

LE MODIFICHE AL REGIME DI PROCEDIBILITÀ NELLA RIFORMA CARTABIA

di Benedetta Pattera

(Dottoranda in Diritto Penale, Università di Pisa)

SOMMARIO: 1. La c.d. querela-selezione nella riforma Cartabia. - 2. I criteri direttivi previsti dalla legge delega... - 3. ...e la loro attuazione. - 3.1. Mutamento del regime di procedibilità nei delitti contro la persona. - 3.2. Innovazioni relative ai delitti contro il patrimonio. - 3.3. Una scelta inedita: l'introduzione della perseguibilità a querela nelle contravvenzioni. 4. Le nuove ipotesi di remissione tacita della querela. - 5. Le ricadute sul modello di riparazione disciplinato dall'art. 162-ter Cp. - 6. Questioni di diritto transitorio e diritto intertemporale. - 7. Osservazioni conclusive.

1. Com'è noto, tra gli interventi della c.d. “riforma Cartabia” – l. 27.9.2021 n. 134, attuata con d.lgs. 10.10.2022 n. 150 – acquistano una particolare rilevanza sistematica i mutamenti che interessano l'istituto della querela¹, ovvero la modifica del regime di procedibilità per una serie di reati prima perseguibili *ex officio* e la correlazione tra la remissione tacita di querela e l'innovata disciplina della giustizia riparativa.

Con l'espressa finalità di raggiungere gli obiettivi di efficientamento della giustizia e di accelerazione dei tempi processuali fissati dal P.N.R.R., il legislatore individua nella querela uno degli strumenti più efficaci di deflazione del carico giudiziario.

La “manipolazione” della querela a scopo deflativo non costituisce affatto una novità: già la l. 24.11.1981 n. 689 aveva affiancato all'ampia opera di depenalizzazione in astratto l'estensione del novero dei reati procedibili a querela², seguita da riforme successive di portata più limitata³. L'antecedente storico-normativo della riforma in commento è, tuttavia, da identificarsi nella l. 23.6.2017 n. 103 (c.d. “riforma Orlando”): o, per meglio dire, l'elevato potenziale dell'impiego della querela in ottica

¹ Già in commento, limitatamente alle modifiche in punto di procedibilità, C. Paonessa, *I nuovi scenari della procedibilità a querela veicolati dalla riforma Cartabia: una prima lettura*, in www.discrimen.it 21.11.2022; G.L. Gatta, *L'estensione del regime di procedibilità a querela nella riforma Cartabia e la disciplina transitoria dopo la l.n. 199/2022*, in www.sistemapenale.it 2.2.2023. Sul tema, con una visione più ampia, v. E. Andolina, *Gli strumenti di deflazione endo-processuale: prospettive applicative a seguito della riforma Cartabia*, in *DPP* 2022; A. Madeo, *Procedibilità a querela, messa alla prova e non punibilità per particolare tenuità del fatto: una ratio deflativa comune nella “riforma Cartabia”*, in www.la legislazione penale.eu 28.11.2022.

² Anzi, per gli illeciti depenalizzati l'originaria previsione della perseguibilità a querela aveva costituito quasi il “presagio” di una futura espunzione dal sistema penale: cfr. A. Gargani, *Illecito civile punitivo*, in *ED, Annali X* 2017, 487 ss.; l'A. riprende un'osservazione di F. Palazzo, *La depenalizzazione nel quadro delle recenti riforme sanzionatorie*, in *DPP* 2016, 288.

³ Cfr., ad es., art. 12 l. 25.6.1999 n. 205 che ha introdotto la procedibilità a querela per il furto semplice.

deflazionistica – allora rimasto inespresso (d.lgs. 10.4.2018 n. 36)⁴ – è adesso sviluppato nel d.lgs. 150/2022, che recupera – e, in qualche modo, supera – questa chiave di lettura.

Gli ultimi interventi di riforma segnano, dunque, un netto allontanamento dalle funzioni sottese alla condizione di procedibilità in esame nella politica criminale tradizionale: la logica vittimocentrica che riserva al soggetto passivo la scelta di sottoporsi allo *strepitus fori* assume un carattere sempre più residuale, in una sfera circoscritta ai reati sessuali (c.d. «querela-garanzia»), mentre la posizione predominante nel panorama normativo è ormai ricoperta dalla c.d. «querela-opportunità», nella sua accezione di «querela-selezione»⁵. Per disincentivare la punibilità di fatti non supportati da una corrispondente offesa dell'interesse in gioco – e, quindi, in concreto non meritevoli di pena – la celebrazione del processo viene subordinata ad una valutazione di opportunità della parte lesa, ma l'esigenza deflativa appare pragmaticamente «anteposta»⁶ alla stessa istanza di selezione dei fatti concretamente offensivi⁷ e, perciò, meritevoli di pena.

Tale assunto è confortato dall'indicazione – ex art. 1 co. 15 lett. b l. 134/2021 – della possibilità di intervenire sul regime di procedibilità dei reati «nell'ambito di quelli puniti con pena edittale detentiva non superiore *nel minimo* a due anni». Invero, il riferimento ad un minimo edittale pari a due anni esclude, almeno su un piano astratto, la natura bagatellare delle fattispecie incriminatrici oggetto di modifica, denotandone, anzi, le rispettive virtualità offensive.

La direttrice programmatica che sostituisce il principio di obbligatorietà dell'azione penale con le valutazioni della persona offesa esalta la tendenza alla «c.d.

⁴ Commentano il regime di procedibilità per come mutato con la riforma Orlando, senza pretese di esaustività, C. Iasevoli, *La procedibilità a querela: verso la dimensione liquida del diritto postmoderno?*, in www.lalegislazionepenale.eu 7.12.2017; M.N. Masullo, *Ampliati gli spazi della procedibilità a querela per i reati che offendono la persona e il patrimonio: valorizzato (adeguatamente) l'interesse privato alla punizione del colpevole?*, in www.penalecontemporaneo.it 26.4.2018; A. Gargani, *Riforma Orlando: la modifica del regime di procedibilità per taluni reati*, in *DPP* 2018, 579 ss.; G. Amato, *Uno sforzo di tipo deflattivo a portata limitata*, in *GD* 2018, 21 s.; C. Paonessa, *Le modifiche al regime di procedibilità a querela introdotte dal d.lgs. 10 aprile 2018, n. 36*, in www.lalegislazionepenale.eu 6.3.2019.

⁵ Tale categorizzazione si deve a F. Giunta, *Interessi privati e deflazione penale nell'uso della querela*, Milano 1993, 12 ss.: l'impiego della querela in funzione garantistica viene originariamente riferito anche ai delitti contro l'onore (in seguito, in gran parte depenalizzati), per il «carattere spiccatamente privato dell'offesa» e per la «tenuità dell'interesse pubblico alla sua repressione». Simili riflessioni sono riprese e aggiornate dall'A. in *Id.*, *Querela-selezione e condotte riparatorie. Verso un cambio di passo della deflazione in concreto?*, in *RIDPP* 2019, 473 ss., ove si osserva la crescente importanza assunta dalla c.d. querela-selezione, «intesa a conciliare sinergicamente la superfluità della pena in concreto con il contenimento del sovraccarico giudiziario». In senso critico, cfr. M. Angelini, *La Querela: "strumento" processuale volto a finalità deflative piuttosto che alla tutela della vittima del reato. È questo il traguardo della politica criminale italiana?*, in *AP* 2017, 25, secondo cui, nel generale assetto di contrasto alla c.d. violenza di genere, la procedibilità a querela dei reati sessuali «non appare funzionale ad una tutela reale della vittima».

⁶ F. Giunta, *Interessi privati e deflazione penale nell'uso della querela*, cit., 69.

⁷ C. Iasevoli, *La procedibilità a querela*, cit., 4 s., sottolinea il ruolo del principio di offensività nella valutazione del fatto di reato inteso quale «accadimento naturalistico [...], nelle sue coordinate spazio-temporali, nonché nella modalità di esecuzione».

