

Procedibilità a querela di parte e remissione di querela: effetti sostanziali e processuali delle modifiche del regime di procedibilità



di Angelo Salerno

Magistrato con funzioni G.I.P./G.U.P.
presso il Tribunale di Bari

It

Il legislatore della c.d. Riforma Cartabia, in linea con l'intervento attuato con la c.d. Riforma Orlando, ha esteso il novero delle fattispecie di reato procedibili a querela di parte, perseguendo una finalità deflattiva e di razionalizzazione del sistema penale. Le modifiche introdotte con la Riforma del 2022 hanno tuttavia interessato fattispecie delittuose per le quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza di reato e che consentono l'applicazione di misure cautelari personali. È stato pertanto necessario, a più riprese, un intervento del legislatore, volto a colmare le originarie lacune e a garantire un bilanciamento tra la tutela della libertà dell'indagato e l'esercizio dei diritti della persona offesa. Il presente lavoro ricostruisce la disciplina della procedibilità a querela e della correlata causa di estinzione del reato per remissione di querela, soffermandosi sulle vicende successive innescate dalle recenti riforme del 2018 e del 2022, nonché analizzando i problemi interpretativi affrontati da dottrina e giurisprudenza sul punto.



Querela, remissione di querela, riforma Cartabia aggravante mafiosa

Eng

The legislator of the Cartabia Reform, in line with the intervention implemented by the Orlando Reform, has extended the list of criminal offences prosecutable on complaint, pursuing a deflactive purpose and rationalization of the criminal system. However, the changes introduced by the 2022 Reform have affected criminal cases for which mandatory arrest in the act of felony and which allow the application of personal cautelar measures. It has therefore been necessary, on several occasions, to intervene by the legislator in order to fill the original gaps and ensure a balance between the protection of the suspect's freedom and the exercise of the rights of the offended person. The present work reconstructs the discipline of the procedure to sue and of the correlated cause of extinction of the crime for remission of lawsuit, dwelling on the successory events triggered by the recent reforms of 2018 and 2022, as well as analyzing the interpretation problems faced by doctrine and jurisprudence on the point.



Complaint, remittant of complaint, law reform Cartabia, mafia-like aggravating circumstance

Sommario

1. La querela; 2. La remissione di querela; 3. La procedibilità a querela di parte sopravvenuta: profili successori; 3.1. Il d.lgs. n. 36 del 2018; 3.2. La procedibilità a querela di parte introdotta dalla Riforma Cartabia; 3.3. Il ripristino della procedibilità d'ufficio in caso di aggravante c.d. mafiosa; 4. Considerazioni conclusive.

1. La querela

La querela è disciplinata dagli artt. 120 ss. c.p., tra le condizioni di procedibilità del reato, rappresentando un requisito processuale in assenza del quale il giudice non può pervenire ad una decisione nel merito e deve pronunciare sentenza di non doversi procedere nei confronti dell'imputato (ove, per le medesime ragioni, non sia stata già disposta l'archiviazione del procedimento penale, da parte del G.I.P., ai sensi dell'art. 411, comma primo, c.p.p., ovvero già pronunciata sentenza di non luogo a procedere, da parte del G.U.P., in sede di udienza preliminare, ai sensi dell'art. 425, comma primo, c.p.p.).

L'art. 120 c.p., nel disciplinare il "diritto di querela", afferma che "Ogni persona offesa da un reato per cui non debba procedersi d'ufficio o dietro richiesta o istanza ha diritto di querela". Dal testo del comma primo dell'articolo emerge dunque la distinzione tra reati procedibili d'ufficio – che non necessitano dunque di alcun impulso da parte di soggetti terzi rispetto al Pubblico Ministero – e reati procedibili a querela della persona offesa. Va inoltre precisato che, ai sensi dell'art. 131 c.p., "Nei casi preveduti dall'articolo 84, per il reato complesso si procede sempre di ufficio, se per taluno dei reati, che ne sono elementi costitutivi o circostanze aggravanti, si deve procedere di ufficio".

Ai sensi del comma secondo dell'art. 120 c.p. "Per i minori degli anni quattordici e per gli interdetti a cagione d'infermità di mente, il diritto di querela, è esercitato dal genitore o dal tutore", mentre il comma terzo precisa che "I minori che hanno compiuto gli anni quattordici e gli inabilitati possono esercitare il diritto di querela e possono altresì, in loro vece, esercitarlo il genitore ovvero il tutore o il curatore, nonostante ogni contraria dichiarazione di volontà, espressa o tacita, del minore o dell'inabilitato". In relazione a siffatte ipotesi, l'art. 121 c.p. prevede, a tutela del minore infra quattordicenne o di chi sia incapace naturale, che "Se la persona offesa è minore degli anni quattordici o inferma di mente, e non v'è chi ne abbia la rappresentanza, ovvero chi l'esercita si trovi con la persona medesima in conflitto di interessi, il diritto di querela è esercitato da un curatore speciale".

