577 co. 1 n. 1 e co. 2⁷⁷ la violenza sessuale⁷⁸ e gli atti sessuali con minorenni⁷⁹, gli atti persecutori⁸⁰ le lesioni aggravate

⁷⁴ Cfr. Cass. 31.1.2018 n. 9157, in *CP* 2018, 2910.

⁷⁵ Si tratta dei casi in cui l'autore ha agito per motivi abietti o futili, o con crudeltà, anche in danno di animali, o ha adoperato sevizie o, ancora, ha profittato delle condizioni di minorata difesa della vittima, anche in riferimento all'età della stessa, ovvero in cui la condotta ha cagionato o da essa sono derivate, quali conseguenze non volute, la morte o le lesioni gravissime di una persona.

⁷⁶ L'art. 558-bis Cp prevede la reclusione da uno a cinque anni. Tale delitto è riconducibile al "Matrimonio forzato" previsto dall'art. 37 della Convenzione.

⁷⁷ Si tratta delle lesioni cagionate da chi abbia un rapporto di ascendenza, discendenza, coniugio, ex coniugio, adozione, fratellanza con la persona offesa, o in occasione di delitti come la violenza sessuale, i maltrattamenti, gli atti persecutori; tutte ipotesi riconducibili alla fattispecie di violenza contro le donne e violenza domestica, previste dall'art. 35 della Convenzione.

⁷⁸ L'ipotesi tentata, infatti, è punita, ai sensi degli artt. 56 e 609-bis Cp, con pena detentiva pari nel minimo a due anni e stessa pena è prevista dall'art. 609-bis co. 3 Cp nei casi di minore gravità. La violenza sessuale è prevista all'art. 35 della Convenzione.

⁷⁹ L'ipotesi tentata è punita, ai sensi degli artt. 56 e 609-quater Cp, con pena detentiva pari nel minimo a due anni.

⁸⁰ L'art. 612-bis Cp punisce gli atti persecutori con la reclusione da uno a sei anni e sei mesi e la Convenzione lo prevede all'art. 34.

dalla perdita della capacità di procreare⁸¹, l'interruzione colposa di gravidanza⁸² e la diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (c.d. *revenge porn*)⁸³.

Inoltre, in virtù del criterio preclusivo generico, sono stati aggiunti al n. 3), per ragioni di opportunità e coerenza sistematica, nonché di conformità alla Convenzione di Lanzarote del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali, del 25.10.2007, ratificata con l. 1°10.2012 n. 172⁸⁴, altri delitti sessuali previsti dal Cp, come la corruzione di minorenni (art. 609-*quinquies* Cp), la prostituzione minorile (art. 600-*bis* Cp) e l'adescamento di minorenni (art. 609-*undecies* Cp).

Per ragioni di opportunità fondate sull'evidenza empirica della particolare diffusione e dell'allarme sociale creato, sono stati inseriti nel n. 3) anche i più gravi delitti contro la p.a., ovvero gli stessi aggiunti dalla l. 9.1. 2019 n. 3 all'elenco di quelli sottoposti al regime ostativo dei benefici penitenziari, *ex art. 4-bis* l. 354/1975⁸⁵; i delitti previsti dall'art. 73 del TU stupefacenti, salva l'ipotesi del co. 5 (fatto di lieve entità); l'agevolazione delle comunicazioni dei detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario; alcuni delitti contro il patrimonio (come rapina aggravata, estorsione, riciclaggio e usura); la tortura; l'incendio e l'incendio boschivo.

Nel n. 4) sono stati inseriti reati extracodicistici: due violazioni finanziarie previste dal d. lgs. 24.2.1998 n. 58 (abuso di informazioni privilegiate e manipolazione dei mercati) e alcuni reati militari previsti dal codice penale militare di pace e da una legge speciale (rivolta, peculato militare, collusione). L'estensione ai reati militari dell'inapplicabilità dell'art. 131-*bis* Cp non costituisce un eccesso di delega, sia perché la l. 134/2021 utilizza nell'art. 1 co. 21 l'espressione generica «pena detentiva» e non quella specifica di «reclusione»; sia perché la causa di non punibilità è una disposizione di portata generale, prevista nel Libro I dedicato alla disciplina comune a tutti i reati, quindi è applicabile anche a quelli militari⁸⁶.

