

La Riforma del Processo Penale, riflessioni

Manuela Fasolato

Sommario: 1. La riforma del processo penale. Il d.d.l. Bonafede e la “riforma Cartabia”. -2. Next Generation UE e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: impegno alla riduzione dei tempi di durata del processo penale. - 3. La situazione attuale. -4. Necessità di verifica della Riforma Cartabia alla prova dei fatti e dubbi di costituzionalità espressi da commentatori. - 5. Le principali innovazioni della “riforma Cartabia”. 5.1 L'improcedibilità nei giudizi di impugnazione per superamento dei termini di durata del processo. 5.2. L'accesso facilitato ai riti alternativi. -5.3. Miglioramento delle notifiche, della identificazione, del processo in assenza. - 5.4. Riduzione dei termini delle indagini preliminari e dei reati da udienza preliminare, controllo delle iscrizioni e imputazioni. - 5.5 Necessità di verifica a monte di ragionevole previsione di condanna. -5.6 Maggiore speditezza del dibattimento. -5.7 Ampliamento delle citazioni dirette e previsione di udienza filtro. - 5.8 Accorgimenti per snellire e maggiormente filtrare i giudizi di impugnazione 5.9 Aumento della procedibilità dei reati a querela ed estensione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto. - 5.10 Messa alla prova, sanzioni sostitutive, estinzioni delle contravvenzioni per adempimento prescrizioni. -5.11 Criteri di priorità. -5.12 Ufficio per il processo. -5.13 Digitalizzazione. -5.14 Rafforzamento delle garanzie difensive e criteri per disciplinare la giustizia riparativa. -5.15 Altri interventi incisivi per il processo penale. -6. Conclusioni

1. La riforma del processo penale. Il d.d.l. Bonafede e “la riforma Cartabia”.

Come è noto il Parlamento ha approvato il 3 agosto scorso alla Camera (396 voti a favore, 57 contrari, 3 astenuti) la c.d. “riforma Cartabia”, dal nome della Ministra della Giustizia Marta Cartabia, basata sul disegno di legge dell’ex Ministro Bonafede¹ (AC-2435 “Delega al Governo per

¹ Il disegno di legge AC-2435 è stato presentato dal Governo Conte II alla Camera il 13

l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello”), così come modificato dagli emendamenti apportati dal Governo, che ha tenuto conto solo in parte dei suggerimenti della Commissione di studio presieduta da Giorgio Lattanzi².

Il disegno di legge così approvato dalla Camera – che ora verrà portato all'esame del Senato - si compone di due articoli:

– l'art. 1 (composto da 28 commi³) avente ad oggetto “Delega al Governo per la modifica del codice di procedura penale, delle norme di attuazione del codice di procedura penale, del codice penale e della collegata legislazione speciale nonché delle disposizioni dell'ordinamento giudiziario in materia di progetti organizzativi delle procure della Repubblica, per la revisione del regime sanzionatorio dei reati e per l'introduzione di una disciplina organica della giustizia riparativa e di una disciplina organica dell'ufficio per il processo penale” : prevede deleghe al Governo che dovranno essere esercitate entro un anno dall'entrata in vigore della legge ;

marzo 2020, e sul testo la Commissione Giustizia ha deliberato di svolgere un'indagine conoscitiva.

² Con la formazione del Governo Draghi, la Ministra della giustizia Marta Cartabia, nel mese di marzo 2021, ha insediato una Commissione di studio per elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché in materia di prescrizione del reato, attraverso la formulazione di emendamenti al d.d.l. A.C. 2435 e sulla base dei lavori della Commissione, il 14 luglio 2021 il Governo ha presentato emendamenti al testo originario del d.d.l.

³I commi da 1 a 4 si occupano dell'oggetto e del procedimento, il 5 del processo penale telematico, il 6 delle notificazioni all'imputato, il 7 del processo in assenza, l'8 dell'utilizzo delle videoregistrazioni e dei collegamenti a distanza, il 9 delle indagini preliminari e udienza preliminare, il 10 dei procedimenti speciali, l'11 del giudizio, il 12 del procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica, il 13 delle Impugnazioni, il 14 dell'amministrazione dei beni in sequestro ed esecuzione della confisca, il 15 delle condizioni di procedibilità, il 16 della esecuzione delle pene pecuniarie, il 17 delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi, dal 18 al 20 della giustizia riparativa, il 21 delle disposizioni in materia di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, il 22 delle disposizioni in materia di sospensione del procedimento penale con messa alla prova dell'imputato, il 23 della disciplina sanzionatoria delle contravvenzioni, il 24 delle disposizioni in materia di controllo giurisdizionale della legittimità della perquisizione, il 25 delle disposizioni in materia di comunicazione della sentenza, dal 26 al 28 dell'ufficio per il processo penale.

– l’art. 2 (composto da 24 commi⁴) avente ad oggetto “Modifiche al Codice penale, al codice di procedura penale, alle norme di attuazione del codice di procedura penale e disposizioni di accompagnamento della riforma”: contiene modifiche al Codice penale e al codice di procedura penale, immediatamente precettive.

La ratio della riforma è principalmente ispirata alla diminuzione dei tempi del processo penale, al rafforzamento delle garanzie difensive e della tutela della vittima del reato, attraverso l’introduzione di diversi meccanismi descritti in sintesi, per quanto di utilità alla fine di questo scritto.

2. Next Generation UE e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: impegno alla riduzione dei tempi di durata del processo penale.