Del pari, l'art. 125 c.p., con riferimento al caso in cui il genitore, il tutore o il curatore abbiano rinunciato a sporgere querela nell'interesse del minore o del soggetto inabilitato, prevede espressamente che tale rinuncia "non priva il minore, che ha compiuto gli anni quattordici, o l'inabilitato, del diritto di proporre querela", così da non privare costoro del relativo diritto e da rimettere al diretto interessato la scelta in merito alla punizione del reo.

La querela consiste in una richiesta, da parte della persona offesa, di punizione dei fatti di cui sia stata vittima, e deve pertanto contenere l'espressa "volontà che si proceda in ordine a un fatto previsto dalla legge come reato", come prescritto dall'art. 336 c.p.p. (la disciplina della querela, al pari delle altre condizioni di procedibilità, è infatti divisa tra il Codice penale e il Codice di procedura penale, dal momento che si tratta di istituti attraverso cui si dà impulso all'inizio del procedimento penale, e che, nel contempo, ne condizionano l'esito e la stessa procedibilità).

Ai sensi dell'art. 124, comma primo, c.p., tale volontà deve essere manifestata entro tre mesi dal giorno della notizia del fatto che costituisce il reato, pena la decadenza dal diritto di querela; la norma fa tuttavia salva la possibilità che il legislatore preveda un termine diverso, come nel caso dei delitti di atti persecutori (o stalking) e per il neo introdotto art. 612 ter c.p. (che punisce la "Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti") per i quali il termine di proposizione della querela è di sei mesi. Il legislatore, per vero, con legge del 19 luglio 2019, n. 69, c.d. Codice Rosso, ha elevato fino ad un anno il termine utile per proporre la querela in caso di violenza sessuale, modificando in tal senso il comma secondo dell'art. 609 septies c.p.

In ogni caso, ai sensi dell'art. 126 c.p., "Il diritto di querela si estingue con la morte della persona offesa" ma "Se la querela è stata già proposta, la morte della persona

offesa non estingue il reato”.

Gli artt. 122 e 123 c.p. prendono invece in considerazione le ipotesi in cui vi siano più persone offese ovvero più autori del medesimo reato, stabilendo, rispettivamente, che “Il reato commesso in danno di più persone è punibile anche se la querela è proposta da una soltanto di esse” e che “La querela si estende di diritto a tutti coloro che hanno commesso il reato”.

Nell'uno e nell'altro caso è pertanto sufficiente che una sola persona offesa sporga querela o che quest'ultima sia sporta verso di uno soltanto dei concorrenti, perché il reato sia perseguito penalmente nei confronti di tutti gli autori del reato.

Specularmente, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 124 c.p., “La rinuncia si estende di diritto a tutti coloro che hanno commesso il reato”.

La disposizione citata consente infatti al querelante di rinunciare all'esercizio del diritto di querela, in forma tacita o espressa, precisando, al comma terzo, che “Vi è rinuncia tacita, quando chi ha facoltà di proporre querela ha compiuto fatti incompatibili con la volontà di querelarsi” (si pensi al caso in cui la persona offesa abbia pubblicamente accettato le scuse da parte del reo in relazione al previgente delitto di ingiuria); un'ipotesi di rinuncia espressa può invece essere ravvisata nel caso di una transazione in cui esplicitamente la persona offesa rinunci a sporgere querela nei confronti del reo.

La disciplina della rinuncia alla querela è completata dalle norme dettate dall'art. 339 c.p.p., ai sensi del quale, “La rinuncia espressa alla querela è fatta personalmente o a mezzo di procuratore speciale, con dichiarazione sottoscritta, rilasciata all'interessato o a un suo rappresentante. La dichiarazione può anche essere fatta oralmente a un ufficiale di polizia giudiziaria o a un notaio, i quali, accertata l'identità del rinunciante, redigono verbale. Questo non produce effetti se non è sottoscritto dal dichiarante”. Oltre ai profili formali, la disposizione citata, al comma secondo, prevede in relazione al contenuto della rinuncia che “La rinuncia sottoposta a termini o a condizioni non produce effetti”, consentendo di qualificarla come atto c.d. “puro”, che non tollera cioè la sottoposizione a termini o a condizioni. Infine il comma terzo dell'art. 339 c.p.p. prevede, in relazione alle ipotesi di rinuncia espressa, che “Con la stessa dichiarazione può essere fatta rinuncia anche all'azione civile per le restituzioni e per il risarcimento del danno”, consentendo la definizione della vicenda penalmente rilevante anche sul piano civilistico.

Si tratta di un diritto disponibile, come confermato dalla disciplina della c.d. remissione di querela, collocata invece tra le cause di estinzione del reato, in ragione del suo effetto sulla responsabilità penale del reo.

La differenza tra i due istituti si coglie sul piano temporale e degli effetti che producono; la rinuncia può infatti intervenire solo prima che la persona offesa abbia sporto querela nei confronti del reo e preclude la successiva richiesta di punizione nei confronti di quest'ultimo; la remissione di querela, al contrario, può avvenire solo dopo che sia stata presentata querela (e comunque prima che sia intervenuta condanna, come precisato dall'art. 152, comma quinto, c.p.) e incide quindi sul procedimento penale (che, a seconda della fase del procedimento, si concluderà con l'archiviazione, con sentenza di non luogo a procedere o con sentenza di non doversi procedere); ai sensi del comma primo dell'art. 152 c.p., infatti, “Nei delitti punibili a querela della persona offesa, la remissione estingue il reato”.