⁸¹ L'ipotesi della lesione gravissima tentata, di cui all'art. 583 co. 2 Cp, è punita con il minimo di due anni. Il Governo, in tale scelta, si è basato sulla tendenza ormai consolidata in giurisprudenza a ravvisare la punibilità del tentativo quando la circostanza si è verificata. Peraltro, in relazione alle lesioni gravi o gravissime, qualche sentenza degli ultimi anni ha ritenuto punibile l'ipotesi tentata, anche se la circostanza non si è completamente avverata. In tal senso Cass 14.10.2015, n. 6460, in *CP* 2016, 4476, in cui la Corte aveva condannato un uomo per tentate lesioni gravissime nei confronti della moglie, pur non essendosi interamente realizzata la circostanza dello sfregio del viso solo per fattori estranei alla volontà dell'agente, ossia per inidoneità del taglierino da unghie utilizzato a tal fine. In passato, invece, la Cassazione aveva escluso la punibilità del tentativo di sfregio del volto, in quanto questa circostanza non si era realizzata (Cass. 16.12.1987, in *CP* 1989, 200). Una delle ipotesi di lesione gravissima (la procurata incapacità di procreare) è riconducibile alla sterilizzazione forzata di cui all'art. 39 della Convenzione.

⁸² Il delitto di cui all'art. 593-*ter* Cp, nell'ipotesi tentata è punito con la reclusione pari nel minimo a un anno e quattro mesi. Il reato è riconducibile a quello di aborto forzato previsto dall'art. 39 della Convenzione.

⁸³ L'art. 612-*ter* Cp punisce il *revenge porn* con la reclusione da uno a sei anni ed è riconducibile alle molestie sessuali previste dall'art. 40 della Convenzione.

⁸⁴ Così il Governo argomenta nella *Relazione illustrativa del d. lgs. 150/2022, cit.*, 517.

⁸⁵ Peculato, concussione, tutte le fattispecie di corruzione, induzione indebita a dare o promettere denaro o altra utilità.

⁸⁶ In giurisprudenza, in senso favorevole all'applicabilità dell'art. 131-*bis* Cp ai reati militari, cfr. Cass. 2.12.2020, n. 459, in *CEDCass. m.* 280226-01; Cass. 5.6.2017, n. 30694, in *CEDCass. m.* 270845.

4.3. La nuova disciplina dell’art. 131-bis Cp non pone problemi di diritto intertemporale, essendo ad essa applicabili i principi costituzionali e codicistici sulla successione di leggi penali nel tempo. Ciò spiega perché manchi una disposizione di diritto transitorio *ad hoc*.

Le disposizioni più favorevoli rispetto alle preesistenti, ossia quelle che ampliano il novero dei reati che possono beneficiare della causa di non punibilità in virtù del criterio del minimo di pena edittale, e che estendono il giudizio di tenuità alla condotta susseguente si applicheranno anche ai fatti commessi per i quali sia in corso il procedimento/processo, in base al principio di retroattività della *lex mitior*.

Al contrario quelle che escludono il beneficio della causa di non punibilità per gli specifici delitti indicati nel nuovo co. 3, avranno applicazione solo per i fatti commessi dopo l’entrata in vigore del d. lgs. 150/2022, in base al principio di irretroattività della legge modificatrice sfavorevole. Ne consegue che, se per uno dei reati per i quali diverrà inapplicabile la causa di non punibilità, è prevista la punibilità con un massimo di pena edittale non superiore a cinque anni, il giudice potrà concedere il beneficio per i fatti commessi prima dell’entrata in vigore delle nuove disposizioni.