L’inevitabile compromesso politico sugli snodi del testo ha indubbiamente condizionato il ventaglio delle potenziali scelte ed è stato raggiunto a marce forzate per poter imprimere la velocità che serviva per accedere nei tempi stabiliti all’occasione unica dei fondi del Next Generation Eu⁵ che richiedevano, per essere erogati, che l’Italia presentasse un programma di investimenti e di riforme, il PNRR⁶, che per quanto riguarda il settore penale prevede un obiettivo

⁴ Il comma 1 si occupa delle disposizioni in materia di prescrizione del reato, da 2 a 6 delle disposizioni in materia di ragionevole durata dei giudizi di impugnazione, da 7 a 10 della compiuta identificazione della persona sottoposta ad indagini e dell’imputato, da 11 a 13 delle modifiche in materia di tutela della vittima di reato, il 14 delle disposizioni in materia di garanzie dei detenuti, il 15 delle disposizioni in materia di arresto obbligatorio in flagranza, dal 16 al 17 del comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull’efficienza della giustizia penale, sulla ragionevole durata del procedimento e sulla statistica giudiziaria, dal 18 al 19 del piano per la transizione digitale della amministrazione della giustizia, dal 20 al 21 del comitato tecnico-scientifico per la digitalizzazione del processo, dal 22 al 24 delle disposizioni finanziarie.

⁵ Programma che prevede investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale, migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori e conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale. I due primi principali strumenti del NGEU – il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF) e il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d’Europa (REACT-EU), di cui lo Stato italiano beneficerà, garantiscono risorse per 191,5 miliardi di euro, da impiegare nel periodo 2021-2026, delle quali 68,9 miliardi sono a fondo perduto.

⁶ Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che si articola in sei Missioni (digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute) e 16 Componenti, prevede quattro riforme complessive riguardanti la pubblica amministrazione, la giustizia, la semplificazione della legislazione e la promozione

quantitativo nel 2026 della riduzione complessiva della durata del processo penale del 25% entro il 2026⁷.

Necessita, invero, senza ombra di dubbio una drastica riduzione dei tempi drammaticamente lunghi della durata del processo penale in Italia, dovuti principalmente, in ordine di importanza causale:

- a mancate tempestive, serie e coraggiose depenalizzazioni, al fine di evitare che le diverse istanze di regolamentazione e soluzione siano incanalate solo al vaglio della giustizia penale, che inevitabilmente viene caricata di notizie che originano procedimenti che potrebbero essere risolti anche solo in ambito amministrativo, con sanzione non di natura penale;
- a miopi ripetuti mancati investimenti nel settore giustizia con conseguenti plurime drammatiche carenze di risorse umane, tecniche e logistiche, le quali non hanno consentito sinora di far fronte in maniera efficiente, adeguata e tempestiva al carico notevolissimo di lavoro che investe quotidianamente gli uffici giudiziari,
- a mancate riforme organiche di riordino della geografia delle sedi giudiziarie, dovute anche a campanilismi e timidezza organizzativa influenzata da pressioni locali;
- a norme procedurali prive di snellezza, spesso inutilmente farraginose, senza effettivo vantaggio in termini di garanzie difensive, foriere di offrire il fianco anche a strumentali strategie difensive con allungamenti dei tempi processuali,
- a mancata completa evoluzione tecnologica della informatizzazione processuale,
- a difetti organizzativi della macchina giudiziaria, con situazione peggiore in alcuni uffici e con problematiche non uniformi nei diversi distretti giudiziari.

3. La situazione attuale.

della concorrenza;

⁷ Il Governo mira ad un incremento della produttività degli uffici giudiziari e stima possibile abbattimento dell'arretrato civile del 65% in primo grado e del 55% in appello, entro la fine del 2024; un abbattimento dell'arretrato civile del 90%, in tutti i gradi di giudizio, entro la metà del 2026; un abbattimento dell'arretrato della giustizia amministrativa del 70% in tutti i gradi di giudizio entro la metà del 2026; una riduzione del 40% della durata dei procedimenti civili entro la metà del 2026; una riduzione del 25% della durata dei procedimenti penali entro la metà 2026.

I dati statistici sono del resto impietosi: per fare un esempio limitato al secondo grado, la fase di appello in Italia dura mediamente 850 giorni e in certe corti di appello la durata media dei processi è addirittura enormemente superiore arrivando a 6 o 7 anni (pari a 2160 o 2520 giorni), a fronte di una media europea di soli 104 giorni.

Conseguentemente anche il numero di prescrizioni dichiarate nel 2019 nelle corti di appello italiane è stato alto (pari al 25,8% delle definizioni, dato complessivo nazionale peraltro diversamente distribuito sul territorio).

Pure l'udienza preliminare si presta ad osservazioni assai critiche in quanto è stato stimato che filtri solo il 10% circa delle imputazioni e quando viene disposto il rinvio a giudizio (circa nel 63% dei casi) vi è un aumento medio della durata del processo di primo grado di circa 400 gg.

La fase delle indagini preliminari è al pari origine di rallentamenti e in molti casi di vere e proprie stasi, giacché il numero dei procedimenti iscritti è tale che viene esaminato solo quello che realmente l'ufficio riesce ad evadere con le risorse umane di cui è dotato, così attuando già in Procura una selezione di fatto pur orientata dai criteri di priorità legale e convenzionale adottati dagli uffici requirenti.

Dalla relazione finale della Commissione Lattanzi risulta altresì che l'incidenza della prescrizione è di circa il 38% durante le indagini, del 32% nel giudizio di primo grado, del 26% nel giudizio d'appello, dello 0,8% nel giudizio di legittimità.