“privatizzazione” del conflitto penalistico»⁸, in parte anticipata dall’introduzione, con la riforma Orlando, del meccanismo di estinzione del reato per condotte riparatorie di cui all’art. 162-ter Cp.

Nella riforma Cartabia, la valorizzazione dell’“interpersonalità” del reato⁹ si esprime anche con la messa a punto di una connessione tra remissione tacita della querela e giustizia riparativa, consistente nell’automatismo per cui, al raggiungimento dell’esito riparativo, consegue l’estinzione del reato. Dunque, l’effetto deflativo si moltiplica: non solo la querela svolge il suo tradizionale ruolo di “filtro” processuale, affidando la selezione del penalmente rilevante alla presunta persona offesa, ma diventa strumentale alla ricomposizione del conflitto tra interessi privati contrastanti, sia nelle forme di cui all’art. 162-ter Cp, sia nelle forme conciliative della giustizia riparativa.

Del resto, il *favor* per la ricomposizione del conflitto, contrapposto al dilungarsi del processo e all’irrogazione della sanzione, ben si coniuga con le spinte deflative di fonte eurounitaria.

2. Il testo dell’art. 1 co. 15 lett. a-b l. 134/2021 riproduce per intero i criteri direttivi individuati nella relazione finale varata dalla Commissione Lattanzi sul d.d.l. A.C. 2435¹⁰: per un verso, «prevedere la procedibilità a querela della persona offesa per il reato di lesioni personali stradali gravi o gravissime previsto dall’art. 590-bis, primo comma, del codice penale» e, per altro verso, «prevedere l’estensione del regime di procedibilità a querela di parte a ulteriori specifici reati contro la persona o contro il patrimonio nell’ambito di quelli puniti con pena edittale non superiore nel minimo a due anni», con la precisazione che «ai fini della determinazione della pena detentiva non si tenga conto delle circostanze».

Ad una prima lettura, la formulazione di tali principi non pare affetta dall’ineffettività da cui invece sembrava afflitta la l. 103/2017. Infatti, nella riforma Orlando, sebbene non si prevedessero limiti edittali entro cui intervenire nei delitti contro il patrimonio e, nei reati contro la persona, il limite applicativo fosse una «pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni», erano stati fissati requisiti abbastanza stringenti che imponevano il mantenimento della perseguibilità *ex officio* anche in ipotesi di (astrattamente) scarsa gravità, ovvero l’incapacità della persona offesa dovuta a età o infermità, la sussistenza di circostanze aggravanti ad

⁸ C. Piergallini, “Civile” e “penale” a perenne confronto: l’appuntamento di inizio millennio, in *RIDPP* 2012, 1318.

⁹ Seppure in termini parzialmente difforni, il carattere “interpersonale” dell’illecito penale è approfondito da G.A. De Francesco, “Interpersonalità” dell’illecito penale: un ‘cuore antico’ per le moderne prospettive della tutela, in *CP* 2015, 854 ss., in cui si propone una valorizzazione del «sostrato personalistico» delle fattispecie di reato, da un lato, per delimitare l’intervento penale a «comportamenti tali da comportare, per mano di terzi, un ‘sovertimento’ o una sensibile alterazione» dell’equilibrio dei diritti e dei bisogni del singolo e, dall’altro, nella «ricostituzione» a posteriori dell’equilibrio compromesso» mediante il ricorso alla giustizia riparativa.

¹⁰ Cfr. *Relazione finale della Commissione Lattanzi*, pubblicata in www.sistemapenale.it 25.5.2021.

effetto speciale o delle circostanze speciali *ex art.* 339 Cp e il danno di rilevante gravità nei reati contro il patrimonio.

Ebbene, a fronte della offensività piuttosto esigua di talune di queste ipotesi “eccezionali” ma, soprattutto, in ragione di una plausibile (e soddisfacente) risoluzione del conflitto dalle stesse prodotto in sede extrapenale, è stata reinserita – quale condizione che sottrae il reato alla modifica del regime di procedibilità – soltanto l’incapacità della persona offesa, per età o infermità.

Con la riforma Orlando, è sorto un equivoco circa il significato da attribuire alla “incapacità” e, cioè, se, con tale espressione, debba intendersi una situazione «collegata pur sempre ad una infermità quale effetto diretto della condotta lesiva»¹¹ ovvero uno stato di infermità preesistente che il soggetto attivo abbia sfruttato per la commissione del reato e che determina il maggior disvalore del fatto. Aderendo alla prima interpretazione – con pieno fraintendimento delle intenzioni del delegante – il d.lgs. 36/2018 non aveva mutato la procedibilità d’ufficio delle lesioni lievi e delle lesioni stradali gravi o gravissime.

In verità, per la modifica dell’art. 590-*bis* Cp, ulteriori “preoccupazioni”, espresse nella Relazione illustrativa al d.lgs. 36/2018, derivavano dal «particolare allarme sociale» destato da tale fattispecie, nonché dal breve lasso di tempo trascorso dall’inserimento della disposizione nell’assetto codicistico (con la l. 23.3.2016 n. 41).

La scelta del legislatore, oltre ad aver suscitato diverse perplessità tra i commentatori della riforma¹², è stata vagliata da due pronunce della Corte costituzionale¹³: i giudici, nel 2020, pur riconoscendo al governo un certo margine di discrezionalità in fase di attuazione della delega (e quindi concludendo per l’infondatezza delle questioni sollevate), hanno rivolto al legislatore un “invito” a differenziare il regime di procedibilità per le varie ipotesi *ex art.* 590-*bis* Cp, in modo da eliminare, almeno per quelle di cui al co. 1, la perseguibilità d’ufficio. A parere della Corte, le ipotesi base sarebbero caratterizzate «da un minor disvalore sul piano della condotta e sul grado della colpa»: pertanto, «a fronte di condotte consistenti in occasionali disattenzioni, pur se produttive di danni significativi a terzi, potrebbe discutersi dell’opportunità dell’ineffabile 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».

¹¹ Relazione illustrativa al d.lgs. 36/2018 (www.giustizia.it).

¹² Per una ricostruzione del contrasto, cfr. A. Gargani, *Riforma Orlando*, cit., 589 s., in cui si censura l’interpretazione del legislatore delegato; le stesse perplessità sono espresse da M.N. Masullo, *Ampliati gli spazi della procedibilità a querela per i reati che offendono la persona e il patrimonio*, cit.

¹³ Soltanto in via incidentale, v. C. cost., 25.9.2019 n. 223, in www.cortecostituzionale.it, con nota di N. Canzian, *La procedibilità d’ufficio per il reato di lesioni stradali gravi o gravissime: l’omissione del legislatore delegato è legittima per la vaghezza della legge di delega*, in *RIDPP* 2019, 2213 ss.; la questione è approfondita in C. cost., 4.11.2020 n. 248, in www.cortecostituzionale.it, con nota di M. Baroni, *Il reato di lesioni stradali tra procedibilità d’ufficio e a querela: nuovi tentativi costituzionali di collaborazione con il legislatore*, in *RIDPP* 2021, 277 ss.

L'esortazione del giudice delle leggi è confluita nei criteri direttivi della legge delega, i quali contengono una puntuale esplicitazione della necessità di procedere alla modifica del regime di procedibilità delle lesioni personali stradali: il d.d.l. A.C. 2435 restringeva il campo d'intervento alle sole lesioni gravi ma la l. 134/2021 ha recepito il suggerimento della Commissione Lattanzi di estendere il regime anche alle lesioni gravissime, escludendo dall'intervento di modifica i commi successivi al primo. Pertanto, anche dinanzi a un danno permanente, la persona offesa avrebbe l'opportunità di ponderare la scelta se intraprendere o meno la strada dell'accertamento in sede penale, qualora abbia "ottenuto giustizia" con altre modalità.

