



DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori D'ALIA, BIANCHI, GALIOTO, GUSTAVINO, GIAI,
SERRA, SBARBATI, FISTAROL e MUSSO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 DICEMBRE 2008

Modifiche alla normativa in materia di notifiche di atti
nel procedimento penale

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge ha come oggetto la modifica della normativa recata dal titolo V del libro II della parte I del codice di procedura penale in materia di notifiche degli atti del procedimento penale.

Com'è noto, nel corso degli ultimi anni il sistema giudiziario è entrato in una rilevantissima crisi produttiva, numericamente valutabile anno dopo anno dalle impietose statistiche di durata media dei procedimenti.

Nella «Relazione sull'Amministrazione della giustizia nell'anno 2007», il Ministro della giustizia osservava, ad esempio, che «La giacenza media in giorni dei procedimenti è aumentata per tutte le tipologie di ufficio, tranne che per le procure della Repubblica ove per i procedimenti in cui l'autore è noto diminuisce dai 469 giorni del 2005 ai 457 giorni del 2006. La variazione più elevata si registra per le corti di appello ove la giacenza media passa dai 622 giorni del 2005 ai 681 giorni del 2006».

Come è evidente, anche negli uffici giudiziari in cui i dati apparivano in controtendenza i tempi di definizione dei procedimenti risultavano, e risultano tuttora, ampiamente insoddisfacenti in termini di qualità del servizio (certamente dipendente, nel caso del «servizio giustizia», anche dalla celerità con la quale si pone fine a qualunque tipo di controversia).

Orbene, molteplici e concomitanti possono essere considerate le cause di tale sistema: farraginosità del sistema procedurale, nato dalla riforma del 1989 come sistema sostanzialmente accusatorio, ma in seguito sottoposto a periodiche rivisitazioni tanto da parte della giurisprudenza costituzionale quanto del legislatore, ora con moderazioni inquisitorie ora con aderenza stretta al modello ac-

cusatorio, che di fatto hanno comportato l'edificazione di un codice spesso inefficiente; insufficienza delle risorse soggettive e materiali (inadeguato numero di magistrati e personale delle cancellerie, mancata attivazione pratica del cosiddetto ufficio del giudice, mancato aggiornamento delle dotazioni tecnologiche e di materiale in senso lato). Uno dei punti nodali sui quali si è spesso appuntata l'attenzione è stato però il sistema delle notifiche degli atti del procedimento. Infatti, la pratica giudiziaria insegna come lunghissimi tempi morti siano impegnati, tanto nelle indagini quanto nella fase processuale vera e propria, nel tentativo - spesso inane - di notificare la congerie di atti prevista dal codice di rito.

Questo perché esigenze di garanzia processuale e di rispetto di tutte le parti del procedimento rendono necessario che tutti i passaggi e le fasi del procedimento siano di volta in volta portati a conoscenza, con elevato grado di certezza, di tutte le parti che ne abbiano interesse.

Se si tiene conto del numero di procedimenti penali pendenti e del (peraltro non calcolabile a priori) numero di notifiche che in ciascun procedimento si rendono necessarie, appare evidente come il sistema sia destinato facilmente al tracollo, anche in considerazione del fatto che il sistema di notifiche basato sugli ufficiali giudiziari e sul servizio postale è un sistema cartaceo, del tutto obsoleto, costoso e macchinoso.

Anche quando le notifiche siano rimesse alla polizia giudiziaria (ormai tale facoltà è di fatto limitata al solo pubblico ministero, seppur con limitazioni di recente introduzione), ciò comporta ritardi alla celerità del procedimento oltre che impiego di personale di polizia (Polizia di Stato, Carabinieri,

Guardia di finanza, Polizia municipale) in compiti burocratici, che distolgono il personale stesso dall'esercizio delle principali funzioni di polizia giudiziaria, consistenti nelle investigazioni al fine di raccogliere elementi di prova contro gli autori dei fatti-reato.

Questa situazione critica è tanto più evidente nella fase delle indagini preliminari, ove vige un termine generale di durata (pur soggetto a possibilità di proroga) di sei mesi, in astratto sufficiente, ma in concreto utilizzato per una parte non trascurabile alla consegna di comunicazioni, avvisi, notificazioni.

Orbene, con il presente disegno di legge ci si propone di snellire e velocizzare tale sistema con semplici e moderni provvedimenti, secondo un duplice schema di intervento:

a) da un lato introdurre la generalizzata possibilità di notificare atti del procedimento penale attraverso un sistema tecnologicamente avanzato e sicuro quale la posta elettronica certificata;

b) dall'altro lato ampliare la sfera di responsabilizzazione dei difensori, in particolare quando essi siano scelti fiduciarmente, prevedendo un sistema di elezione di domicilio *ex lege* presso di loro del cliente, stabile ed immodificabile.