Tali ritardi nella celebrazione dei processi hanno, inoltre, originato condanne dello Stato italiano da parte della Corte europea dei Diritti umani per violazione dell'art.6 CEDU, che sancisce il diritto per ogni cittadino ad avere un processo in tempi ragionevoli, e dell'art. 13 CEDU, che sancisce il diritto ad un ricorso effettivo⁸, nonché un perverso effetto paradosso di ulteriore intasamento degli uffici giudiziari dato che si sono moltiplicati anche i ricorsi in base alla legge Pinto, con richieste di rimborsi e indennizzi da parte dello Stato a

⁸ n.111 condanne dell'Italia a fronte di numeri nettamente inferiori di condanne degli altri Stati (ad es. n.27 in Francia), con 4582 ricorsi preliminari già nel 1999, pari al 20% dei ricorsi presentati dai paesi membri del Consiglio d'Europa); nei casi di durata di oltre cinque anni del processo penale o civile la condanna dello Stato italiano è stata quasi sempre pronunciata a conseguenti pesanti indennizzi.

coloro che hanno subito processi di non ragionevole durata: i dati forniti dalla Ministra Cartabia sono che “negli ultimi 5 anni lo Stato ha speso 573 milioni di euro” e che “i casi coinvolti sono stati 95.412”.

E’ indubbio, altresì, che per uno Stato democratico deve considerarsi una vera barbarie giuridica far aspettare anni l’esito definitivo di un processo ad un soggetto coinvolto, sia esso l’indagato/imputato ovvero la persona offesa/ vittima ⁹: per fare dei semplici conti, si arriva tranquillamente a durate sproporzionate superiori anche a dieci anni se si tiene conto della somma dei tempi medi delle indagini preliminari, del primo grado, del secondo grado e dell’eventuale processo di cassazione, senza contare i tempi degli eventuali processi di rinvio disposti dopo annullamenti da parte della Suprema Corte.

Ciò si ritiene inaccettabile per la grande sofferenza arrecata a tutte le persone coinvolte, le quali subiscono un significativo pregiudizio ai loro interessi morali, sociali ed economici, nonché per l’incalcolabile danno alla collettività e l’arretramento delle garanzie che devono esservi in uno Stato democratico, che ha il principale compito di far accettare in tempi ragionevoli i fatti che costituiscono reato per individuare e punire i colpevoli, nonché per tutelare le vittime e consentirne il ristoro.

Gli operatori giuridici più sensibili - che da anni vivono questa situazione di assoluta difficoltà del sistema processuale penale, che produce in non rari casi l’effetto di uno stagno immobile in cui il malcapitato rimane inviacciato come in sabbie mobili – non si sono certo assuefatti a tale andamento, né si è rassegnata la società civile che si rende ben conto che non è eticamente tollerabile che una persona, colpevole o innocente, rimanga nel guado in attesa di un punto fermo e definitivo sulla sua vicenda giudiziaria, né è ammissibile che una vittima non abbia nemmeno la consolazione della certezza del rimprovero sociale sul reprobo che solo può conseguire ad un giusto processo, che ristabilisce i torti e le ragioni, riallinea i profili che si erano confusi e consente di raggiungere con tale strumento, se equo, la pace sociale.

⁹ Vittima intesa, ai sensi della Direttiva UE 2012/29/UE, come una persona fisica che ha subito un danno, anche fisico, mentale o emotivo, o perdite economiche causati direttamente da un reato, o come un familiare di una persona la cui morte è stata causata direttamente da un reato e che ha subito un danno in conseguenza della morte di tale persona

La regola d'oro “non fare agli altri quello che non vorresti fosse fatto a te stesso” aiuta a mettersi nelle vesti di chi si trova dentro una procedura giudiziaria di cui non sono prevedibili i tempi e non è possibile intravedere la fine e aiuta anche a capire perché il tempo del processo deve essere assolutamente contenuto per farne un giusto processo, dato che una decisione che arriva dopo molti anni porta con sé un pesante fardello di ingiustizia.

4.Necessità di verifica della Riforma Cartabia alla prova dei fatti e dubbi di costituzionalità espressi da commentatori.

Detto questo – assunto che si immagina possa essere condiviso con tranquillità da chiunque abbia a cuore minime regole di civiltà giuridica che rendono salda la democrazia - occorrerà verificare alla prova dei fatti se il “rimedio” individuato, su cui è stata posta la fiducia al fine di arrivare in tempi brevi al risultato prefissato, sarà in grado di garantire se non la completa risoluzione dei problemi esistenti, quantomeno un discreto miglioramento rispetto alla situazione preesistente, senza invece creare altri e più gravi squilibri in conseguenza degli aggiustamenti predisposti ed approvati.

Ci vorrà anche l'impegno e la volontà di riuscita di tutti gli operatori del settore giustizia - magistrati, avvocati, personale amministrativo - per cercare di mettere in atto quelle soluzioni concrete operative che consentano di superare, senza esasperarli, i possibili inconvenienti ed intoppi che possono sorgere nella applicazione della riforma; servirà intelligenza pratica, buon senso e capacità attuativa delle nuove norme per non alimentare nel nascere le inevitabili frizioni dovute all'impatto del nuovo assetto procedurale con l'esistente; occorrerà anche tenere conto delle osservazioni critiche e dei relativi suggerimenti di quella parte della dottrina¹⁰ e di altri osservatori che hanno ritenuto che l'istituto della prescrizione “processuale” che introduce termini di durata massima per i giudizi di appello e di cassazione, ideato al posto

¹⁰ Dubbi di legittimità costituzionale e ragioni di inopportunità sono stati esposti da autorevoli studiosi, tra cui si cfr. quanto osservato da Marcello Daniele, Paolo Ferrua, Renzo Orlandi, Adolfo Scalfati, Giorgio Spangher, “Sulla disciplina della improcedibilità. Una posizione critica”, in *Questione Giustizia* del 6/9/21, <https://www.questionejustizia.it/articolo/improcedibilita>, sia con riferimento alla prima stesura (testo proposto dal Consiglio dei ministri l'8/7/21), che alla stesura finale approvata dalla Camera dei deputati il 3/8/21 con le modifiche delle proroghe che possono essere disposte dai giudici e delle nuove decorrenze dei termini;

della prescrizione “sostanziale” operante in primo grado come causa estintiva del reato, possa essere in contrasto con gli artt.3 e 112 della Costituzione che sanciscono rispettivamente il diritto di uguaglianza e l’obbligatorietà dell’azione penale, nonché con l’art.111 Cost. che sancisce il diritto ad un processo con decisione che intervenga in tempi ragionevoli¹¹.