2. La remissione di querela

La remissione di querela può avvenire in sede processuale o al di fuori del processo, fatta eccezione per le ipotesi in cui il legislatore richieda obbligatoriamente, per determinate fattispecie penali, che la persona offesa manifesti la propria volontà di remissione di querela davanti al giudice, per consentire a quest'ultimo di accertare le effettive intenzioni della parte e di verificarne la consapevolezza e la spontaneità.

Tanto è previsto con riferimento al delitto di atti persecutori, di cui all'art. 612 bis c.p., che, dopo la modifica apportata con decreto legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito con legge 15 ottobre 2013, n. 119, all'ultimo comma dell'art. 612 bis, oggi prevede che “La remissione della querela può essere soltanto processuale”, come pure per il nuovo art. 612 ter c.p., “Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti”, introdotto con legge n. 69 del 19 luglio 2019, c.d. Codice Rosso.

Con particolare riferimento alla remissione extraprocessuale, l'art. 152 c.p., al comma secondo, prevede che possa essere espressa o tacita, precisando al comma terzo che

“Vi è remissione tacita, quando il querelante ha compiuto fatti incompatibili con la volontà di persistere nella querela”.

Tra i fatti incompatibili cui la norma fa riferimento, ha posto particolari questioni in giurisprudenza la mancata presentazione in giudizio della persona offesa, superate tuttavia nel 2016, a seguito dell'intervento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con sentenza n. 31668, in cui si afferma che “Integra remissione tacita di querela la mancata comparizione alla udienza dibattimentale del querelante previamente ed espressamente avvertito dal giudice che l'eventuale sua assenza sarà interpretata come fatto incompatibile con la volontà di persistere nella querela”.

Tale soluzione è stata recepita dal legislatore con la riforma Cartabia, d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, che ha introdotto due nuovi commi (il nuovo terzo comma e il nuovo quarto comma) all'art. 152 c.p.

In particolare, ai sensi del nuovo terzo comma, vi è altresì remissione tacita:

1) quando il querelante, senza giustificato motivo, non compare all'udienza alla quale è stato citato in qualità di testimone;

Ai sensi del nuovo comma quarto, tuttavia, tale disposizione non si applica quando il querelante è persona incapace per ragioni, anche sopravvenute, di età o di infermità, ovvero si tratti di persona in condizione di particolare vulnerabilità (art. 90 quater c.p.p.). Del pari, la remissione tacita di querela è esclusa 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 c.p.

2) 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.

Con riferimento, invece, al contenuto della remissione, l'ultimo comma dell'art. 152 c.p., al pari di quanto previsto per la rinuncia alla querela, precisa che “La remissione non può essere sottoposta a termini o a condizioni” e che “Nell'atto di remissione può essere fatta rinuncia al diritto alle restituzioni e al risarcimento del danno”. A tali previsioni deve essere inoltre aggiunta quella di cui all'ultimo comma dell'art. 340 c.p.p., ai sensi del quale “Le spese del procedimento sono a carico del querelato, salvo che nell'atto di remissione sia stato diversamente convenuto”, consentendo così alle parti di definire anche i profili attinenti alle spese processuali.

Quest'ultima disposizione regola altresì le forme in cui la remissione deve avvenire, prevedendo che “La remissione della querela è fatta [...] personalmente o a mezzo di procuratore speciale, con dichiarazione ricevuta dall'autorità procedente o da un ufficiale di polizia giudiziaria che deve trasmetterla immediatamente alla predetta autorità”; con riferimento al soggetto remittente, inoltre, è previsto dall'art. 156 c.p. che “Il diritto di remissione si estingue con la morte della persona offesa dal reato”, precludendo così la possibilità che gli eredi manifestino volontà contraria a quella del defunto.

L'art. 153 c.p. prende invece in considerazione le ipotesi in cui la persona offesa sia priva della capacità di agire, per età ovvero per infermità mentale, prevedendo che il diritto di remissione sia esercitato dal legale rappresentante o che quest'ultimo approvi la remissione da parte del minore che abbia compiuto i quattordici anni o dell'inabilitato.

Per converso, la remissione di querela da parte del rappresentante non ha effetto se il rappresentato manifesti volontà contraria, come previsto dal comma terzo dell'art. 153 c.p.

L'art. 154 c.p., al comma primo, disciplina inoltre le ipotesi in cui la querela sia stata proposta da più persone, precisando che “il reato non si estingue se non intervenga la remissione di tutti i querelanti”. Il comma secondo disciplina invece il caso in cui, tra più persone offese, solo una abbia sporto querela e rimesso la stessa, facendo salvo in questo caso “il diritto di querela delle altre”, che potranno esercitarlo incondizionatamente, purché entro i termini di legge di cui al sopra esaminato art. 124 c.p.