Il secondo criterio orientativo fissato dal delegante per l'identificazione dei reati da sottoporre alla procedibilità a querela – reati contro la persona o contro il patrimonio in cui la previsione del minimo edittale non superi i due anni – viene arricchito, nella Relazione finale della Commissione, di due possibili esempi di fattispecie incriminatrici da includere nella riforma, gli artt. 582 e 625 Cp. L'esempio delle lesioni e, in specie, delle lesioni lievi, sembra manifestare ancora una volta la chiara intenzione di prendere le distanze dalle ambiguità del legislatore della riforma Orlando in ordine all'interpretazione della nozione di "incapacità". Per altro verso, l'art. 625 Cp (furto aggravato) costituisce un utile modello di sperimentazione della modifica in esame perché le ipotesi aggravate di furto risultano di frequente applicazione nella prassi giudiziaria e incidono su interessi patrimoniali, più facilmente reintegrabili in forma economica.

3. Nell'analisi dei reati interessati dal mutamento del regime di procedibilità, si deve segnalare, in via preliminare, come, anche in punto di attuazione della delega, l'impatto della riforma Cartabia risulti più significativo di quello promesso dalla riforma Orlando, introducendosi la perseguibilità a querela per una serie di reati, taluni di particolare frequenza applicativa, che includono sia delitti contro la persona, sia delitti contro il patrimonio, sia, infine, due contravvenzioni.

Il d.lgs. 150/2022, in linea con la «politica della "deflazione senza depenalizzazione"»¹⁴, conservando formalmente la rilevanza penale delle fattispecie incriminatrici oggetto di modifica, non è intervenuto su «reati bagatellari (in relazione ai quali è logicamente preferibile la depenalizzazione in astratto)»¹⁵ ma su «reati nei cui confronti non viene affatto meno l'esigenza di una tutela penale»¹⁶.

¹⁴ A. Gargani, *Il diritto penale quale extrema ratio tra post-modernità e utopia*, in *RIDPP* 2018, 1495.

¹⁵ Anche se non sempre è preferibile un intervento di depenalizzazione in astratto: v. T. Padovani, *Procedibilità e applicazioni, le differenze più nette*, in *GD* 2016, 76 ss., che evidenzia le sperequazioni economiche che ne deriverebbero a fronte dell'astratta gratuità della presentazione della querela.

¹⁶ F. Giunta, *Interessi privati e deflazione penale nell'uso della querela*, cit., 191.

Tutte le fattispecie incriminatrici interessate dalla modifica prevedono che residui la procedibilità d'ufficio quando la persona offesa sia incapace, per età o infermità, in conformità ai criteri della legge delega: l'unica eccezione riguarda l'art. 590-*bis* Cp, ove predetta formula non viene trasposta; pur essendo certamente riconducibile ad una "svista", tale omissione finisce per disattendere le indicazioni dell'art. 1 co. 15 lett. b l. 134/2021.

3.1. Nei delitti contro la persona, il primo intervento concerne l'art. 590-*bis* Cp: considerati gli ammonimenti della Corte costituzionale e il criterio direttivo esplicito dell'art. 1 co. 15 lett. a della legge delega, il governo non poteva esimersi dall'inserire la procedibilità a querela per le lesioni personali stradali gravi o gravissime sanzionate al co. 1; la modifica ha riguardato anche l'ultimo comma della disposizione, ossia l'ipotesi in cui il conducente abbia cagionato lesioni ad una pluralità di soggetti, salvo che ricorrano una o più circostanze aggravanti tra quelle previste dai commi precedenti. Come osservato anche nella Relazione illustrativa, le potenzialità "decongestionanti" della modifica, destinata a «fatti frequentissimi (ricorrenti nel ruolo del giudice monocratico) e talvolta di difficile e complesso accertamento», sono notevoli: una volta che abbia ottenuto il risarcimento del danno, sarebbe poco sensato per la vittima avviare un processo che, con tutta probabilità – ed a patto che l'accertamento abbia avuto un esito positivo –, si risolverebbe nell'applicazione di una pena ineffettiva¹⁷.

Sempre in materia di lesioni personali, viene recepita l'indicazione della Commissione Lattanzi sul mutamento di procedibilità per le lesioni personali ex art. 582 Cp, per cui restano procedibili *ex officio* le ipotesi in cui il danno cagionato sia di una tale entità da determinare l'insorgenza di un interesse pubblico alla sua perseguibilità (ad es., lesioni gravi o gravissime), quelle in cui vi sia il rischio che la persona offesa subisca pressioni (ad es., lesioni aggravate dalla violazione della disciplina antinfortunistica) oppure sia incapace. Viceversa, diventano procedibili a querela tutte le lesioni lievi¹⁸, pur se commesse nei confronti di un ascendente o di un discendente oppure contro il coniuge, l'unito civilmente, il convivente o contro uno tra questi soggetti quando il rapporto affettivo sia cessato (art. 577 co. 1 n. 1 e co. 2 Cp). Un'ipotesi, quest'ultima, che, a ben guardare, sembra contraddire la scelta "ipergarantista" (in senso vittimocentrico) attuata dal legislatore della Cartabia in tema di non punibilità per particolare tenuità del fatto¹⁹, ove si è optato per l'esclusione

¹⁷ Relazione illustrativa al d.lgs. 150/2022, cit., 329.

¹⁸ Il mutamento determina un allargamento delle competenze del giudice di pace ai sensi dell'art. 4 co. 1 lett. a d.lgs. 28.8.2000 n. 274 che devolve a tale autorità tutte le «lesioni personali perseguibili a querela di parte» (v. Relazione illustrativa al d.lgs. 150/2022, cit., 332).

¹⁹ Sul punto, invero, non si può che concordare con quanto rilevato da M. Dova, *La riforma della particolare tenuità del fatto*, in occasione del Convegno "Forme, riforme e valori per la giustizia penale futura" (seconda giornata) presso l'Università di Ferrara e disponibile su www.radioradicale.it.

aprioristica dell'applicazione della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* Cp a tutti i reati riconducibili alla Convenzione di Istanbul, in materia di contrasto alla violenza di genere.

La medesima aporia deve riscontrarsi per un ulteriore gruppo di reati contro la persona interessato dalla modifica, ossia per i delitti contro la libertà personale e morale (artt. 605, 610 e 612 Cp), i quali, pur non costituendo manifestazioni "tipiche" del fenomeno della violenza domestica, potrebbero comunque esprimere una situazione di disequilibrio relazionale²⁰: in siffatte realtà, il condizionamento avvertito dal soggetto vessato potrebbe influenzare la sua volontà nella scelta se presentare o meno la querela²¹.

Il regime di procedibilità a querela viene esteso al sequestro di persona semplice ex art. 605 co. 1 Cp, in quanto, stante un minimo edittale di pena detentiva pari a sei mesi, la giurisprudenza ritiene tale fattispecie configurabile anche a fronte di privazioni della libertà personale che durano pochi minuti, in spregio del principio di offensività: con l'intervento, dunque, il legislatore aspira a sottrarre alla cognizione del giudice penale fatti bagatellari e qualificati da un disvalore assai tenue.

Per il delitto di violenza privata, residua la perseguibilità d'ufficio nei casi in cui ricorrano le aggravanti di cui all'art. 339 Cp, che conferiscono all'interesse tutelato dalla fattispecie base una diversa connotazione, in quanto collocati in una dimensione collettiva, che esula dall'area di intervento selezionata nella riforma (beni di natura individuale). Con la previsione della procedibilità a querela dell'art. 610 Cp, la legge Cartabia supera le resistenze che si erano registrate nella riforma precedente, ove si era esclusa espressamente tale forma di procedibilità per la violenza privata.

Lo stesso può dirsi per l'ampliamento delle ipotesi di minaccia procedibili a querela: pur mantenendo la procedibilità d'ufficio quando il delitto sia stato commesso con una delle modalità previste dall'art. 339 Cp, viene ulteriormente estesa la perseguibilità a querela della minaccia "grave" (introdotta con il d.lgs. 36/2018), eccettuando la recidiva tra le circostanze aggravanti ad effetto speciale che, di norma, fanno scattare la perseguibilità *ex officio*. In seguito al duplice intervento sugli artt. 612 co. 3 e 623-*ter* Cp, continuano ad essere sottoposte al precedente regime le minacce in cui la "gravità" concorra con una circostanza aggravante ad effetto speciale, purché diversa dalla recidiva, la cui ricorrenza potrebbe risultare anche ignota alla persona offesa che, comunque, non subisce una lesione più grave per il solo fatto che chi la commette integri i presupposti dell'art. 99 Cp.