¹¹ Anche nel parere dato dal CSM (delibera consiliare 29/7/21) sul disegno di legge AC n. 2435 e gli emendamenti al riguardo presentati dal Ministro della Giustizia in data 14 luglio 21 tra i profili di criticità sul piano sistematico era evidenziata *“la dubbia compatibilità del rimedio con il principio di obbligatorietà dell’azione penale e con il principio di uguaglianza”* : *“la disciplina del nuovo istituto introdotto (“improcedibilità” - recte: “improseguibilità” - dell’azione penale) parrebbe anzitutto entrare in frizione con il principio di obbligatorietà dell’azione penale. Invero, a fronte di un reato per il quale non sono maturati i termini di prescrizione - e per il quale, in ipotesi, vi è stato finanche accertamento di responsabilità in primo grado (o persino, in caso di doppia pronuncia conforme, in due gradi) - la dichiarazione di improcedibilità (per decorso del “termine di fase” nel giudizio di impugnazione, e la conseguente impossibilità di proseguire l’azione penale) implica una ingiustificata e irrazionale rinuncia dello Stato al dovere di accertamento dei fatti e delle eventuali responsabilità sul piano penale, rispetto ad un reato certamente non estinto. In altri termini, nonostante la persistente obbligatorietà dell’azione penale - in quanto riferibile a reato ancora esistente e non estinto - quest’ultima non può essere più (giuridicamente) coltivata”*; inoltre *“nell’impianto della riforma proposta risultano indifferenti, ai fini dell’esito di improcedibilità: - l’effettiva durata del processo di primo grado; - il tempo trascorso tra il fatto e la sentenza di primo grado, e la personalità dell’autore; - nonché, se non con limitate eccezioni, la complessità degli accertamenti richiesti e la gravità dei fatti. Ciò potrebbe determinare effetti paradossali e difficilmente giustificabili. Un esempio concreto può certamente aiutare a comprendere meglio quanto affermato. Si immagini un processo avente ad oggetto reati puniti con pene edittali elevate (si pensi ai più comuni reati di cui all’art. 73 D.P.R. 309/90 o a quelli di rapina, anche non aggravata), la cui consumazione sia avvenuta in epoca ravvicinata rispetto alla data di inizio del processo. a) Supponendo che il giudizio di primo grado sia durato dieci anni e che la sentenza sia intervenuta prima della prescrizione del reato, la causa di improcedibilità non si avvererebbe se il giudizio di appello fosse, comunque, definito in due anni e quello di Cassazione entro un anno: dunque, un processo durato tredici anni si potrebbe concludere, comunque, con una condanna definitiva. b) Immaginando, invece, che, per lo stesso fatto, il processo di primo grado sia definito in pochi mesi - o persino in pochi giorni (una tale evenienza è tutt’altro che infrequente, ad es., nei casi di giudizio direttissimo a seguito di convalida dell’arresto) - e che il processo di appello superi i due anni e si debba, pertanto, dichiarare la improcedibilità dell’azione, si avrebbe che un processo durato poco più di due anni dovrebbe essere definito senza accertamento del fatto e con una sentenza di non doversi procedere. Simili conseguenze sono palesemente irragionevoli, determinando una sperequata attuazione concreta del diritto alla ragionevole durata del processo (ancorché riferibile, in ipotesi, alla medesima tipologia di fatto penalmente perseguitabile): - nel primo caso, invero, i termini di durata sarebbero reputati ragionevoli benché pari, tra il primo e il secondo grado, ad oltre dodici anni; - nel secondo, al contrario, dovrebbero qualificarsi irragionevoli nonostante la loro durata enormemente più ridotta (poco più di due anni).”* per cui *“L’automatismo che governa l’istituto può in tal modo condurre a ritenere ragionevoli tempi obiettivamente lunghi e irragionevoli tempi estremamente brevi, così accordando alla garanzia un differenziato grado di tutela, che riverbera in termini di ingiustificata e irrazionale disparità di*

In particolare le critiche maggiori, come detto, si sono appuntate sul tema cruciale del meccanismo individuato della prescrizione sostanziale unita alla c.d. “prescrizione processuale”, definito – in maniera non proprio lusinghiera - un ibrido: della prima – la prescrizione sostanziale - ne viene confermato il blocco del suo decorso, deciso già con la riforma Bonafede, a partire dalla sentenza di primo grado, sia essa di condanna che di assoluzione, mentre la seconda – la improcedibilità o “prescrizione processuale” - viene introdotta come una sorta di escamotage¹², avente di fatto lo stesso effetto pratico della prima, giacché produce la non punibilità dell’imputato nel processo di secondo grado e di cassazione dopo un certo decorso di tempo. Altre critiche hanno riguardato la possibilità data al Parlamento di indicare criteri generali per la individuazione da parte delle Procure dei criteri di priorità al fine di selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto ad altre. Va ricordato a questo proposito, al fine anche di operare una interpretazione costituzionalmente orientata nel momento della applicazione delle norme oggetto della riforma, che l’equilibrio tra più diritti costituzionalmente garantiti è stato ritenuto dalla Corte costituzionale dinamico e non prefissato in anticipo, per cui lo stesso va valutato secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza al fine di non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale, dovendo il legislatore rispettare l’esigenza di bilanciare in modo ragionevole e proporzionato tutti gli interessi costituzionali rilevanti, rischiando altrimenti di incorrere in un vizio di illegittimità costituzionale se non tiene in adeguata considerazione tutte le esigenze dagli stessi diritti tutelate¹³.

trattamento”.