Dal primo punto di vista, si prevede la modifica delle norme del codice di procedura penale relative alle notifiche ai difensori, alle altre parti, all'imputato detenuto o in servizio militare ed al pubblico ministero, sancendo la possibilità, da adottare con preferenza rispetto ad altre forme di notifica, di effettuare le notifiche attraverso il sistema garantito e protetto della posta elettronica certificata, che ha già una sua previsione normativa nel nostro ordinamento, da ultimo con il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68.

Si prevede in particolare che la notifica con tale sistema sia adottata quando è previsto un sistema di pubblica o privata certifica-

zione che ne consenta l'adozione, istituzionalizzando però tale modalità nei rapporti con l'avvocatura. Si ritiene necessario infatti coinvolgere, a livello obbligatorio di responsabilità, l'avvocatura nel sistema di modernizzazione delle comunicazioni, introducendo l'obbligo per i consigli dell'ordine forense di dotarsi di strumenti - regolati tecnicamente da normazione secondaria, mediante decreti del Ministro della giustizia - di gestione della posta elettronica certificata degli iscritti.

Il quadro di riforma prevede pertanto l'introduzione, in termini temporali ristretti, di regole tecniche adottate dal Ministro della giustizia, unitamente ad un sistema di posta elettronica certificata dell'Amministrazione della giustizia (che può ben basarsi sul sistema di posta elettronica già esistente all'indirizzo *giustizia.it*) e ad un sistema di posta elettronica certificata gestito su base distrettuale da ogni consiglio forense, che attribuisce ad ogni avvocato iscritto un indirizzo di posta elettronica certificata da utilizzare per le comunicazioni in oggetto.

Ciò comporterebbe un enorme risparmio in termini di spesa corrente e di impiego di mezzi e personale, a fronte di investimenti assai limitati per l'informatizzazione dei sistemi previsti, con una economia di sistema evidente.

Si prevede altresì che il Ministero della giustizia dia impulso alla predisposizione di reti di posta elettronica certificata anche presso altre pubbliche amministrazioni e che possa utilizzare l'organo tecnico già esistente presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (ossia il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione-CNIPA) per consulenza ed assistenza.

La responsabilizzazione dell'avvocatura appare necessaria, anche a fronte di un apparato di strumenti normativi che, nel tempo (si pensi solo alla riforma delle indagini difensive ed a quella della difesa d'ufficio), ne hanno fatto una parte processuale con compiti ed impegni ormai assai vicini alla parte

pubblica, rappresentata dal pubblico ministero.

Occorre a questo punto modificare l'ottica, spesso formalistica, con la quale si è guardato al rapporto tra difensore e difeso, stabilendo (in questo senso va la modifica dell'articolo 161 del codice di procedura penale) che in tutti i casi di rapporto professionale fiduciario - che comporta, come è ovvio, un continuo e necessario contatto su base personale tra avvocato ed imputato - l'avvocato rappresenti il necessario destinatario di tutte le comunicazioni dirette al suo assistito, peraltro così replicando, anche se con qualche modificazione, il criterio già introdotto dal Governo con il decreto-legge 21 febbraio 2005, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 aprile 2005, n. 60, su proposta dell'allora Ministro della giustizia onorevole Castelli.

Tale strumento permette un più rapido collegamento tra mittente e destinatario della

comunicazione, utilizzando un canale certamente non atipico né straordinario e senza aggravare in maniera eccessiva l'avvocatura.

Ovviamente tale riforma avrà possibilità di incidere sull'attuale *deficit* di sistema solo in caso di una sua rapida applicazione, in esecuzione delle disposizioni previste dagli articoli 13 e 14, con l'emanazione delle regole ministeriali di attuazione e la predisposizione dei sistemi informatici previsti (si noti in particolare la previsione comunque di una clausola di salvezza delle notifiche, valide anche presso le sedi dei consigli dell'ordine forense, nel caso di inadempimento di fatto degli ordini professionali).

Inoltre, appare utile ribadire l'economicità d'insieme di tale scelta legislativa che, a fronte di possibili spese iniziali di allestimento del sistema, potrà generare ampie economie derivanti dalla migliore gestione del personale addetto, con le procedure attuali, alle notifiche degli atti del procedimento.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifiche all'articolo 148 del codice di procedura penale)

1. All'articolo 148 del codice di procedura penale, il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Le notificazioni degli atti, salvo che la legge disponga altrimenti e salvo quanto previsto dalle norme del presente titolo, sono eseguite dall'ufficiale giudiziario o da chi ne esercita le funzioni».