²⁰ In questo caso, però, la riforma Cartabia non ha previsto neppure l'esclusione della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* Cp: per un approfondimento della questione, si rimanda al commento di S. Riccardi, in corso di pubblicazione su questa rivista.

²¹ In generale, osserva T. Padovani, *Riforma Cartabia, intervento sulle pene destinato a ottenere risultati modesti*, in *GD* 2022, 8 ss., il rischio è di «ostacolare la persecuzione di un reato scaturito da un conflitto interpersonale, la cui stessa persistenza può impedire la proposizione della querela».

È resa procedibile a querela, infine, la violazione di domicilio commessa con violenza sulle cose (art. 614 Cp): nella Relazione illustrativa, infatti, si sostiene che, in queste ipotesi, «la condotta present[i] indubbiamente una minore offensività e disvalore rispetto a quelle realizzate con violenza alla persona o con armi»²². Tuttavia, sebbene tale osservazione sia, in linea generale, del tutto condivisibile, pare quantomeno opinabile la scelta di far discendere dalla stessa soltanto una modifica in punto di procedibilità, potendosi ragionare, *de iure condendo*, anche dell'opportunità di una diversificazione della cornice edittale che corrisponda al maggior disvalore riconosciuto al fatto quando sia commesso con violenza sulle persone o con l'impiego di armi.

3.2. In relazione ai delitti contro il patrimonio, il suggerimento della Commissione Lattanzi di modificare la procedibilità per il furto aggravato non è rimasto inascoltato, per cui il delitto resta perseguibile *ex officio* al ricorrere di due sole tra le circostanze previste dall'art. 625 Cp, nn. 7 e 7-bis, con la puntualizzazione, relativa alle ipotesi di cui al n. 7, che occorrerà invece la querela qualora il fatto sia commesso su cose esposte alla fede pubblica per necessità, consuetudine o destinazione (ad es. una bicicletta parcheggiata su una via pubblica oppure dei prodotti al supermercato).

La mancata previsione della perseguibilità a querela in presenza di aggravanti che coinvolgono interessi sovraindividuali risulta coerente con la *ratio* dell'intervento – limitato a reati che incidano su beni personali; a titolo esemplificativo, si consideri che, a fronte della medesima cornice edittale, la variazione che ha interessato la violazione di domicilio commessa con violenza sulle cose è stata coerentemente estesa anche al furto commesso con violenza sulle cose o con l'utilizzo di un mezzo fraudolento (art. 625 co. 1 n. 2 Cp).

La riforma della disciplina del reato di furto si conclude con un intervento di coordinamento, ossia la modifica della rubrica dell'art. 626 Cp da «Furti punibili a querela dell'offeso» a «Furti minori», posto che, dal rappresentare un'eccezione, la procedibilità a querela del furto finisce per diventare la regola²³.

Inoltre, viene prevista la procedibilità a querela per la turbativa violenta del possesso di cose immobili (art. 634 Cp) e per il danneggiamento (art. 635 Cp): nel primo reato, la procedibilità *ex officio* residua – come, del resto, per ogni delitto oggetto di modifica – nel caso in cui la persona offesa sia incapace per età o infermità; l'intervento sull'art. 635 Cp attiene invece al solo co. 1, salvo che sia commesso in concorso con il delitto di interruzione di pubblico servizio di cui all'art. 331 Cp, sempre perché, in questo caso,

²² Relazione illustrativa al d.lgs. 150/2022, cit., 334 s.

²³ C. Paonessa, *I nuovi scenari della procedibilità a querela veicolati dalla riforma Cartabia*, cit., 13.

così come nelle ipotesi successive al co. 1 dell'art. 635 Cp, entrano in gioco interessi riconducibili alla sfera pubblica.

Da ultimo, si opta per la procedibilità a querela del furto, della frode informatica, della truffa e dell'appropriazione indebita, in caso di «danno patrimoniale di rilevante gravità», sulla scorta del generalizzato *favor* per la riparazione in termini economici, affatto complicata dall'entità del danno subito: in particolare, se, per il furto, si interviene direttamente sull'art. 624 ult. co. Cp, eliminando il riferimento all'art. 61 n. 7 Cp, per gli altri tre delitti viene modificato l'art. 649-*bis* Cp nella parte in cui prevede la procedibilità d'ufficio al ricorrere di questa aggravante; inoltre, la stessa disposizione è rettificata con l'esclusione della recidiva dalle circostanze aggravanti ad effetto speciale che determinano la perseguibilità d'ufficio dei tre delitti, in conformità a quanto dettato per la minaccia «grave» nei delitti contro la persona.

In ragione della alquanto agevole monetizzazione delle offese connesse ai delitti contro il patrimonio e della loro imponente presenza nelle aule giudiziarie, è probabile che, se l'attuale riforma otterrà gli effetti deflazionistici sperati, interventi futuribili in tema di procedibilità restringeranno ulteriormente il campo della perseguibilità *ex officio* all'interno di questa categoria di reati.

3.3. A conclusione dell'opera di ammodernamento, il legislatore delegato prevede la procedibilità a querela per due contravvenzioni, rimanendo nei limiti fissati dalla legge delega che richiedeva un intervento rivolto ai «reati» e non ai soli delitti.

La scelta è sicuramente inedita, in quanto, fino a questo momento, l'idea della «estraneità ad esse di un interesse privato offeso» impediva di mutarne il regime di procedibilità nonostante il rilievo del carattere puramente «tendenziale» di questa supposta incompatibilità²⁴.

Proprio raccogliendo le osservazioni di questa dottrina, la riforma Cartabia prevede la procedibilità a querela dell'art. 659 co. 1 Cp (Disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone), ad eccezione delle ipotesi di disturbo di spettacoli, ritrovi o trattenimenti pubblici, in cui, di nuovo, la concomitanza di un interesse pubblico impedisce di rimettere l'azione penale alla volontà del privato.

Inoltre, è resa procedibile a querela la contravvenzione di cui all'art. 660 Cp (Molestia o disturbo alle persone), in considerazione del richiamo, operato nella predetta disposizione, ad una persona determinata («taluno»), quale titolare dell'interesse offeso²⁵.

L'inserimento di tali modifiche comporta l'insorgere della necessità di un coordinamento con le disposizioni generali in tema di querela, da sempre

²⁴ F. Giunta, *Interessi privati e deflazione penale nell'uso della querela*, cit., 205.

²⁵ *Relazione illustrativa al d.lgs. 150/2022*, cit., 341. In senso contrario, pur se incidentalmente, si era espressa la Corte costituzionale (ord. C. cost. 19.11.2008 n. 392, in www.cortecostituzionale.it).

normativamente riferite ai soli delitti: l'art. 120 Cp non presenta problemi di adeguamento, in quanto già attribuisce il diritto di querela ad «ogni persona offesa da un reato»; l'art. 152 Cp, in materia di remissione, è invece corretto, con il d.lgs. 150/2022, per escludere qualsiasi dubbio interpretativo circa l'operatività dell'istituto in caso di contravvenzioni, per cui al posto di «delitti» si inserisce la parola «reati».

Il mutamento della procedibilità nelle contravvenzioni modifica così l'impostazione originaria e stringente del codice Rocco con riguardo a quelle in cui possa individuarsi un destinatario della condotta che abbia subito l'offesa. In effetti, un conflitto "interpersonale" sembra ricorrere abbastanza spesso anche nella casistica in materia di getto pericoloso di cose (art. 674 Cp): è vero che l'interesse tutelato è la pubblica incolumità, ma – non di rado – la fattispecie è applicata a fronte di controversie condominiali o di vicinato che, in concreto, ben si sposano con il criterio adottato dalla riforma nella selezione dei reati da sottoporre alla procedibilità a querela (che, pertanto, sarebbe da escludere nel caso in cui il "getto" abbia interessato un luogo di pubblico transito).