5. La “riforma Cartabia”, come si è più volte evidenziato, si contraddistingue per ampia portata e organicità⁸⁷, coprendo sia la disciplina processuale, sia quella sanzionatoria penale, oltre a introdurre la giustizia riparativa. Come sempre accade di fronte a interventi normativi profondamente innovativi, le reazioni dell’opinione pubblica e dell’ambiente giuridico, sin dalla discussione in Parlamento, fino alla promulgazione della legge delega n. 134/2021 e poi del d. lgs. 150/2022 attuativo della delega, sono state varie, ma sia i giudizi positivi di apprezzamento, sia quelli critici, anche severi, non sono mai stati generali, bensì sempre settoriali. Ed è giusto che sia così. Se si considera che una riforma di tali dimensioni è stata realizzata in un delicato momento storico (tra pandemia e guerra) e politico (per l’avvicinarsi di due governi⁸⁸ costituiti entrambi da forze politiche eterogenee), con la pressione del rispetto di tempi brevi e obiettivi precisi per poter accedere a ingenti fondi finanziari europei, non poteva pretendersi un risultato perfetto, privo di eccessi e di difetti. Le riforme, d’altronde, non sono mai perfette, sono cantieri *in fieri*, sempre aperti e perfezionabili⁸⁹.

Gli aspetti di disciplina sui quali mi sono soffermata riguardano il sistema sanzionatorio e non coprono, per questione di spazio, tutte le riforme attuate. La scelta è stata mirata a quegli istituti che hanno *in primis* una funzione di deflazione processuale, in certi casi unita a una deflazione esecutiva. Non si è, invece, analizzata la riforma delle pene sostitutive delle pene detentive brevi, pur molto importante,

⁸⁷ Organicità è il carattere condivisibilmente evidenziato da autorevole dottrina, in ragione della stretta interconnessione funzionale realizzata tra profili ed istituti sostanziali e processuali, nonché della coerenza finalistica dei numerosi interventi di cui la riforma è costituita (F. Palazzo, *op. cit.*, 3). Organicità e sistematicità, pur all’interno del tessuto codicistico esistente, sottolinea anche M. Gialuz, *Per un processo penale più efficiente e giusto. Guida alla lettura della “riforma Cartabia” (profili processuali)*, in www.sistemapenale.it, 2.11.2022.

⁸⁸ Sotto il Governo “Conti II” è stato elaborato il d.d.l. 2435 e sotto il Governo “Draghi” il d.d.l. 2353 per la riforma del processo, del sistema sanzionatorio penale e l’introduzione della giustizia riparativa.

⁸⁹ In tal senso si è anche espressa la Ministra Cartabia nel suo intervento illustrativo della riforma, al X Convegno nazionale dell’AIPDP “*I nuovi percorsi del sistema sanzionatorio tra ricerca di efficienza e garanzie*” (Università degli studi di Milano, 23.9.2022).

perché avente una funzione di deflazione penitenziaria, né quelle riguardanti l'esecuzione della pena pecuniaria e della confisca, in quanto aventi esclusivamente funzione di efficientamento esecutivo.

Le osservazioni svolte nel corso dell'analisi dei tre istituti sanzionatori⁹⁰ consentono di trarre un giudizio nel complesso positivo sulla nuova disciplina. È emerso, infatti, che le modifiche e le integrazioni apportate al sistema sanzionatorio appaiono conformi alla *ratio* generale deflattiva della riforma, nonché dotate di coerenza interna e di coordinamento sistematico.

In particolare, la conformità alla *ratio* deflattiva della riforma e la coerenza interna sono dimostrate dal fatto che l'estensione dell'ambito applicativo è stata prevista per tutti e tre gli istituti ed è stata attuata secondo criteri omogenei, anche di tipo pragmatico, pur sempre nel rispetto dei principi garantisti a favore di entrambi i soggetti (indagato/imputato e persona offesa). Criteri volti a indirizzare la scelta verso reati, da un lato, di frequente contestazione, al fine di alleggerire l'attività giudiziaria; e, dall'altro, contraddistinti da un'offensività spesso concretamente modesta - anche quando il massimo edittale li renda astrattamente qualificabili di media gravità -, che può far venir meno l'interesse dell'offeso e anche giustificare la rinuncia dello Stato a punire l'autore, tenuto conto della sproporzione tra l'entità di risorse, umane ed economiche, impiegate per accertare la responsabilità penale e l'entità della pena irrogata così esigua da rimanere facilmente ineseguita attraverso la sospensione condizionale. Alla luce di tali considerazioni, con uniformità e coerenza interna, l'estensione della procedibilità a querela e della causa di non punibilità di cui all'art. 131-bis Cp è stata attuata utilizzando il comune criterio del limite minimo di pena edittale detentiva di due anni⁹¹.