La remissione di querela da parte della persona offesa, nelle forme e nei limiti finora esaminati, è presupposto necessario ma non sufficiente perché il reato possa ritenersi estinto.

Ai sensi del comma primo dell'art. 155 c.p., infatti, “La remissione non produce effetto, se il querelato l'ha espressamente o tacitamente ricusata”, con la precisazione che, anche in questo caso, “Vi è ricusa tacita, quando il querelato ha compiuto fatti incompatibili con la volontà di accettare la remissione” (come ad esempio il compi-

mento di atti processuali a seguito di intervenuta remissione o lo svolgimento di indagini difensive nonostante la remissione di querela, in fase antecedente al giudizio dibattimentale); perché intervenga l'estinzione del reato per remissione di querela occorre pertanto l'accettazione da parte del querelato.

Anche per l'accettazione operano le medesime regole dettate dall'art. 153 c.p. per l'esercizio del diritto di remissione, in forza dell'espresso richiamo contenuto al comma terzo dell'art. 155 c.p.; il comma quarto dell'articolo prevede inoltre che "Se il querelato è un minore o un infermo di mente, e nessuno ne ha la rappresentanza, ovvero chi la esercita si trova con esso in conflitto di interessi, la facoltà di accettare la remissione è esercitata da un curatore speciale".

Infine, il comma secondo dell'art. 155 c.p. prende in esame l'ipotesi in cui il reato oggetto di querela e di successiva remissione sia stato posto in essere da una pluralità di persone, prevedendo che la remissione opera a favore di tutti i querelati, anche se fatta a favore di uno soltanto di loro, ma non per quelli che l'abbiano riacquisita o che comunque non l'abbiano accettata.

3. La procedibilità a querela di parte sopravvenuta: profili successori

Come si è avuto modo di evidenziare, la disciplina della querela, quale condizione di procedibilità, e della remissione di querela, quale causa di estinzione del reato, presentano contemporaneamente profili sostanziali e processuali, con conseguente necessità di individuare il regime normativo applicabile a fronte di fenomeni di successione di norme nel tempo che incidano sulla procedibilità del reato.

La giurisprudenza di legittimità e la dottrina hanno infatti affrontato il problema della disciplina successoria applicabile nel caso in cui una norma sopravvenuta introduca o rimuova la necessità di sporgere querela per un fatto precedentemente commesso. L'orientamento prevalente (tra le altre Cass. pen., Sez. II, sentenza 17 maggio 2019, n. 21700 e, da ultimo, Cass. pen., sentenza 23 marzo 2023, n. 12179, proprio in relazione agli effetti della Riforma Cartabia) propende per l'applicazione della disciplina che regola la successione delle norme penali sostanziali, con conseguente operatività della disciplina più favorevole per il reo; se pertanto le norme vigenti al momento del fatto richiedevano la querela e tale necessità viene successivamente eliminata dal legislatore, si dovrebbe escludere la possibilità di dare inizio d'ufficio a un procedimento penale a carico del reo.

Non manca tuttavia un orientamento minoritario, di segno contrario, che riconosce natura processuale all'istituto e afferma pertanto l'operatività del principio *tempus regit actum*, che consentirebbe di iniziare un procedimento penale a carico del reo, nei termini di prescrizione, a seguito della sopravvenuta rimozione della condizione di procedibilità.

3.1 Il d.lgs. n. 36 del 2018

Di recente, importanti novità in materia di condizioni di procedibilità sono state introdotte in esecuzione della legge delega 23 giugno 2017, n. 103, recante "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario"; in particolare, la riforma, al comma 16 dell'unico articolo, ha conferito delega al Governo per emanare, entro un anno, "decreti legislativi per la modifica del regime di procedibilità per taluni reati".

Il Governo è stato chiamato ad assoggettare al regime di procedibilità a querela della persona offesa "i reati contro la persona puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, fatta eccezione per il delitto di cui all'articolo 610 del codice penale, e per i reati contro il patrimonio previsti dal codice penale". La delega faceva salvi tuttavia i reati in cui la persona offesa sia incapace per età o per infermità, sussistano circostanze aggravanti ad effetto speciale ovvero le circostanze indicate nell'articolo 339 c.p. (relative ai fatti di resistenza al pubblico ufficiale) o infine, tra i reati contro il patrimonio, quelli in cui il danno arrecato alla persona offesa sia di rilevante gravità.

Il legislatore, nella delega, alla lettera b), si è preoccupato inoltre di dettare una disciplina transitoria, prevedendo che per i reati commessi prima della data di entrata in vigore del decreto delegato di attuazione, il termine per presentare la querela decorre dalla predetta data, salvo che la persona offesa non abbia avuto conoscenza in epoca successiva del reato (in tal caso il *dies a quo* del termine per sporgere la querela coinciderà con l'avvenuta conoscenza del reato).

Nel contempo, era stato previsto che, in caso di reati per i quali penda il procedimento penale, il pubblico ministero o il giudice informino la persona offesa dal reato della facoltà di esercitare il diritto di querela, con decorrenza del relativo termine dal giorno in cui tale informazione viene comunicata. Ove la persona offesa non eserciti il predetto diritto, dunque, dovrà procedersi ad archiviazione ovvero alla pronuncia di sentenza di non doversi procedere nei confronti dell'imputato, per mancanza della condizione di procedibilità.