Al contempo, però, occorre segnalare che taluni indicatori inducono a dubitare della reale efficacia deflativa di una trasformazione del regime di procedibilità nelle contravvenzioni appena menzionate: infatti, da un lato, nella prassi, le ipotesi contravvenzionali che coinvolgono interessi privati sono quasi sempre portate a conoscenza delle autorità su impulso di parte; in più, il d.lgs. 150/2022 non pare tener conto della presenza, nell'ambito del Libro III, della causa di estinzione del reato mediante oblazione (art. 162-bis Cp), che garantisce all'imputato una più agevole estinzione del reato perché, a differenza delle condotte riparatorie dell'art. 162-ter Cp, non contempla l'interazione con la persona offesa²⁶.

4. Dopo aver vagliato il "merito" delle scelte legislative (e, cioè, verificato in che misura siano stati recepiti i criteri della l. 134/2021 nella selezione dei reati su cui intervenire), è necessario dar conto di alcuni²⁷ risvolti *lato sensu* processuali originati da una riforma in cui appaiono più che mai sfumati i confini tra il diritto penale

²⁶ Così anche C. Paonessa, *I nuovi scenari della procedibilità a querela veicolati dalla riforma Cartabia*, cit., 6.

²⁷ Di carattere prettamente processuale sono le modifiche relative agli artt. 153-bis, 90-bis Cpp e 142 disp. att. Cpp. Il primo e il secondo riguardano l'introduzione dell'obbligo per il querelante di eleggere domicilio direttamente con l'atto di querela, con la previsione che di tale obbligo la stessa sia informata al primo contatto con l'autorità procedente; inoltre, tra le informazioni alla persona offesa, così come nell'atto di citazione del testimone-querelante, si stabilisce che sia avvisata la persona offesa del fatto che la mancata comparizione all'udienza in cui è citata comporti remissione tacita di querela.

sostanziale e il diritto processuale²⁸, avuto riguardo ad un istituto – la querela – la cui natura, sostanziale, processuale o mista, è discussa da oltre un secolo²⁹.

La riforma Cartabia introduce all'art. 152 Cp due nuove ipotesi di remissione tacita di querela: la prima ricorre «quando il querelante, senza giustificato motivo, non compare all'udienza alla quale è stato citato in qualità di testimone»³⁰. Si presume, pertanto, che questo fatto sia incompatibile con la volontà di punire il soggetto querelato, indicando espressamente un'ipotesi speciale dell'art. 152 co. 2 Cp.

La seconda ipotesi introduce un'inedita connessione tra la remissione della querela e la disciplina organica della giustizia riparativa: essa viene in rilievo quando il querelante abbia partecipato ad un programma di giustizia riparativa conclusosi con un esito riparativo e sempre che gli impegni comportamentali eventualmente assunti dall'imputato siano stati rispettati³¹.

Perciò, se la vittima del reato e la persona indicata come autore dell'offesa partecipano – in maniera libera, consensuale, attiva e volontaria – ad un programma di giustizia riparativa che consente la «risoluzione delle questioni derivanti dal reato» con la predisposizione di un accordo, «volto alla riparazione dell'offesa e idoneo a rappresentare l'avvenuto riconoscimento reciproco e la possibilità di ricostruire la relazione tra i partecipanti» (art. 42 co. 1 lett. e d.lgs. 150/2022), il processo eventualmente instaurato si conclude con sentenza di non doversi procedere.

In questa seconda ipotesi, il giudice, una volta valutata in senso positivo la richiesta dell'imputato di partecipare al programma, ai sensi del nuovo art. 129-bis Cpp, potrà disporre con ordinanza la sospensione del procedimento (e del termine di prescrizione) per un periodo non superiore a centottanta giorni³².

²⁸ Come osserva M. Donini, *Efficienza e principi della legge Cartabia. Il legislatore a scuola di realismo e cultura della discrezionalità*, in *PD 2021*, 591 ss., in questo «intreccio tra diritto sostanziale e processo», «è tutto il sanzionatorio che è stato un po' concepito o in chiave "deflativa" rispetto al carcere o al giudizio, o comunque in chiave "definitoria" e "risolutoria" dei conflitti».

²⁹ Per una ricostruzione, seppur risalente, del dibattito, v. U. Dinacci, *Querela*, in *ED*, XXXVIII, 1987, 43 ss., che accoglie la teoria processualista, respingendo invece la c.d. teoria mista, attualmente più accreditata.

³⁰ L'esigenza di decongestione del sistema induce il legislatore alla previsione di un automatismo che, pur riducendo le garanzie del querelante, consente di evitare il dispendioso passaggio della notifica personale che lo avvisa sulle conseguenze della mancata comparizione (cfr. *Relazione finale della Commissione Lattanzi*, cit., 44); la disposizione non si applica, però, in caso di persona offesa minorenni, incapace o in condizione di particolare vulnerabilità né nel caso in cui la querela sia stata presentata da un soggetto diverso dalla persona offesa in adempimento di un dovere pubblicistico (ad es., l'esercente la responsabilità genitoriale o il tutore): v. *Relazione illustrativa al d.lgs. 150/2022*, pubblicata in www.sistemapenale.it 10.8.2022.

³¹ Come rilevato da C. Paonessa, *I nuovi scenari della procedibilità a querela veicolati dalla riforma Cartabia*, cit., 16 s., non è chiarito né dalla disciplina né nella Relazione illustrativa cosa accada in caso di mancato raggiungimento dell'esito riparativo perché, per quanto astrattamente si possa affermare che ciò non possa produrre effetti sfavorevoli per la persona indicata come autore dell'offesa (art. 58 co. 2 d.lgs. 150/2022), «risulta difficile poter dire che esse non denotino un punto di maggior forza del querelante nella vicenda processuale».

³² Per esigenze di trattazione, non ci si può qui soffermare sulle ricadute dell'inserimento nel Cpp di una disciplina organica della giustizia riparativa, per cui si rimanda al commento di E. Venafrò, in uscita su questa rivista.

In effetti, la possibilità di concludere un conflitto “interpersonale” instaurato in sede penale in seguito alla presentazione della querela con un momento di «dialogo e di intesa reciproca»³³ rappresenta la manifestazione “ideale” di una (auspicabilmente) “virtuosa” correlazione tra esigenze deflative e logica conciliativa.

Gli effetti deflativi sono garantiti quando l’accesso al programma di giustizia riparativa avvenga prima che la condizione di procedibilità sia venuta ad esistenza, come stabilito dall’art. 44 co. 3 d.lgs. 150/2022 per i delitti perseguibili a querela: infatti, se il programma si conclude in senso positivo, l’esito riparativo consente di scongiurare del tutto l’avvio di un procedimento penale.

L’unico ostacolo al perseguimento dell’obiettivo di accelerazione dei tempi processuali può essere costituito dall’incertezza circa la durata del percorso riparativo: i suoi confini temporali – per i reati procedibili a querela soggetta a remissione – sono tracciati dal termine massimo di sospensione fissato dall’art. 129-*bis* co. 4 Cpp, ma non è affatto scontato che lo svolgimento del programma sia contenuto entro questi confini poiché i tempi della giustizia riparativa non risultano predeterminabili³⁴. Anzi, si stabilisce un termine massimo pari a centottanta giorni proprio per raccordare l’esigenza deflativa con gli scopi conciliativi della giustizia riparativa³⁵.

Pertanto, come l’accesso alla giustizia riparativa può essere disposto in ogni stato e grado del procedimento (art. 129-*bis* co. 1 Cpp), la remissione, anche tacita, della querela può produrre l’estinzione del reato fino alla sentenza di condanna definitiva: è chiaro che alla maggiore repentinità con cui si perviene all’esito riparativo è associato un miglior soddisfacimento delle finalità politico-criminali della riforma.