Anche quando la scelta è caduta su reati con un'offensività medio-grave non solo astratta ma concreta, essa si è ispirata a un criterio uniforme: la riparabilità dell'offesa. Sotto questo profilo, la coerenza emerge dal fatto che il d. lgs. 150/2022, al fine di individuare ulteriori reati procedibili a querela, ha utilizzato, oltre al criterio quantitativo del limite di pena espressamente indicato dalla legge delega, anche uno qualitativo - il prestarsi il reato a condotte risarcitorie e riparatorie - che la delega in realtà aveva richiesto solo per l'estensione, in via eccezionale, della sospensione del procedimento con messa alla prova a reati puniti con una pena superiore ai quattro anni⁹².

La riforma sanzionatoria attuata dal d. lgs. 150/2022 si è dimostrata conforme ai principi direttivi della legge delega anche sotto il profilo del coordinamento sistematico tra norme e istituti sostanziali e processuali⁹³. Il Governo, nell'introdurre nuove disposizioni nel codice penale, come quelle sulla remissione della querela o sulla

⁹⁰ Dei tre istituti la procedibilità a querela è, in realtà, un ibrido, avendo una doppia anima, sostanziale e processuale.

⁹¹ Si è visto, infatti, che nella procedibilità a querela il minimo di due anni è stato il criterio selettivo indicato al Governo per individuare specifici reati; nella causa di non punibilità, il d. lgs. 150/2022, su indicazione della legge delega, ha sostituito, all'interno dell'art. 131-bis Cp, il limite massimo di pena edittale detentiva di cinque anni con quello minimo di due anni, quale presupposto per l'applicabilità del beneficio.

⁹² La spiegazione si rinviene nella *Relazione illustrativa*, cit., 487.

⁹³ In senso conforme anche F. Palazzo, *op. cit.*, 3.

sospensione con messa alla prova, ha parallelamente integrato o modificato quelle processuali ad esse complementari o delle stesse attuative; così come ha coordinato le norme sostanziali e processuali penali con il nuovo istituto della giustizia riparativa.

Ciò appare particolarmente evidente in relazione agli obblighi informativi. Premesso che la l. 134/2021 ha attribuito fondamentale importanza al c.d. "principio informativo", in quanto, solo portando i destinatari a conoscenza delle proprie facoltà e dei propri obblighi, è possibile rendere gli stessi consapevoli, attivi e responsabili, il d. lgs. 150/2022 ha dato piena attuazione a tale principio, realizzando così anche un coordinamento all'interno di tutto il sistema penale. In tal senso si è osservato che ha integrato le disposizioni processuali riguardanti gli obblighi informativi che l'autorità procedente ha nei confronti della persona offesa, sia in quanto tale, sia in quanto querelante, per rendere la stessa consapevole dei meccanismi aventi effetto di deflazione dei tempi processuali, in modo diretto e necessario (la remissione della querela) o in modo indiretto ed eventuale (la giustizia riparativa); nonché le disposizioni processuali contemplanti obblighi informativi nei confronti dell'indagato/imputato, inserendo quelli riguardanti la facoltà di chiedere al giudice la concessione della sospensione del procedimento con messa alla prova.

Il coordinamento sistematico è stato attuato anche tramite la tecnica combinatoria tra la disciplina degli istituti sanzionatori e quella della neo-istituita giustizia riparativa, volta a realizzare il massimo effetto deflattivo.

Non sono escluse alcune ombre, in particolare qualche dubbio di legittimità costituzionale di disposizioni del d. lgs. 150/2022 sotto il profilo dell'eccesso di delega⁹⁴ e della disparità di trattamento⁹⁵.

6. La nota più buia, in realtà, non è interna alla riforma ma proviene dall'esterno, ossia dal d.l. 31.10.2022 n. 162, recante "*Misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di obblighi di vaccinazione anti SARS-COV-2 e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali*". Un atto del Governo appena insediato, dai contenuti estremamente eterogenei, che, a un giorno dall'entrata in vigore del d. lgs. 150/2022⁹⁶, ha bloccato e differito l'operatività della riforma. L'art. 6 d.l. 162/2022 ha, infatti, aggiunto alla fine del d. lgs. 150/2022 l'art. 99-bis, ai sensi del quale il decreto entra in vigore il 30.12.2022.