Tali coordinate sono state attuate con il decreto legislativo n. 36 del 2018 che, sebbene abbia interessato un ambito ben più ristretto di fattispecie penali rispetto a quelle astrattamente interessate dalla legge delega, ha recepito le indicazioni di quest'ultima, in tema di disciplina intertemporale, all'art. 12.

La disposizione prevede infatti, al comma primo, che per i reati perseguibili a querela in base alle disposizioni del decreto, commessi prima della data di entrata in vigore dello stesso, il termine per la presentazione della querela decorre dalla predetta data, se la persona offesa ha avuto in precedenza notizia del fatto costituente reato; ai sensi del comma secondo, se è invece pendente il procedimento, il pubblico ministero, nel corso delle indagini preliminari, o il giudice, dopo l'esercizio dell'azione penale, previa ricerca anagrafica ove necessario, informa la persona offesa dal reato della facoltà di esercitare il diritto di querela e il termine decorre dal giorno in cui la persona offesa è stata informata.

3.2 La procedibilità a querela di parte introdotta dalla Riforma Cartabia

Un nuovo e rilevante intervento legislativo che ha interessato il regime di procedibilità di una serie di fattispecie penali codicistiche è avvenuto con la c.d. Riforma Cartabia, attuata con d.lgs. n. 150/2022, entrato in vigore il 30 dicembre 2022.

La legge delega, 27 settembre 2021, n. 134, ha infatti previsto, tra i criteri direttivi della riforma, di "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", nonché di "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", senza tener conto delle circostanze del reato.

Il legislatore delegato ha dato esecuzione ai predetti criteri, procedendo in primo luogo a trasformare la procedibilità d'ufficio del delitto di lesioni stradali in procedibilità a querela di parte, nei casi di cui al comma 1 dell'art. 590 bis c.p., laddove cioè non ricorrano circostanze aggravanti speciali. Il nuovo comma 9 dell'art. 590 bis c.p. prevede oggi infatti che "Il delitto è punibile a querela della persona offesa se non ricorre alcuna delle circostanze aggravanti previste dal presente articolo."

L'intervento legislativo in questione ha recepito il monito che la Corte Costituzionale che, con sentenza n. 248 del 2020, aveva impartito al legislatore, pur escludendo la manifesta irragionevolezza del regime di procedibilità d'ufficio previgente, aveva evidenziato che sul piano dell'offensività, le violazioni di cui al comma 1 sono connotate da un disvalore inferiore sicché, a fronte di condotte che possono consistere in occasionali disattenzioni, pur se produttive di danni significativi a terzi, ben potrebbe discutersi circa l'opportunità della necessaria celebrazione del processo penale a prescindere dalla volontà della persona offesa, specie se integralmente risarcita del danno subito. Tale scelta legislativa, secondo la Consulta, non può infatti che riflettersi sulla complessiva efficienza della giustizia penale, evitando il sovraccarico legato alla celebrazione di processi penali non funzionali alle istanze di tutela della vittima. Con la Riforma del 2022, il legislatore ha dunque recepito le indicazioni del giudice delle leggi.

La fattispecie di lesioni stradali non è stata l'unica interessata dalla riforma, in quanto il legislatore delegato è intervenuto su una pluralità di altri reati, tra cui il delitto di lesioni personali volontarie, ex art. 582 c.p.

Se infatti, prima della riforma, la procedibilità d'ufficio conseguiva al superamento dei venti giorni di guarigione della malattia cagionata, oggi l'art. 582, comma 1, c.p. prevede in via generale la procedibilità a querela di parte del reato. Ai sensi del comma 2, tuttavia, è prevista in via di eccezione la procedibilità d'ufficio in presenza delle aggravanti di cui agli artt. 583 e 585 – eccetto i casi ex art. 577, comma 1, n. 1, c.p. – nonché quando la persona offesa risulti incapace, per età o infermità, e abbia subito

una malattia con durata superiore ai venti giorni.

La procedibilità a querela di parte è stata altresì introdotta per il delitto di sequestro di persona, ex art. 605, comma 1, c.p., nel caso in cui non ricorrano circostanze aggravanti, nonché di violenza privata, ex art. 610 c.p., e di minacce, ex art. 612 c.p.

In relazione al delitto di minacce, il legislatore della riforma ha infatti limitato la procedibilità d'ufficio, nei casi di minacce gravi, alle sole ipotesi in cui ricorrano circostanze aggravanti ad effetto speciale diverse dalla recidiva, ovvero la persona offesa risulti incapace, per età o per infermità. Nel contempo è stata espunta dal testo dell'art. 623 ter c.p., che disciplina i casi di procedibilità d'ufficio nei delitti contro la persona, il riferimento alla minaccia grave.