5. All’estensione dei reati procedibili a querela corrisponde – come si è già accennato – l’ampliamento dell’operatività del meccanismo di cui all’art. 162-*ter* Cp (introdotto con la l. 103/2017), nel cui ambito di applicazione rientrano i «casi di procedibilità a querela soggetta a remissione». Per inciso, la l. 134/2021 non ha recepito una ipotesi di modifica contenuta nella relazione finale della Commissione Lattanzi – che, in ogni caso, aveva un carattere meramente indicativo – relativa alla possibilità di estendere l’art. 162-*ter* Cp anche ai reati procedibili a querela non soggetta a remissione³⁶, con

³³ G.A. De Francesco, *Il silenzio e il dialogo. Dalla pena alla riparazione dell’illecito*, in www.la legislazione penale.eu 1.6.2021, 9.

³⁴ A. Presutti, *Aspettative e ambizioni del paradigma riparativo codificato*, in www.sistemapenale.it 14.11.2022.

³⁵ Come precisa anche la *Relazione 5.1.2023 n. 2 dell’Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione*, in www.cortedicassazione.it, 323 s., la sospensione di cui all’art. 129-*bis* co. 4 Cpp si applica soltanto ai reati procedibili a querela soggetta a remissione, rappresentando uno dei rari momenti di incontro, nella nuova disciplina, tra il processo penale e la giustizia riparativa: «ciò conferma la natura incidentale del procedimento di applicazione della giustizia riparativa rispetto al procedimento/processo penale, in linea con la connotazione che gli è propria, ossia di una forma di giustizia che non sostituisce né si pone in alternativa alla giustizia penale, ma che si affianca ad essa».

³⁶ Questo profilo è evidenziato da V. Bonini, *Le linee programmatiche in tema di giustizia riparativa: il quadro e la cornice*, in www.la legislazione penale.eu 15.6.2021, 8 s.

l'aggiunta del requisito del «consenso della persona offesa, adeguatamente valutato dal giudice»³⁷: sul punto, è evidente come il legislatore intenda mantenersi coerente rispetto all'emendamento inserito nel 2017 al co. 4, allo scopo di scongiurare esiti riparatori a fronte di condotte che ancora suscitano un elevato allarme sociale³⁸.

Una delle ragioni connesse al mutamento del regime di procedibilità di reati attuato con la riforma Cartabia è da rinvenirsi proprio nell'esigenza di conferire una maggiore efficacia all'art. 162-ter Cp³⁹, finora scarsamente applicato anche alla luce del numero esiguo di fattispecie ad esso riconducibili.

L'obiettivo "decongestionante" perseguito dalla riforma passa anche dal rinvigorismento del sostrato applicativo della disposizione, che consente l'estinzione del reato quando l'imputato abbia riparato interamente il danno cagionato dal reato⁴⁰. Nel dettaglio, se l'imputato ha eliminato, per quanto possibile, le conseguenze dannose o pericolose del reato con la restituzione o il risarcimento, il giudice, con l'accordo della persona offesa, dichiara estinto il reato: tuttavia – e questo costituisce uno dei profili più discussi della norma⁴¹ –, se la persona offesa decide di rifiutare l'offerta, il giudice può comunque dichiarare l'estinzione del reato quando ritenga congrua la somma proposta dall'imputato a titolo di risarcimento, in base al parametro civilistico dell'offerta reale di cui agli artt. 1208 ss. Cc.

Come già si è evidenziato in dottrina⁴², la sovrapposizione tra l'art. 162-ter Cp e la remissione di querela costituisce un problema soltanto apparente, nella misura in cui il campo d'intervento di questa causa di estinzione è circoscritto alle ipotesi in cui la persona offesa non abbia accettato il risarcimento del danno proposto in sede extrapenale per rimettere la querela perché, in tal caso, in base al meccanismo dell'art. 162-ter Cp, il giudice potrà prescindere dall'eventuale dissenso della vittima imponendole di adeguarsi all'accordo.

³⁷ Relazione finale della Commissione Lattanzi, cit., 44 s.

³⁸ Sulla modifica, v. C. Perini, *Primi ripensamenti del legislatore sull'art. 162-ter Cp: la conferma di una norma con valenza simbolica*, in www.la legislazione penale.eu 8.1.2018, 1 ss.

³⁹ Relazione illustrativa al d.lgs. 150/2022, cit., 331.

⁴⁰ In generale, sul ricorso a meccanismi ricompositivi orientati al risarcimento del danno quale rimedio alla "panpenalizzazione", cfr. M. Romano, *Risarcimento del danno da reato, diritto civile, diritto penale*, in *RIDPP* 1993, 882: «ogni previsione di una possibile conclusione definitiva di una vicenda penale mediante una semplice monetizzazione a vantaggio del solo danneggiato e/o con una trattativa personale con lui è un sicuro indizio della non necessità di penalizzazione del comportamento». Se, astrattamente, si concorda con questa osservazione, nella riforma Cartabia, le fattispecie interessate dal mutamento del regime di procedibilità – e, dunque, adesso estinguibili con il risarcimento del danno in base all'art. 162-ter Cp – non sembrano affatto vedere ridotto il loro bisogno di pena, attestandosi, come si è visto, su una soglia di media offensività.

⁴¹ Sul punto, occorre dar conto della proposta di modifica dell'art. 162-ter Cp formulata dall'Associazione italiana dei professori di diritto penale, secondo cui il giudice, in sede di valutazione dell'idoneità delle condotte riparatorie, dovrebbe considerare «l'interesse della vittima e i progressi compiuti dall'autore del reato in termini di auto-responsabilizzazione per il fatto commesso»: cfr. *Linee di riforma in tema di pene alternative edittali* (coordinatore: prof. F. Palazzo), in www.aipdp.it, marzo 2021.

⁴² C. Grandi, *L'estinzione del reato per condotte riparatorie. Profili di diritto sostanziale*, in www.la legislazione penale.eu 13.11.2017, 12.

Il punto centrale, dunque, è capire come l'ultimo intervento normativo possa incidere sul "modello di privatizzazione" previsto all'art. 162-ter Cp, ovvero se, ad un primo sguardo, emergano possibili contraddizioni tra predetta norma e le nuove fattispecie incriminatrici rese perseguibili a querela.

Infatti, l'ulteriore esclusione della procedibilità *ex officio* per i delitti contro il patrimonio sopra elencati pare, tutto sommato, in linea con gli aspetti caratteristici dell'estinzione per condotte riparatorie.

Lo stesso non può dirsi per le ipotesi di delitti contro la persona adesso ricomprese nella sfera della procedibilità a querela. Non sempre alla disponibilità, in capo alla persona offesa, dell'interesse leso corrisponde una scarsa offensività della lesione subita che possa giustificare la risoluzione del conflitto in chiave esclusivamente economica⁴³. Simili considerazioni possono valere per i delitti che offendono l'integrità psico-fisica, rispetto ai quali la vittima (che ha presentato querela) potrebbe non accontentarsi di una reintegrazione che, trattandosi di beni di natura personale – e non patrimoniale⁴⁴ –, difficilmente riuscirà ad eliminare tutte le conseguenze del reato; una reintegrazione che, però, potrebbe essere imposta alla vittima dal giudice. A fronte di siffatto quadro, si richiamano le osservazioni sopra riportate sulla duplice e opposta direzione che il legislatore pare aver intrapreso nei reati riconducibili alla Convenzione di Istanbul: i delitti più tradizionalmente afferenti al fenomeno della violenza di genere sono esclusi dall'art. 131-bis Cp ma un delitto come la violenza privata, pur potendo integrare una concretizzazione della violenza domestica, potrebbe essere "riparato" nelle forme dell'art. 162-ter Cp⁴⁵.

In queste ipotesi, pertanto, tra le vie indicate dal legislatore, sarebbe forse preferibile valorizzare l'opzione della remissione tacita che contempla il collegamento alla giustizia riparativa, piuttosto che ricorrere ad un meccanismo estintivo che bypassa del tutto la volontà della vittima.