2. All'articolo 148 del codice di procedura penale, al comma 3 è premesso il seguente:

«2-bis.1 Nell'ipotesi di cui al comma 2-bis, le notificazioni o gli avvisi ai difensori sono preferibilmente notificati dalla cancelleria del giudice o dalla segreteria del pubblico ministero a mezzo di posta elettronica certificata, utilizzando a tal fine gli indirizzi di posta elettronica predisposti e forniti dal Ministero della giustizia e dai consigli dell'ordine forense di ciascun distretto di corte di appello. Le notificazioni e gli avvisi ai difensori a mezzo di posta elettronica si intendono notificati al momento della ricezione, da parte dell'ufficio notificatore, della ricevuta di consegna dell'atto da parte del sistema informatico».

Art. 2.

(Modifica all'articolo 151 del codice di procedura penale)

1. All'articolo 151 del codice di procedura penale, dopo il comma 3 è aggiunto il seguente:

«3-bis. Salvo quanto previsto dall'articolo 148, comma 2-bis.1, il pubblico ministero può disporre che le notificazioni o gli avvisi di atti del suo ufficio siano eseguiti dalla segreteria o dalla polizia giudiziaria a mezzo di posta elettronica certificata, quando siano diretti a soggetti pubblici o privati che risultino forniti di tale sistema informatico. In tal caso l'atto si intende notificato al momento della ricezione, da parte dell'organo notificatore, della ricevuta di consegna dell'atto da parte del sistema informatico».

Art. 3.

(Modifica all'articolo 153 del codice di procedura penale)

1. All'articolo 153 del codice di procedura penale, dopo il comma 2 è aggiunto il seguente:

«2-bis. Le notificazioni al pubblico ministero possono altresì essere effettuate a mezzo di posta elettronica certificata, qualora il soggetto che provvede alla notificazione sia dotato di tale sistema di certificazione».

Art. 4.

(Modifica all'articolo 156 del codice di procedura penale)

1. All'articolo 156 del codice di procedura penale, dopo il comma 5 è aggiunto il seguente:

«5-bis. La notificazione all'imputato detenuto nei modi previsti dai precedenti commi può essere sostituita da notificazione a mezzo di posta elettronica certificata. In tal caso, l'autorità giudiziaria invia, attraverso la cancelleria, la segreteria o la polizia giudiziaria, l'atto da notificare al direttore dell'istituto o a chi ne fa le veci, che provvede alla notifica e all'esito trasmette con lo stesso mezzo la relazione di notificazione all'autorità giudiziaria richiedente».

Art. 5.

(Modifica all'articolo 157 del codice di procedura penale)

1. All'articolo 157 del codice di procedura penale, il comma 8-bis è sostituito dal seguente:

«8-bis. Le notificazioni successive sono eseguite, in caso di nomina di difensore di fiducia ai sensi dell'articolo 96, mediante consegna ai difensori. In tal caso si procede sempre a mezzo di posta elettronica certificata con le modalità previste dall'articolo 148, comma 2-bis.1, salvo giustificato motivo».

Art. 6.

(Modifica all'articolo 158 del codice di procedura penale)

1. All'articolo 158 del codice di procedura penale, dopo il comma 1 è aggiunto il seguente:

«1-bis. L'autorità giudiziaria può disporre che, nel caso previsto dal comma 1, la notifica sia effettuata dalla cancelleria, dalla segreteria o dalla polizia giudiziaria a mezzo di posta elettronica certificata, utilizzando a tal fine gli indirizzi di posta elettronica predisposti e forniti dal Ministero della giustizia e dal Ministero della difesa, e trasmettendo copia dell'atto presso l'ufficio del comandante, il quale informa l'interessato nei modi di cui al comma 1 e all'esito trasmette con lo stesso mezzo la relazione di notificazione all'autorità giudiziaria richiedente».

Art. 7.

(Modifica all'articolo 159 del codice di procedura penale)

1. Al comma 1 dell'articolo 159 del codice di procedura penale sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, anche con le modalità previste dall'articolo 148, comma 2-bis.1».

Art. 8.