Infine, anche il delitto di violazione di domicilio ha visto modificato il regime di procedibilità, prevendo oggi il comma 4 dell'art. 614 c.p. che il delitto è punibile a querela della persona offesa, ad eccezione dei casi in cui il fatto sia stato commesso con violenza alle persone o da persona palesemente armata o ancora con violenza sulle cose ai danni di persona incapace, per età o infermità.

Anche i delitti contro il patrimonio sono stati interessati dalla riforma, in relazione al regime di procedibilità, con particolare riferimento al delitto di furto aggravato, ex artt. 624 e 625 c.p.

Per effetto delle modifiche intervenute, la procedibilità d'ufficio che caratterizzava le ipotesi di furto aggravato è oggi limitata ai casi di cui all'art. 625, n. 7, c.p., ad eccezione del caso in cui la res sia stata esposta alla pubblica fede, e n. 7 bis), ossia quando il furto abbia ad oggetto 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. Si procede altresì d'ufficio, anche in questo caso, quando la persona offesa risulti incapace per età o infermità.

Anche la procedibilità dei delitti di truffa, ex art. 640 c.p., frode informatica, ex art. 640 ter c.p., e appropriazione indebita, ex art. 646 c.p., è stata modificata dalla Riforma Cartabia che, all'art. 649 bis c.p., ha espunto il riferimento al danno di rilevante gravità, che comportava la procedibilità d'ufficio. A seguito della novella, dunque, i predetti delitti sono procedibili a querela di parte, ad eccezione dei casi in cui ricorrano circostanze aggravanti ad effetto speciale, diverse dalla recidiva (come precisato con la riforma, recependo la giurisprudenza di legittimità sul punto), ovvero se la persona offesa è incapace per età o per infermità.

Anche il delitto di turbativa violenta del possesso di cose mobili, ex art. 634 c.p., e quello di danneggiamento, ex art. 635 c.p., sono oggi procedibili a querela della persona offesa, fuori dei casi di danneggiamento commesso in occasione del delitto di interruzione di un pubblico servizio, ex art. 331 c.p., ovvero commesso ai danni di persona incapace, per età o infermità. Persiste invece la procedibilità d'ufficio delle condotte di danneggiamento qualora il fatto sia stato commesso su cose esposte per necessità o consuetudine alla pubblica fede, venendosi così a creare una disparità di trattamento rispetto alla più grave fattispecie di furto aggravato ex art. 625, n. 7, c.p. Il legislatore della Riforma ha altresì introdotto un regime di procedibilità a querela di parte in relazione a due fattispecie contravvenzionali, tra cui il disturbo delle occupazioni e del riposo delle persone, ex art. 659 c.p., fuori dei casi di spettacoli, trattenimenti o ritrovi pubblici; nonché con riferimento alla fattispecie di molestia o disturbo alle persone, ex art. 660 c.p.

Il carattere inedito della procedibilità a querela della persona offesa di fattispecie contravvenzionali ha richiesto un adattamento del testo dell'art. 152 c.p., che prevedeva la remissione di querela per i soli delitti e oggi fa riferimento alla più ampia categoria dei "reati".

Le modifiche illustrate, entrate in vigore, come anticipato, il 30 dicembre 2022 (per effetto del decreto legge n. 162/2022, che ha spostato in avanti la data di entrata in vigore della Riforma Cartabia, originariamente prevista il 1° novembre 2022), hanno efficacia retroattiva, costituendo norme sopravvenute favorevoli per il reo.

Il legislatore ha altresì previsto un regime transitorio, all'art. 85 del d.lgs. n. 150/2022, distinguendo a seconda che il procedimento penale fosse stato già instaurato o meno al momento dell'entrata in vigore della riforma.

Nel caso in cui il procedimento non avesse ancora avuto inizio, il dies a quo del termine per la proposizione della querela da parte della persona offesa è stato individuato nella data di entrata in vigore della riforma.

Con riferimento invece ai procedimenti già pendenti, è stata prevista la necessità di informare la persona offesa della facoltà di sporgere querela. Tale onere è stato

posto in capo al Pubblico Ministero fino al momento in cui abbia esercitato l'azione penale e quindi in capo al giudice procedente.

Sul punto, la Corte di Cassazione, da ultimo con sentenza 19 aprile 2023, n. 16570, della Terza Sezione penale, ha precisato – pronunciandosi in merito alla contravvenzione ex art. 659 c.p. – che qualora sia rimasta ferma in giudizio la costituzione di parte civile, specie a fronte della presentazione delle relative conclusioni, non può essere ravvisato un difetto di condizione di procedibilità in mancanza di formale querela. In tal senso, la Corte ha richiamato l'orientamento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (Cass., Sez. Un., 21 giugno 2018, n. 40150), evidenziando che “la sussistenza della volontà di punizione da parte della persona offesa, non richiedendo formule particolari, può essere riconosciuta dal giudice anche in atti che non contengono la sua esplicita manifestazione», e, quindi, «può essere riconosciuta anche nell'atto con il quale la persona offesa si costituisce parte civile, nonché nella persistenza di tale costituzione nei successivi gradi di giudizio», con la conseguenza che i precisati atti e comportamenti possono ritenersi equivalenti ad una querela nel caso in cui la proposizione di quest'ultima sia divenuta necessaria per disposizioni normative sopravvenute nel corso del giudizio”. Si tratta di una soluzione che è stata già affermata dalla giurisprudenza di legittimità all'indomani del sopra esaminato d.lgs. n. 36/2018 (in tal senso Cass., Sez. II, n. 5193/2020).