¹² stante l’intuibile posizione di non arretramento sul punto dello stop alla prescrizione sostanziale tenuta dalle forze politiche che avevano approvato la legge n.3/2019.

¹³ Cfr. Sentenze Corte costituzionale Corte costituzionale n. 85/2013 “*Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato - dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo - secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale.*” e n.58/2018 che ha ritenuto che “*il legislatore non ha rispettato l’esigenza di bilanciare in modo ragionevole e proporzionato tutti gli interessi costituzionali rilevanti, incorrendo in un vizio di illegittimità*” per cui ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 3 del decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92 (*Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l’esercizio dell’attività d’impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*) e degli artt. 1, comma 2, e 21-octies della legge 6 agosto 2015, n. 132 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, recante misure urgenti in materia fallimentare, civile*

Occorre poi sperare che il legislatore abbia la volontà di attuare quegli aggiustamenti necessari, a costo zero¹⁴ suggeriti da più parti, tra cui gli organismi della magistratura associata, per apportare quei miglioramenti necessari ad un testo che è il frutto di un compromesso politico tra forze opposte e che quindi sconta tutti i limiti conseguenti a ciò: non si è invero in presenza di un elaborato di riforma sistematica complessiva del codice penale e di procedura penale che abbia avuto la possibilità di essere stato meditato con il tempo sufficiente in una situazione di tranquillità da un gruppo di studiosi, per cui si scontano inevitabilmente limiti di armoniosità e organicità.

5. Le principali innovazioni della “riforma Cartabia”.

In sintesi, la riforma contiene numerose innovazioni, alcune immediatamente precettive - art.2 (cfr. nota 4 supra) e altre contenenti criteri cui dovranno ispirarsi i decreti delegati - art.1 (cfr. nota 3 supra).

5.1 L'improcedibilità nei giudizi di impugnazione per superamento dei termini di durata del processo.

In sintesi, tali innovazioni consistono:

- nella declaratoria di improcedibilità dell'azione penale¹⁵ per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione, individuati rispettivamente in 2 anni per l'appello e un anno per il giudizio di cassazione , con esclusione dei procedimenti per delitti puniti con l'ergastolo e quando l'imputato vi rinunci, in pendant con lo stop della prescrizione sostanziale del reato dopo la sentenza di primo grado, sia essa di assoluzione o di condanna, introdotto con la legge n. 3/2019, escludendo che al decreto penale di condanna, emesso fuori dal contraddittorio delle parti, possa conseguire l'effetto definitivamente interruttivo del corso della prescrizione e prevedendo

e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria).

¹⁴ Per ragioni di equilibri di forza all'interno del compromesso politico che ha consentito al Governo di ottenere il voto di fiducia non è stato introdotto l'accorgimento della possibilità di *reformatio in peius* da parte dei giudici della impugnazione, cosa ora non consentita e che determina la totale assenza di rischio di peggioramento della sentenza impugnata per il soggetto condannato, che, quindi, non è affatto disincentivato a proporre impugnazione anche nei casi in cui non vi sono motivi fondati di censura, sapendo anzi che, mal che vada, la sentenza viene confermata tal quale e se invece va bene, si può sperare di raggiungere la improcedibilità; al pari pur essendo stato semplificato il sistema delle notifiche, non è stata raggiunta la automaticità della notifica all'imputato presso il difensore.

¹⁵ Disciplina contenuta nel nuovo art. 344-bis cpp

che in caso di annullamento della sentenza, con regressione del procedimento al primo grado o ad una fase anteriore, la prescrizione riprenda il suo corso dalla pronuncia definitiva di annullamento¹⁶;

- nella sospensione dei suddetti termini di durata dei giudizi di impugnazione (il cui superamento porta alla declaratoria di improcedibilità, con conseguente modifica dell'art. 578 c.p.p. in tema di decisione sugli effetti civili), negli stessi casi in cui è prevista la sospensione della prescrizione e possibilità di una proroga da parte del giudice che procede. In particolare,

- per i reati commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, di associazione mafiosa e di scambio elettorale politico-mafioso, di violenza sessuale aggravata e di traffico di stupefacenti, il termine dei 2 anni in appello e di un anno in Cassazione può essere prorogato, per ragioni inerenti la complessità del giudizio, con successive proroghe, senza limiti di tempo;
 - per i delitti aggravati dal metodo mafioso e dall'agevolazione mafiosa ai sensi dell'articolo 416-bis.1, possono essere concesse proroghe fino ad un massimo di 3 anni per l'appello e un anno e 6 mesi per il giudizio di legittimità, per cui la durata massima del giudizio in appello è di 5 anni e quella del giudizio in Cassazione è di 2 anni e 6 mesi;
 - per tutti gli altri reati è possibile solo una proroga di un anno per il giudizio di appello e di 6 mesi per il giudizio in Cassazione e quindi la durata massima è di 3 anni per l'appello e di 1 anno e 6 mesi per la Cassazione, sempre che ricorrono i motivi che giustificano la proroga;
- nella previsione di una norma transitoria secondo cui le nuove norme in materia di improcedibilità trovano applicazione solo nei procedimenti di impugnazione che hanno ad oggetto reati commessi a partire dal 1° gennaio 2020 e per questi procedimenti, se l'impugnazione è proposta entro la fine del 2024, i termini di durata massima dei giudizi sono rispettivamente di 3 anni per l'appello e di 1 anno e mezzo per il giudizio di Cassazione;

¹⁶ I termini di durata decorrono dal novantesimo giorno successivo alla scadenza del termine per il deposito della sentenza previsto dall'art.544 c.p.p., eventualmente prorogato ai sensi dell'art. 154 disp.att. c.p.p.