⁴³ Secondo S. Seminara, *Perseguibilità a querela ed estinzione del danno per condotte riparatorie: spunti di riflessione*, in *www.discrimen.it* 20.7.2018, 11, «deve dubitarsi della correttezza dell'abbinamento tra procedibilità a querela ed effetto estintivo del risarcimento del danno: come esistono reati, anche perseguibili d'ufficio, il cui disvalore tende a esaurirsi in un pregiudizio economico la cui riparazione può giustificare l'estinzione (si pensi a taluni reati fallimentari), così possono ipotizzarsi reati procedibili a querela la cui offesa non si presta a essere convertita in un mero risarcimento con automatici effetti estintivi».

⁴⁴ La proposta della Commissione Fiorella sull'introduzione di un nuovo art. 649-bis Cp correttamente ne limitava l'operatività ai reati contro il patrimonio – «terreno 'ideale' dei meccanismi estintivi fondati su condotte riparatorie» – senza peraltro distinguerli in base al regime di procedibilità: pertanto, anche delitti contro il patrimonio perseguibili *ex officio* avrebbero potuto beneficiare della causa di estinzione. Cfr. anche G.P. Demuro, *L'estinzione del reato mediante riparazione: tra aporie concettuali e applicative*, in *RIDPP* 2019, 460.

⁴⁵ Sembrano accentuarsi i dubbi circa il valore "residuo" della querela, che quasi si trasformerebbe in un mero strumento nelle mani della persona offesa per incentivare il reo a risarcire il danno – e non più volto a manifestare la volontà che il reo sia punito: così, T. Padovani, *Il testimone raccolto. L'ennesima riforma alle prese con i nodi persistenti del sistema penale*, in *AP Speciale Riforme* 2018, 13 ss.

6. Posto che, con la riduzione del catalogo dei reati perseguibili *ex officio*, il legislatore predispose un regime più favorevole per l'imputato, l'art. 85 d.lgs. 150/2022 introduce due disposizioni transitorie destinate a operare per i reati divenuti procedibili a querela e commessi prima dell'entrata in vigore della riforma. In particolare, si distinguono due ipotesi in base all'eventualità o meno che si sia già instaurato il procedimento penale: se ancora non è stata esercitata l'azione penale, per la persona offesa che abbia già ricevuto notizia del fatto costituente reato, il termine per la presentazione della querela decorre dalla data di entrata in vigore del decreto; se, invece, il procedimento fosse già pendente, la persona offesa deve essere informata della facoltà di esercitare il diritto di querela entro un termine decorrente dal giorno stesso in cui viene informata. Il dovere di informare la persona offesa grava sul pubblico ministero in fase di indagini preliminari e sul giudice nel caso in cui l'azione penale sia stata esercitata.

La retroattività della legge penale più favorevole (c.d. *lex mitior*) costituisce un riflesso diretto della qualificazione della querela, ormai dominante nel diritto vivente, quale istituto «bifronte»⁴⁶, di «natura mista, sostanziale e processuale»: da tale impostazione discende l'applicabilità dell'art. 2 Cp, in quanto «il principio dell'applicazione della norma più favorevole al reo opera non soltanto al fine di individuare la norma di diritto sostanziale applicabile al caso concreto, ma anche in ordine al regime della procedibilità che inerisce alla fattispecie dato che è inscindibilmente legata al fatto come qualificato dal diritto»⁴⁷. Di conseguenza, se sopravviene una modifica *in bonam partem* – come, in effetti, è l'estensione della procedibilità a querela – la stessa sarà applicata retroattivamente, purché sia intervenuta prima della formazione del giudicato: infatti, non trattandosi di *abolitio criminis*, non si applicherà l'art. 2 co. 2 Cp. In siffatto contesto, la mitigazione del principio di retroattività della *lex mitior*, con la “rimessione in termini” del querelante, si giustifica con l'esigenza di evitare che «un *factum principis*, del tutto estraneo alla [sua] sfera di volontà» ne diminuisca le *chances* di tutela giudiziaria⁴⁸.

Peraltro, con una scelta che ha suscitato non poche polemiche, anche per il mezzo con cui è stata attuata (decretazione d'urgenza)⁴⁹, l'art. 6 d.l. 31.10.2022 n. 162 ha differito di ben due mesi la data di entrata in vigore del d.lgs. 150/2022, prevista per il 1° novembre 2022. La maggiore criticità connessa al rinvio concerne l'inapplicabilità,

⁴⁶ F. Palazzo, *Querela e strategie deflattive. La querela: un istituto rivitalizzato, tra diritto e processo penale*, in *GI* 2021, 984 ss.

⁴⁷ Da ultimo, Cass. 15.7.2022 n. 41543.

⁴⁸ *Relazione illustrativa al d.lgs. 150/2022*, cit., 351. Cfr. anche *Relazione 7.11.2022 n. 68 dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione*, in www.cortedicassazione.it.

⁴⁹ Cfr. 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.

nel periodo di *vacatio legis*, delle disposizioni che, al pari di quelle in commento, introducono un regime più favorevole al reo.

A tal proposito, è pendente di fronte alla Corte costituzionale il giudizio di legittimità sollevato dal Tribunale di Siena in relazione all'art. 6 d.l. 162/2022 e al rinvio dell'entrata in vigore della riforma Cartabia (ord. 11.11.2022). Nel caso di specie, all'imputato si contestano i reati di violenza privata e di danneggiamento, per i quali il d.lgs. 150/2022 ha variato il regime di procedibilità; tuttavia, a causa della mancata entrata in vigore della riforma, nonostante l'avvenuta remissione della querela da parte della persona offesa, al giudice è impedito di pronunciare sentenza di non doversi procedere e così dichiarare estinto il reato⁵⁰. La questione⁵¹, pur se attinente alle modifiche in punto di procedibilità, investe in maniera trasversale tutte le modifiche *in bonam partem* introdotte con la riforma, di cui il reo non può beneficiare⁵².

Intanto, il 30 dicembre 2022, la riforma è finalmente entrata in vigore.

Prima di questa data, il testo del d.lgs. 150/2022 ha subito talune interpolazioni proprio in tema di disposizioni transitorie in materia di modifiche al regime di procedibilità a querela, inserite nella l. 30.12.2022 n. 199, che ha convertito il d.l. 162/2022. Residua, infatti, soltanto la parte dell'art. 85 d.lgs. 150/2022 in cui si prevede la decorrenza del termine per presentare querela, rispetto a fatti antecedenti all'entrata in vigore del decreto, a partire dal 30 dicembre 2022: in altri termini, visto il prolungamento del periodo di *vacatio legis*, in linea con la politica "efficientista" adottata, è venuto meno l'onere informativo in capo al giudice e al pubblico ministero in caso di procedimento già avviato, sul presupposto che, in questi due mesi, la persona offesa abbia potuto prendere conoscenza delle novità normative.

Inoltre, l'art. 85 d.lgs. 150/2022 è stato emendato con l'aggiunta di tre disposizioni transitorie che completano il quadro della disciplina.

⁵⁰ Più approfonditamente, G.L. Gatta, *Procedibilità a querela e rinvio della riforma Cartabia: sollevata questione di legittimità costituzionale*, in www.sistemapenale.it 12.11.2022, dove è pubblicata anche l'ordinanza del Tribunale di Siena.

⁵¹ Secondo G.L. Gatta, *L'estensione del regime di procedibilità a querela nella riforma Cartabia*, cit., per scongiurare i probabili effetti pregiudizievoli derivanti da un periodo di *vacatio legis* così prolungato, occorrerebbe ripensare la legittimità costituzionale dell'art. 2 co. 4 Cp «nella parte in cui non consente al giudice dell'esecuzione di rimuovere il giudicato o di rideterminare la pena in applicazione di una *lex mitior* sopravvenuta alla condanna definitiva, quanto meno se quella condanna è stata pronunciata nel periodo di *vacatio* di una legge poi entrata in vigore».