Ulteriori disposizioni transitorie hanno inoltre riguardato i casi in cui fosse stata applicata una misura cautelare personale per delitti originariamente procedibili d'ufficio ma divenuti procedibili a querela di parte. Il legislatore ha infatti colmato la lacuna che caratterizzava, sotto tale profilo, il d.lgs. n. 150/2022, modificando con il d.l. n. 162/2022, conv. in l. n. 199/2022, il testo dell'art. 85. È stato così previsto, all'art. 85, comma 2, del decreto che le misure cautelari personali in corso di esecuzione al momento dell'entrata in vigore della Riforma avrebbero perso efficacia qualora, entro venti giorni dall'entrata in vigore del decreto stesso, non fosse stata presentata querela da parte della persona offesa. Il legislatore ha previsto che, a tal fine, l'autorità giudiziaria procedente effettui ogni ricerca utile per reperire e informare la persona offesa, stabilendo altresì che i termini di fase ex art. 303 c.p.p. sono sospesi durante tale periodo di venti giorni.

3.3 Il ripristino della procedibilità d'ufficio in caso di aggravante c.d. mafiosa

Il regime di procedibilità a querela di parte introdotto dalla Riforma Cartabia ha sollevato perplessità in dottrina e tra gli operatori del diritto, con particolare riferimento ai delitti contro la persona trasformati in fattispecie procedibili a querela di parte, evidenziando che la persona offesa, quando il fatto sia riferibile a contesti di criminalità organizzata, potrebbe non essere in condizione di esercitare liberamente il proprio diritto di chiedere la punizione dei responsabili.

Per far fronte a tali esigenze, con legge 24 maggio 2023, n. 60, il legislatore ha previsto, all'art. 1, che i delitti aggravati ai sensi degli artt. 270 bis 1 e 416 bis 1 c.p. (e dunque nei casi di finalità terroristica o di aggravante c.d. mafiosa), sono sempre procedibili d'ufficio, introducendo un ultimo comma nel testo dei suddetti articoli, che dispone in tal senso.

In merito all'efficacia della novella, la Corte di Cassazione, con sentenza 4 agosto 2023, n. 34518, della Sesta Sezione penale, ha sancito la irretroattività del regime di procedibilità d'ufficio, rimarcando la natura sostanziale oltre che processuale delle norme che disciplinano la procedibilità del reato ed evidenziando gli effetti in malam partem della normativa sopravvenuta.

L'art. 3 della legge n. 60/2023 ha altresì disciplinato le ipotesi di arresto obbligatorio in flagranza di reato per delitti procedibili a querela di parte, prevedendo che, qualora non sia stata proposta contestualmente querela da parte della persona offesa e quest'ultima non sia immediatamente reperibile, si procede comunque ad arresto dell'indagato. In tal caso occorre che la querela sia proposta entro quarantotto ore dal momento dell'arresto e, in mancanza, ovvero in caso di rinuncia o remissione di querela, l'arrestato deve essere rimesso immediatamente in libertà.

La novella ha altresì previsto che, in caso di giudizio per direttissima, a seguito di convalida dell'arresto, qualora non sia stata proposta querela ma questa possa ancora sopravvenire, il processo resti sospeso fintanto che non intervenga querela o decorra inutilmente il termine per proporla, ovvero la persona offesa rinunci alla querela.

4. Considerazioni conclusive

I recenti interventi normativi, volti ad estendere il novero delle fattispecie procedibili a querela della persona offesa, lasciano emergere chiaramente l'esigenza di far fronte al sovraccarico degli uffici giudiziari, cui il legislatore tenta di porre rimedio consentendo alle parti di rinunciare alla persecuzione del reato o di estinguerlo nel corso del procedimento penale.

Si tratta tuttavia di interventi privi di organicità, tanto in sede di delega al Governo, quanto in sede di attuazione dei criteri direttivi che hanno ispirato le riforme del 2018 e del 2022, e che non si accompagnano a misure strutturali efficaci, fungendo così da mero palliativo.

L'elevata litigiosità che caratterizza in nostro sistema giudiziario, unitamente alla facilità con cui la persona offesa può avanzare istanza di punizione, salvo poi disinteressarsi delle sorti del procedimento, impongono di domandarsi se la procedibilità a querela di parte del reato costituisca un valido strumento deflattivo e di razionalizzazione del sistema giudiziario penale.

In tal senso appaiono sicuramente valide le norme introdotte con la Riforma Cartabia che hanno recepito la giurisprudenza di legittimità in ordine alla remissione tacita della querela, quando la persona offesa si assenti in maniera ingiustificata nel corso del processo. Si tratta tuttavia di correttivi che intervengono a procedimento avviato e che pertanto non consentono di evitare il dispendio di risorse ed energie della magistratura e della polizia giudiziaria nelle fasi antecedenti.