-nella modifica dell'art. 578 c.p.p. in tema di decisione sugli effetti civili nel caso di improcedibilità dell'azione.

5.2. L'accesso facilitato ai riti alternativi

Il potenziamento delle finalità deflattive del processo dibattimentale è perseguito attraverso il potenziamento della “attrattività” dei riti alternativi e della facilità al loro accesso, prevedendosi in particolare:

- per il patteggiamento, la cui sentenza non avrà efficacia di giudicato nel giudizio disciplinare e in altri casi, la estensione anche alle pene accessorie e alla confisca facoltativa quando la pena detentiva da applicare superi 2 anni;
- per l'abbreviato, l'ammissibilità nel caso di richiesta subordinata alla integrazione probatoria, qualora la stessa risulti necessaria ai fini della decisione e se si produce un'economia processuale in rapporto ai tempi di svolgimento del giudizio dibattimentale; inoltre, la pena inflitta sarà ulteriormente ridotta di un sesto nel caso di mancata proposizione di impugnazione da parte dell'imputato;
- per il procedimento per decreto il termine a disposizione del PM per chiederne al GIP l'emissione è portato da sei mesi ad un anno e se il condannato rinuncia all'opposizione può essere ammesso a pagare una pena pecuniaria ulteriormente ridotta; inoltre, presupposto dell'estinzione del reato diventa non solo il decorso dei termini già previsti dalla normativa attuale, ma anche il pagamento della pena pecuniaria;
- in caso di giudizio immediato e di nuove contestazioni a dibattimento sono aumentate le possibilità per l'imputato di richiedere l'accesso ai riti alternativi.

5.3. Miglioramento della disciplina in materia di notifiche, identificazione, processo in assenza.

Ulteriori interventi di semplificazione e razionalizzazione consistono:

- nella semplificazione delle notifiche all'imputato, prevedendo che solo la prima, nella quale egli prende conoscenza del procedimento a suo carico, e quelle relative alla citazione a giudizio in primo grado e in sede di impugnazione, dovranno essere effettuate personalmente all'imputato; tutte le altre notificazioni

potranno essere effettuate al difensore di fiducia, al quale l'imputato avrà l'onere di comunicare i propri recapiti;

- nella possibilità di una più compiuta identificazione di soggetti sottoposti a processo penale qualora siano apolidi, sia ignota la loro cittadinanza, siano cittadini di uno Stato non appartenente all'Unione europea o cittadini dell'Unione europea privi del codice fiscale o che siano attualmente, o in passato, titolari anche della cittadinanza di uno Stato non appartenente all'Unione europea;
- nell'adozione di misure per adeguare maggiormente il processo in assenza dell'imputato alla direttiva UE 2016/343, che tratta, oltre che della presunzione di innocenza, anche del diritto di presenziare al processo, stabilendo che si può procedere in assenza dell'imputato solo se si ha la certezza che la sua mancata partecipazione al processo è volontaria, mentre in mancanza il giudice dovrà pronunciare sentenza inappellabile di non doversi procedere, chiedendo contestualmente che si proceda alle ricerche dell'imputato; se e quando l'imputato sarà rintracciato, la sentenza di non doversi procedere sarà revocata e nel frattempo la prescrizione sarà stata sospesa, quindi il giudice fisserà una nuova udienza per la prosecuzione del processo.

5.4. Riduzione dei termini delle indagini preliminari e dei reati da udienza preliminare, controllo delle iscrizioni e imputazioni.

L'obiettivo della riforma passa anche attraverso:

- la riduzione dei termini di durata delle indagini preliminari rimodulandoli in funzione della natura dei reati per cui si procede, con la previsione di controlli anche da parte del giudice, su richiesta di parte, per accertare la tempestività dei tempi di iscrizione da parte del pubblico ministero della notizia di reato e del nome dell'indagato nel relativo registro con possibilità di retrodatarla, nonché prevedendo che la iscrizione non possa determinare effetti pregiudizievoli sul piano civile e amministrativo;
- la riduzione dei casi di udienza preliminare, estendendo l'elenco di reati con citazione diretta davanti al tribunale in composizione monocratica, individuandoli tra quelli puniti con pena della reclusione non superiore nel massimo a sei anni, anche se congiunta alla pena della multa, che non presentino rilevanti difficoltà di accertamento;

- la introduzione di meccanismi di controllo del giudice sulla formulazione dell'imputazione da parte del pubblico ministero.

5.5 Necessità di verifica a monte di ragionevole previsione di condanna.

Costituisce una significativa innovazione la individuazione di criteri per una maggiore selettività nell'esercizio dell'azione penale, sostituendo l'inidoneità a sostenere l'accusa in giudizio degli elementi acquisiti con l'inidoneità dei medesimi elementi a consentire una "ragionevole previsione di condanna", così incidendo sulle regole di giudizio per l'archiviazione e per la pronuncia della sentenza di non luogo a procedere di cui agli articoli 125 disp. att. c.p.p. e 425, comma 3, c.p.p.

5.6 Maggiore speditezza del dibattimento.

Dovranno essere introdotte regole che consentano di procedere più spediti in primo grado, prevedendosi in particolare che nel giudizio dibattimentale i giudici debbano fissare e comunicare alle parti il calendario organizzativo delle udienze; che le parti debbano illustrare le rispettive richieste di prova nei limiti strettamente necessari alla verifica dell'ammissibilità delle stesse; che il deposito delle consulenze tecniche e della perizia avvenga entro un termine congruo precedente l'udienza fissata per l'esame del consulente o del perito; che, nell'ipotesi di mutamento del giudice o di uno o più componenti del collegio, il giudice disponga, a richiesta di parte, la riassunzione della prova dichiarativa già assunta, ma quando la prova dichiarativa sia stata verbalizzata tramite videoregistrazione nel contraddittorio con la persona nei cui confronti le dichiarazioni medesime saranno utilizzate, il giudice potrà disporre la riassunzione della prova solo quando lo ritenga necessario sulla base di specifiche esigenze.