Un generale differimento che è apparso immediatamente irragionevole alla dottrina⁹⁷, tenuto conto che il decreto, come sappiamo, si muove su più fronti,

⁹⁴ Ci riferiamo all'art. 44 d. lgs. 150/2022, che prevede l'accesso alla giustizia anche prima che sia proposta la querela e all'art. 464-ter.1 Cpp, introdotto dal suddetto decreto, che prevede la proposta da parte del p.m. della sospensione con messa alla prova all'indagato.

⁹⁵ Il riferimento è nuovamente all'art. 44 d. lgs. 150/2022, in quanto contempla l'accesso alla giustizia prima della proposizione della querela per "delitti perseguibili a querela", anziché per "reati", tenuto conto che l'estensione di tale procedibilità è stata prevista anche per due contravvenzioni.

⁹⁶ Il d. lgs. 150/2022 avrebbe dovuto entrare in vigore il 2 novembre, dopo i 15 giorni di *vacatio legis*.

⁹⁷ Per i primi commenti critici a caldo si rinvia a G.L. Gatta, *Rinvio della riforma Cartabia: una scelta discutibile e di dubbia legittimità costituzionale. E l'Europa?*, in www.sistemapenale.it, 31.10.2022; D. Pulitanò, *Penale party. L'avvio della nuova legislatura*, in *giurisprudenzapenaleweb* 2022, 11; S. Quattrococo, *Perché il differimento*

ciascuno con caratteristiche ed esigenze diverse. Sicuramente l'attuazione della riforma processuale richiedeva complesse misure organizzative da parte degli uffici giudiziari e delle procure - basti citare le nuove disposizioni sul processo telematico - che verosimilmente non erano ancora del tutto "pronte" e questo renderebbe giustificabile e ragionevole la proroga. Anzi è verosimile che il Governo sia intervenuto *in extremis* anche su pressione di coloro che operano nella giustizia (non solo magistrati ma anche avvocati).

Quest'esigenza non sussiste, però, per le riforme di carattere sostanziale, quelle sul sistema sanzionatorio che, anzi, avrebbero potuto essere applicate senza alcuno sforzo organizzativo e con il vantaggio di dar subito un contributo concreto all'alleggerimento dell'attività giudiziaria, con beneficio per tutte le parti: per l'indagato/imputato/condannato, per la persona offesa, per il sistema giudiziario.

Esemplare in tal senso l'estensione della procedibilità a querela. La sua entrata in vigore a fine *vacatio legis* avrebbe consentito potenzialmente di far chiudere subito per improcedibilità vari procedimenti, già iniziati in ragione della procedibilità d'ufficio, per reati che il d. lgs. 150/2022 ha reso perseguibili a querela. Infatti, per tali casi l'art. 85 del suddetto decreto stabilisce che il giudice informa la persona offesa dal reato della facoltà di esercitare il diritto di querela e se questa non la propone entro 90 giorni o rinuncia espressamente, il giudice dichiara l'improcedibilità. Una situazione del genere avrebbe potuto verificarsi in moltissimi casi, tenuto conto che quasi tutte le ipotesi di furto aggravato ex art. 625 Cp, nonché le lesioni stradali non aggravate, il danneggiamento "privato" e molti altri reati sono diventati procedibili a querela e spesso la persona offesa non ha interesse alla tutela penale.

Ugualmente non ci sarebbe stata alcuna difficoltà od onere organizzativo ad applicare la causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto e a consentire la richiesta della sospensione del procedimento con messa alla prova per reati finora esclusi.

Proprio in considerazione dell'irragionevolezza del differimento generalizzato del d. lgs. 150/2022, il tribunale di Siena⁹⁸ ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 d.l. 162/2022 sotto tre profili.

Quello che rileva maggiormente⁹⁹ rispetto a quanto poc'anzi osservato è il profilo di illegittimità sollevato in ordine alle disposizioni di diritto penale sostanziale relative al

dell'entrata in vigore del d. lgs. 150/2022 è una sconfitta per la giustizia penale, in www.la legislazione penale.eu, 2.11.2022.