⁵² Recentemente, la Corte di Cassazione si è espressa su una vicenda simile (Cass. 4.11.2022 n. 45104, pubblicata in www.sistemapenale.it) relativamente alla modifica della procedibilità a querela delle lesioni personali: anche in questo caso, nel periodo di *vacatio legis*, è intervenuta la remissione della querela ma i giudici di legittimità hanno concluso escludendo che potesse verificarsi l'estinzione del reato. Secondo la Corte, «il periodo di *vacatio* costituisce il riferimento essenziale per fissare il momento in cui la legge entrerà in vigore», anche perché, in questo periodo, il legislatore può «intervenire per modificare la legge già approvata e promulgata, ma ancora non entrata in vigore» (cfr. anche G.L. Gatta, *L'estensione del regime di procedibilità a querela nella riforma Cartabia*, cit.).

La prima addizione riguarda le ricadute delle modifiche al regime di procedibilità sulle misure cautelari disposte prima dell'entrata in vigore della riforma per reati prima perseguibili *ex officio* (ad es., per una delle ipotesi di cui all'art. 625 Cp): in assenza della querela, il dubbio interpretativo si muove tra la conservazione dell'efficacia della misura con «ultrattività della procedibilità officiosa»⁵³ e la revoca della misura per sopravvenuta improcedibilità. Il legislatore opta per una soluzione “intermedia” e sancisce la caducazione delle misure cautelari in corso di esecuzione «se, entro venti giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, l'autorità giudiziaria che procede non acquisisce la querela», specificando che siano sospesi i termini di durata massima della custodia cautelare nel tempo in cui l'autorità giudiziaria «effettua ogni utile ricerca della persona offesa, anche avvalendosi della polizia giudiziaria».

La seconda norma che disciplina la fase di “transizione” (art. 85 co. 2-*bis* d.lgs. 150/2022) precisa che, nella pendenza dei termini per presentare querela fissati dalle norme transitorie, si applichi comunque l'art. 346 Cpp, per cui possono compiersi gli atti di indagine preliminare ritenuti necessari a raccogliere le fonti di prova esposte al rischio dispersione.

Infine, si mantiene la procedibilità d'ufficio per i delitti di cui agli artt. 609-*bis*, 612-*bis* e 612-*ter* Cp quando siano connessi ad uno dei delitti interessati dalla modifica e commessi prima dell'entrata in vigore della riforma: invero, per tali reati, generalmente procedibili a querela, le corrispondenti fattispecie incriminatrici contengono una deroga alla procedibilità a querela qualora siano connessi con un altro delitto procedibile d'ufficio; in queste ipotesi, pertanto, in funzione della connessione, finisce per non operare il principio di retroattività della *lex mitior*.

7. Forme – più o meno estese – di trasformazione del regime di procedibilità dei reati sembrano ormai diventate un ineludibile caposaldo nelle riforme di sistema orientate alla “decompressione” del carico giudiziario.

Se la riforma Orlando aveva adottato un approccio “prudenzialista” nella selezione delle fattispecie incriminatrici da sottoporre alla modifica, la riforma Cartabia si è certamente dimostrata più “coraggiosa”: sono evidenti gli sforzi legislativi di non limitare l'estensione della procedibilità a querela a reati che, almeno in astratto, presentino una connotazione di scarsa offensività.

Tuttavia, spostando il *focus* sulla casistica riportata all'interno della Relazione illustrativa per giustificare le modifiche introdotte, emerge, soprattutto con riferimento ai delitti contro la persona, la tendenza a richiamare un dato giurisprudenziale che restituisce un quadro sconcertante in punto di valorizzazione della concreta offensività del fatto: in particolare, paradigmatica è la casistica in

⁵³ Relazione 7.11.2022 n. 68 dell'Ufficio del Massimario, cit., 42.

materia di sequestro di persona, ove diverse pronunce ritengono configurabile l'art. 605 Cp anche a fronte di privazioni della libertà personale durate pochi minuti⁵⁴, per cui la ragione del mutamento del regime di procedibilità dovrebbe essere individuata nel «disvalore assai ridotto» di fatti analoghi⁵⁵.

Eventuali criticità⁵⁶ – sempre assumendo a paradigma l'art. 605 Cp – potrebbero derivare dalla riconducibilità al delitto anche di offese significativamente più gravi⁵⁷ e, dunque, non tanto dalla previsione della procedibilità a querela in sé, quanto piuttosto dall'operatività del meccanismo di cui all'art. 162-ter Cp, che pone l'estinguibilità del reato nelle mani del giudice⁵⁸. Il fatto che la riforma esalti la componente dialogica e il ruolo della vittima quale co-protagonista del processo penale e al contempo implementi il campo applicativo dell'art. 162-ter Cp⁵⁹ pare costituire un profilo di incoerenza e incongruenza nel contesto delle trasformazioni normative realizzate.

Il legislatore manifesta da sempre una certa incapacità e indisponibilità ad attuare i principi di frammentarietà e di *extrema ratio* del diritto penale⁶⁰ e neppure la giurisprudenza, nelle ipotesi poc'anzi richiamate, pare in grado di selezionare i fatti concretamente lesivi, per cui la funzione discrezionale finisce per essere affidata alla persona offesa, con il dichiarato auspicio che il processo penale non sia avviato oppure che, qualora si instauri, sia presto concluso mediante il ricorso ad uno degli strumenti predisposti in funzione deflativa.

Ad ogni modo, l'intervento in esame appare conforme ai criteri fissati dalla legge delega: soltanto le future applicazioni del d.lgs. 150/2022 potranno dirci se le

⁵⁴ V., da ultimo, Cass. 9.6.2022 n. 39776, in www.dejure.it.

⁵⁵ *Relazione illustrativa al d.lgs. 150/2022*, cit., 333.

⁵⁶ A livello mediatico è sorto un dibattito su un problema di scarsa rilevanza pratica, ossia la procedibilità a querela di alcuni delitti contro la persona (lesioni personali, violenza privata e sequestro di persona) anche quando siano commessi con le modalità di cui all'art. 416-bis 1 Cp: come giustamente osservato da G.L. Gatta, *Riforma Cartabia e procedibilità a querela: due proposte per la soluzione di vecchi problemi, senza allarmismi e stravolgimenti*, in www.sistemapenale.it 18.1.2023, un'eventuale correzione dovrebbe piuttosto riguardare la previsione della perseguibilità *ex officio* dell'aggravante mafiosa.

⁵⁷ Ciò a fronte di una cornice edittale piuttosto ampia (da sei mesi a otto anni).

⁵⁸ Così anche F. Giunta, *Oltre la logica della punizione: linee evolutive e ruolo del diritto penale*, in *Scritti in onore di Giorgio Marinucci I*, Milano 2006, 351: seppur con riferimento alla causa di estinzione di cui all'art. 35 d.lgs. 28.8.2000 n. 274 (com'è noto, sostanzialmente analoga all'istituto dell'art. 162-ter Cp), l'A. sostiene che vada «scongiurato l'abuso di tale potere di estinzione contro la volontà della vittima quando l'offesa non riguarda beni patrimoniali, bensì personali».

⁵⁹ Già con riferimento alla riforma Orlando, S. Seminara, *Riflessioni sulla «riparazione» come sanzione civile e come causa estintiva del reato*, in *La pena, ancora: tra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, Milano 2018, 572 s., manifestava preoccupazioni sulle contraddizioni del sistema penale, oscillante tra «la sua ambizione a contenere solo fattispecie cariche di offensività e colpevolezza e la previsione di una causa estintiva fondata sul mero risarcimento del danno alla stregua di un illecito civile».

⁶⁰ Della tendenza alla «panpenalizzazione» con derive populiste, si ha un esempio recente, ossia l'introduzione dell'art. 434-bis Cp per sanzionare i *rave party*: in senso critico, v. *Osservazioni sul d.l. 31 ottobre 2022, n. 162*, pubblicato dal Consiglio direttivo dell'Associazione italiana dei professori di diritto penale, in www.aipdp.it, 4.11.2022 e D. Pulitanò, *Penale party. L'avvio della nuova legislatura*, in www.giurisprudenzapenale.com 7.11.2022.

aspettative deflazionistiche correlate alla trasformazione del regime di procedibilità saranno realizzate in modo coerente con il complessivo impianto della riforma.

ILP