5.7 Ampliamento delle citazioni dirette e previsione di udienza filtro.

Dovrà essere ampliata la competenza del giudice monocratico nei casi in cui non serva procedersi con udienza preliminare e l'esercizio dell'azione penale avvenga con citazione diretta a giudizio, nel quale il giudice, che dovrà essere diverso da quello del dibattimento, terrà una udienza predibattimentale in camera di consiglio finalizzata ad esaminare le eventuali richieste di riti alternativi, nonché a verificare

comunque se vi sono ragionevoli previsioni di condanna, dovendo pronunciare in caso negativo sentenza di non luogo a procedere; se il procedimento supera questa fase, il giudice fixerà la data della successiva udienza dibattimentale dinanzi a un giudice diverso.

5.8 Accorgimenti per snellire e maggiormente filtrare i giudizi di impugnazione.

Dovranno essere introdotti filtri più stringenti per l'accesso al dibattimento di secondo grado, prevedendosi l'inammissibilità dell'appello per mancanza di specificità dei motivi e l'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento e di non luogo a procedere relative a reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa, nonché di condanna al lavoro di pubblica utilità; verranno eliminate le preclusioni all'accesso del concordato sui motivi in appello di cui all'art. 599-bis comma 2 c.p.p.; per la trattazione dei ricorsi in cassazione è previsto il contraddittorio scritto senza l'intervento dei difensori, facendo salva la possibile richiesta delle parti di discussione orale, introducendo altresì un ricorso straordinario per dare esecuzione alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo; verrà introdotta una procedura senza formalità per dichiarare l'inammissibilità del ricorso o la sua manifesta fondatezza, consentendo l'opposizione, che non sospende tuttavia l'esecuzione della ordinanza di inammissibilità; inoltre, il giudice di merito chiamato a decidere una questione concernente la competenza per territorio, può, anche su istanza di parte, rimettere la decisione alla Corte di cassazione, che provvede in camera di consiglio non partecipata.

5.9 Aumento della procedibilità dei reati a querela ed estensione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto.

Aumentano i casi in cui è necessaria la proposizione di querela che potrà essere introdotta come condizione di procedibilità per ulteriori specifici reati contro la persona o contro il patrimonio, individuati nell'ambito di quelli puniti con la pena edittale detentiva non superiore nel minimo a due anni; potrà essere esteso l'ambito di applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto ai reati puniti con pena edittale non superiore nel minimo a due anni, salvo

eccezioni da prevedere per specifici reati e con l'obbligo di precludere l'accesso all'istituto in caso di reati di violenza domestica.

5.10 Messa alla prova, sanzioni sostitutive, estinzioni delle contravvenzioni per adempimento delle prescrizioni

Ulteriori interventi riguardano:

- l'applicabilità dell'istituto della sospensione del procedimento penale con messa alla prova dell'imputato, già nel corso delle indagini preliminari, a specifici reati, puniti con pena edittale detentiva non superiore nel massimo a sei anni, che si prestino a percorsi risocializzanti o riparatori, da parte dell'autore mediante condotte riparatorie a tutela delle vittime;
- la revisione della disciplina delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi, irrogabili direttamente dal giudice della cognizione entro il limite di quattro anni di pena inflitta, da individuarsi nella semilibertà, nella detenzione domiciliare, nel lavoro di pubblica utilità e nella pena pecuniaria, ampliandone l'ambito di applicazione;
- la possibilità di estinzione delle contravvenzioni già nella fase delle indagini preliminari in caso di tempestivo adempimento di apposite prescrizioni impartite dall'organo accertatore e del pagamento di una somma di denaro corrispondente ad una frazione del massimo dell'ammenda della contravvenzione contestata.

5.11 Criteri di priorità.

Devono essere individuati criteri di priorità trasparenti e predeterminati, da indicare nei progetti organizzativi delle Procure, nell'ambito dei criteri generali indicati con legge del Parlamento, al fine di selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre, tenendo conto anche del numero degli affari da trattare e dell'utilizzo efficiente delle risorse disponibili.

5.12 Ufficio per il processo

È previsto il potenziamento dell'ufficio del processo istituito¹⁷ presso i tribunali, le corti d'appello e la Cassazione, in vista del quale nel PNRR

¹⁷ Istituito dall'art. 16-octies D.L. 18 ottobre 2012, n.179 (conv. con mod. L. 17.12.2012, n. 221) introdotto dall'art. 50 D.L. 24 giugno 2014, n. 90 (conv. con mod. L. 11.8.2014, n. 114) e pensato come una struttura organizzativa avente l'obiettivo di "garantire la ragionevole durata del processo, attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi ed assicurando un più efficiente impiego delle tecnologie

sono stati stanziati 2,3 miliardi di euro per l'assunzione a tempo determinato nei prossimi 5 anni di 21.910 persone, pari ai due terzi dell'attuale organico degli ausiliari dei magistrati oggi in servizio, in particolare n. 5.410 unità di personale tecnico-amministrativo e n. 16.500 laureati in giurisprudenza, economia e scienze politiche.

5.13 Digitalizzazione.

Di grande impatto gli interventi di digitalizzazione per velocizzare e ridurre i tempi, prevedendosi in particolare:

- l'obbligatorietà dell'utilizzo di modalità digitali per il deposito di atti e documenti nonché per le comunicazioni e notificazioni, con impiego di modalità non telematiche solo in via di eccezione;
- la registrazione audiovisiva o l'audio registrazione per documentare l'interrogatorio o l'assunzione di informazioni, ovvero la testimonianza;
- la individuazione dei casi in cui, con il consenso delle parti, la partecipazione all'atto del procedimento o all'udienza può avvenire a distanza o da remoto;
- l'approvazione di un piano triennale per la transizione digitale della amministrazione della giustizia, consentendo al Ministro della giustizia di costituire e disciplinare un Comitato tecnico-scientifico quale organismo di consulenza e supporto nelle decisioni connesse alla digitalizzazione del processo.