⁹⁸ Trib. Siena ord. 11.11.2022, in www.sistemapenale.it, 12.11.2022, con commento di G.L. Gatta, *Procedibilità a querela e rinvio della riforma Cartabia: sollevata questione di legittimità costituzionale*.

⁹⁹ Un primo profilo di illegittimità riguarda la violazione dell'art. 73 co. 3 Cost., che stabilisce il perfezionamento dell'efficacia delle leggi nel quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione, salvo che le stesse dispongano diversamente (dopo la c.d. *vacatio legis*): la fissazione di una data diversa da quella ordinaria per l'entrata in vigore può essere stabilita solo dalla medesima legge e non da un'altra; quindi il d.l. 162/2022 avrebbe violato la costituzione.

Un secondo profilo concerne i presupposti per la decretazione d'urgenza, fissati dall'art. 77 co. 2 Cost.: l'eterogeneità degli oggetti e delle finalità degli interventi del d.l. 162/2022 (che ha anche introdotto il nuovo delitto di invasione di terreni o edifici per raduni pericolosi per l'ordine pubblico o l'incolumità pubblica o la salute pubblica (art. 434-bis Cp), nonché modificato alcune disposizioni della legge sull'ordinamento penitenziario e di leggi complementari in materia di concessione di benefici a detenuti e internati non collaboranti) farebbe venir meno una *ratio* comune che giustifichi un solo provvedimento.

sistema sanzionatorio, in quanto aventi contenuto precettivo più favorevole al reo rispetto alle vigenti, quindi applicabili retroattivamente. Sotto questo profilo l'art. 6 d.l.162/2022 contrasterebbe, secondo il giudice *a quo*, con gli artt. 3 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 Cedu. Il Governo avrebbe dovuto fare interventi selettivi, mirati solo alle disposizioni richiedenti misure organizzative non ancora del tutto realizzate, lasciando entrare in vigore quelle di natura sostanziale e sull'estensione della procedibilità a querela.

Proprio in un caso riguardante due reati attualmente procedibili d'ufficio - la violenza privata e il danneggiamento - ma interessati dall'estensione della procedibilità a querela, è stata sollevata la questione di legittimità. Secondo il giudice a quo l'intervento dell'art. 6 d.l. 162/2022 gli ha impedito di definire il procedimento con un non luogo a procedere per remissione della querela, intervenuta il 9 novembre e accettata dall'imputato. A ben vedere l'assunto appare viziato a monte dal fatto che il d. lgs. 150/2022, pur pubblicato, non è ancora entrato in vigore; quindi non può porsi un problema di loro applicabilità in un procedimento in corso per i delitti di violenza privata e danneggiamento. Ad essi deve ancora applicarsi la (pur meno favorevole) disciplina della procedibilità d'ufficio. Pertanto, nonostante la notizia di reato si fosse formata con una querela dell'offeso nel luglio 2019, e costui avesse manifestato espressamente la propria volontà di non persistere nella richiesta di punizione dell'imputato già due mesi dopo, tale remissione né ha potuto produrre effetti allora, in virtù dell'art. 50 co. 2 Cpp, né può spiegarne ora, neanche se fosse rinnovata.

In attesa di una pronuncia della Consulta, che potrebbe anche essere di inammissibilità, autorevole dottrina¹⁰⁰ suggerisce ai giudici, quale strada alternativa per "sbloccare" le nuove disposizioni del d. lgs. 150/2022 in materia di procedibilità a querela e di sistema sanzionatorio, l'interpretazione costituzionalmente orientata: la *ratio* di garanzia, sottesa alla *vacatio legis* ex art. 73 co. 3 Cost. - ossia consentire a tutti i consociati di prendere conoscenza della nuova legge -, non avrebbe ragione d'essere rispetto alle suddette disposizioni del d. lgs. 150/2022 in quanto norme più favorevoli rispetto alle precedenti. La loro applicazione immediata, quindi, sarebbe conforme ai principi di ragionevolezza e di retroattività

¹⁰⁰ G.L. Gatta, *op. ult. cit.*