(Modifica all'articolo 161 del codice di procedura penale)

1. All'articolo 161 del codice di procedura penale, dopo il comma 4 è aggiunto il seguente:

«4-bis. In caso di nomina di difensore di fiducia ai sensi dell'articolo 96, le notificazioni alla persona sottoposta alle indagini o all'imputato sono sempre eseguite mediante consegna ai difensori, preferibilmente con le modalità previste dall'articolo 148, comma 2-bis.1, anche se vi sia stata elezione o dichiarazione di domicilio».

Art. 9.

(Modifica all'articolo 165 del codice di procedura penale)

1. Al comma 1 dell'articolo 165 del codice di procedura penale sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, anche con le modalità previste dall'articolo 148, comma 2-bis.1».

Art. 10.

(Modifica dell'articolo 167 del codice di procedura penale)

1. L'articolo 167 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

«Art. 167. - *(Notificazioni ad altri soggetti)*. - 1. Le notificazioni a soggetti diversi da quelli indicati negli articoli precedenti si eseguono a norma dell'articolo 157, commi 1, 2, 3, 4 e 8, fatte salve le modalità previste dall'articolo 151 e salvi i casi di urgenza previsti dall'articolo 149».

Art. 11.

(Modifica all'articolo 168 del codice di procedura penale)

1. All'articolo 168 del codice di procedura penale, dopo il comma 3 è aggiunto il seguente:

«3-bis. In caso di notificazione a mezzo di posta elettronica certificata, la copia della comunicazione inviata e della ricevuta di consegna dell'atto prendono luogo della relazione di notificazione».

Art. 12.

(Modifica all'articolo 171 del codice di procedura penale)

1. Al comma 1 dell'articolo 171 del codice di procedura penale, dopo la lettera *h*) è aggiunta la seguente:

«*h*-bis) se non sono state osservate le modalità previste dalla legge e dalle norme del presente titolo in materia di notificazione a mezzo di posta elettronica certificata».

Art. 13.

*(Provvedimenti di attuazione
e regole tecniche)*

1. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro della giustizia, con propri decreti, sentiti il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ed i consigli dell'ordine forense, stabilisce i criteri di applicazione ed esecuzione dei sistemi di posta certificata, fissando le regole tecniche del servizio di trasmissione di documenti informatici mediante posta elettronica certificata, ai fini di quanto previsto dalla presente legge. A tal fine, con i medesimi decreti sono definite le modalità di collaborazione con il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e di ogni altra collaborazione ritenuta utile.

2. Entro il medesimo termine di cui al comma 1, con decreto dei Ministri della giustizia e della difesa, sono stabiliti i criteri di applicazione ed esecuzione dei sistemi di posta certificata previsti dalle disposizioni di cui all'articolo 6.

3. Il Ministro della giustizia adotta le opportune iniziative al fine di sollecitare tutte le pubbliche amministrazioni alla conclusione di protocolli d'intesa ed alla emanazione di regole tecniche per la predisposizione di sistemi di posta certificata, ai fini dell'applicazione della presente legge.

4. Per quanto previsto dal presente articolo si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni previste dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68.

Art. 14.

(Obblighi dei consigli dell'ordine forense)

1. Entro il termine di tre mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 1 dell'articolo 13, i consigli dell'ordine forense di ciascun distretto di corte di appello predispongono i sistemi informatici di posta certificata previsti dalla presente legge, in esecuzione dei predetti decreti ed applicando, in quanto compatibili, le disposizioni di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68.

2. Ogni avvocato iscritto all'albo professionale riceve, all'atto dell'iscrizione, un indirizzo di posta elettronica certificata, gestito dal consiglio dell'ordine forense, ai fini previsti dalla presente legge. Il consiglio dell'ordine forense cura il regolare funzionamento del sistema di posta elettronica certificata, predisponendo tutte le cautele volte alla corretta e sicura esecuzione delle connesse attività.

3. Qualora, entro il termine previsto al comma 1, il consiglio dell'ordine forense non abbia predisposto i sistemi di posta certificata, nonché in ogni ipotesi di mal funzionamento del sistema connesso, dipendente da mancata o carente manutenzione in violazione del comma 2, le notificazioni a mezzo di posta elettronica certificata possono essere sostituite con il deposito dell'atto da notificare al difensore presso la sede del consiglio dell'ordine forense.

Art. 15.

(Disposizioni transitorie ed entrata in vigore)

1. Le modifiche al codice di procedura penale introdotte dagli articoli da 1 a 12 della presente legge, relative alle notificazioni effettuate a mezzo di posta elettronica certificata, entrano in vigore dopo la data di entrata

in vigore dei decreti previsti dall'articolo 13, comma 1, e decorso il termine previsto dall'articolo 14, comma 1. Tutte le altre norme della presente legge entrano in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.