5.14 Rafforzamento delle garanzie difensive e criteri per disciplinare la giustizia riparativa.

Ulteriori misure di garanzia riguardano:

- il rafforzamento delle garanzie difensive della persona sottoposta alle indagini, prevedendo che possa proporre opposizione al GIP avverso il decreto di perquisizione al quale non abbia fatto seguito un provvedimento di sequestro (analogamente le persone interessate);
- la immediata comunicazione all'autorità competente, con estensione dell'obbligo di comunicazione anche al difensore, delle impugnazioni, dichiarazioni e richieste presentate dall'imputato detenuto, dall'imputato in stato di arresto o di detenzione domiciliare o custodito in un luogo di cura¹⁸;

¹⁸ dell'informazione e della comunicazione”;

¹⁸ così modificando l'articolo 123 c.p.p.

- la introduzione di criteri per una disciplina organica di giustizia riparativa¹⁹, integrando con norme immediatamente precettive le disposizioni esistenti a tutela delle vittime di violenza domestica e di genere , estendendole alle vittime dei reati del codice rosso in forma tentata e alle vittime di tentato omicidio; inserendo, altresì, i delitti di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa tra quelli per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

5.15 Altri interventi incisivi per il processo penale

Altri interventi incisivi attengono:

- all'amministrazione dei beni in sequestro e dei beni confiscati, introducendo nuove misure in conformità all'articolo 104-bis delle disposizioni di attuazione al codice di procedura penale (*amministrazione dei beni sottoposti a sequestro preventivo e a sequestro e confisca in casi particolari. Tutela del terzo*);
- all'esecuzione della confisca per equivalente, delegando il Governo a prevedere che, quando non ha ad oggetto beni mobili o immobili già sottoposti a sequestro, avvenga con la modalità dell'esecuzione delle pene pecuniarie e che la vendita dei beni confiscati a qualsiasi titolo nel processo penale si realizzi con le forme di cui agli articoli 534-bis (*delega al notaio delle operazioni di vendita con incanto*) e 591-bis (*delega ad un notaio o ad un commercialista delle operazioni di vendita*) del codice di procedura civile; altresì delegando il Governo;
- al procedimento di esecuzione della pena pecunaria per aumentarne la effettività stabilendosi di rivedere, secondo criteri di equità, efficienza ed effettività, i meccanismi e la procedura di conversione della pena pecunaria in caso di mancato pagamento per insolvenza o insolvibilità del condannato, oltre ad introdurre procedure amministrative efficaci che assicurino l'effettiva riscossione e conversione della pena pecunaria in caso di mancato pagamento;
- alla previsione che il decreto di archiviazione o la sentenza di non luogo a procedere o di assoluzione costituiscano titolo per l'emissione di

¹⁹ Con criteri per la definizione nelle diverse fasi del procedimento penale di programmi, criteri di accesso, garanzie, legittimazione a partecipare, modalità di svolgimento dei programmi e valutazione dei suoi esiti.

un provvedimento di deindicizzazione per garantire, in armonia con le norme europee sui dati personali, il diritto effettivo all'oblio di indagati o imputati;

- alla possibilità per il Ministro della giustizia di istituire un Comitato tecnico-scientifico per la consulenza e il supporto nella valutazione periodica del raggiungimento degli obiettivi di accelerazione e semplificazione del procedimento penale.

6. Conclusioni

La sfida per il miglioramento del processo penale è pertanto lanciata. I fondi da impiegare per consentire la riuscita della riforma e implementare i settori in sofferenza ci sono, le assunzioni nel comparto giustizia – sia pure a tempo determinato come previsto nei finanziamenti UE – ci saranno.

Servirà raccogliere il testimone con alta consapevolezza istituzionale, mettendo in campo capacità organizzativa e tecnica, sapendo coniugare appieno l'efficienza con la tutela dei diritti, anche perché altre occasioni del genere, a breve, non ci saranno e quindi dobbiamo crederci.

Questo progetto di riforma così complesso ed importante, che si collega in maniera essenziale alla ripresa economica del Paese, rappresenta anche un'occasione storica per le donne magistrato per poter mettere a frutto saperi ed esperienze acquisiti sul campo e contribuire in modo concreto ed efficace ad un cambiamento del sistema giudiziario, sia sul piano del processo che dell'organizzazione giudiziaria, per poter raggiungere il traguardo della piena attuazione del giusto processo e in tal modo dei diritti delle persone coinvolte.

La parità di genere si inserisce appieno in questo progetto perché come sappiamo è “obiettivo essenziale” per l’Agenda 2030 delle Nazioni Unite e strettamente collegato all’idea di “sviluppo sostenibile”, inteso come forma di sviluppo economico compatibile con la salvaguardia dell’ambiente e dei beni liberi per le generazioni future.

L’Europa ha elaborato la propria strategia per assicurare detta parità entro il 2025 in tutti i settori dell’Unione Europea e le tre azioni strategiche sono la lotta alla violenza sulle donne, la possibilità per le donne di raggiungere posizioni apicali nel mondo lavorativo e nella politica, e l’adozione della prospettiva di genere in tutti i provvedimenti normativi.

In questa ottica un'organizzazione efficiente e funzionale della giustizia servirà anche a favorire la effettività della parità di genere che ancora oggi sconta ritardi organizzativi e arretratezze culturali che possono essere con l'ottimismo della ragione rimossi e superati con la partecipazione attiva e consapevole di tutti.