Ben più efficace, in tal senso, appare invece uno strumento alternativo alla querela e ad essa espressamente equiparato, proprio del procedimento innanzi al Giudice di Pace. Ci si riferisce al ricorso immediato, di cui all'art. 21 del d.lgs. n. 274/2000, ai sensi del quale "Per i reati procedibili a querela è ammessa la citazione a giudizio dinanzi al giudice di pace della persona alla quale il reato è attribuito su ricorso della persona offesa".

La disciplina del processo innanzi al giudice di pace prevede che il ricorso immediato debba contenere, oltre alle generalità delle parti, "la descrizione, in forma chiara e precisa, del fatto che si addebita alla persona citata a giudizio, con l'indicazione degli articoli di legge che si assumono violati", oltre all'indicazione delle fonti di prova e della documentazione che si chiede di acquisire.

Per la presentazione del ricorso immediato è necessaria la sottoscrizione del difensore del ricorrente, che potrà così filtrare eventuali istanze di punizione pretestuose, fungendo da primo filtro all'esercizio dell'azione penale. La necessità di procedere contestualmente alla costituzione di parte civile impone inoltre alla persona offesa di ponderare fin da subito la propria decisione di intraprendere il giudizio penale, con un ulteriore effetto deflattivo sulle istanze di punizione.

A fronte del ricorso, il ruolo del Pubblico Ministero, come delineato dall'art. 25 del d.lgs. n. 274/2000, consiste nel valutarne l'ammissibilità e la fondatezza, oltre che verificare la competenza del giudice adito, esprimendo parere contrario alla citazione ove sussista taluna delle predette ipotesi. Fuori da questi casi, il Pubblico Ministero procede a formulare l'imputazione, confermando o modificando l'addebito contenuto nel ricorso, entro il termine di dieci giorni. Tale termine consentirebbe dunque di accelerare notevolmente l'instaurazione del procedimento, incidendo positivamente sulla relativa durata.

Appare dunque evidente come questa forma di introduzione del procedimento penale consenta, in relazione ai reati procedibili a querela di parte, di ridurre il carico di adempimenti che grava in primo luogo sulla Polizia Giudiziaria, consentendo in questo modo di razionalizzare risorse notoriamente limitate; nel contempo, il ricorso immediato, esteso alle fattispecie penali di competenza del tribunale - eccezione dei procedimenti, di ben diversa natura, di competenza collegiale - consentirebbe al Pubblico Ministero di esprimersi in merito ad un'istanza di punizione proveniente da un professionista, l'avvocato, e corredata ab origine da tutte le indicazioni necessarie per procedere al vaglio cui lo stesso è deputato in ordine all'esercizio o meno dell'azione penale. Infine, questa modalità introduttiva del procedimento penale agevolerebbe finanche il giudice monocratico, nell'esercizio delle competenze attribuitegli con la Riforma Cartabia, in sede di udienza predibattimentale, consegnando un quadro più nitido in merito ai fatti per cui si procede.

Ferma dunque la necessità di interventi strutturali e, come a più voci auspicato, volti a ridimensionare l'area delle condotte penalmente rilevanti, gli interventi di riforma sulla procedibilità del reato potrebbero sortire maggiore effetto sulle sorti del processo penale sfruttando moduli operativi già noti all'ordinamento e che garantirebbero indubbi vantaggi pratici e in chiave deflattiva.

Riferimenti bibliografici

In dottrina, sull'argomento, si segnalano:

BATTAGLINI, Remissione espressa e tacita di querela, GP, 1951, 365;

BELLANTONI, La remissione tacita e la rinuncia tacita nella disciplina della querela, IP, 1973, 125;

BRICOLA, «Punibilità (condizioni obiettive di)», in NN.D.I., XIV, Torino, 1967, 538;

CARULLI, Sulla natura giuridica della querela, RIDP, 1952, 843;

GATTA, L'estensione del regime di procedibilità a querela nella riforma Cartabia e la disciplina transitoria dopo la l. n. 199/2022, in SistemaPenale.it, 2023;

GROSSO, Successione di leggi integratrici di leggi penale e successione di leggi penali, RIDP, 1960, 206;

GULLINO, Le condizioni di procedibilità: compatibilità con il principio di obbligatorietà dell'azione penale, DForm, 2002, 1239;

LOMBARDI, Reato divenuto procedibile a querela con la riforma "Cartabia" e persistenza della costituzione di parte civile, in PenaleDP.it, 2023;

MADEO, Procedibilità a querela, messa alla prova e non punibilità per particolare tenuità del fatto: una ratio deflativa comune nella "riforma Cartabia", in www.lalegislaZIONEpenale.eu.

NORCIO, La querela, SI, 2002, 988; Normando, L'esercizio dell'azione e la richiesta di giudizio nel processo penale, Torino, 2000;

SEMERARO, Il diritto di querela, in Codice penale. Giur. sist. c.p. Bricola e Zagrebelsky, III, Torino, 1996, 1;

TONINI, La nuova competenza penale del giudice di pace: un'alternativa alla depenalizzazione?, DPP, 2000, 929.