

ABSTRACT

Come condivisibilmente ha dichiarato Carlo Nordio su “La Verità” del 28 aprile 2022 la riforma Cartabia si presenta come *“il minimo sindacale per ottenere gli aiuti europei. Contiene alcune cose buone, ma assolutamente insufficienti per risolvere i problemi della giustizia penale”*. Tra le cose buone vi è senz’altro il meritorio intento di prevenire il rischio che il dibattito svolga quegli impropri compiti ricostruttivi del fatto, a rigore demandati alle indagini preliminari, che però spesso i Pubblici Ministeri non conducono per confidare poi in un processo “performativo”, ossia che si crea il fatto medesimo. Certo è una riforma ancora assai insufficiente e che riavalora l’esigenza che i *referendum* sulla giustizia possano avere corso ed esito favorevoli.

LA “RIFORMA CARTABIA”: PRIMI CENNI ILLUSTRATIVI

Con l’approvazione della legge n. 134/2021, entrata in vigore il 19 ottobre 2021, che prevede la *“delega al Governo per l’efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari”* e della legge n. 206/2021, entrata in vigore il 24.12.2021, contenente la *“delega al Governo per l’efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata”* il Parlamento italiano mira a riformare l’apparato normativo civile e penale.

Relativamente al sistema penale la riforma, chiamata anche “riforma Cartabia” in quanto posta su iniziativa della Ministra della Giustizia Marta Cartabia, si prefigge una riforma organica atta a sanare le problematiche ormai fisiologiche relative ai tempi del processo penale: *“la parola d’ordine è efficienza: efficienza del processo e, con essa, della giustizia”*¹.

Il provvedimento legislativo è anche il portato degli emendamenti governativi al d.d.l. presentato il 13 agosto 2020 alla Camera dei deputati del precedente Ministro della Giustizia Bonafede che rispondono alle condizioni imposte dalla Commissione europea²

¹ G. GATTA, Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della “legge Cartabia”, in Sistema Penale, 15 ottobre 2021, p.1.

² Una riforma che porti ad una ragionevole durata del processo non nasce solo da esigenze e speranze nazionali, ma anche dall’impulso dell’Unione Europea e della Corte Europea dei diritti umani. La Commissione Europea ha ad esempio indirizzato al nostro paese diverse raccomandazioni invitandolo ad aumentare l’efficienza del sistema giudiziario penale. Inoltre, l’Italia è stata destinataria di numerose condanne per violazione dell’art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo con riguardo alla durata dei processi. Basti pensare che, come è stato segnalato, “nella storia della Corte di Strasburgo, l’Italia vanta l’imbarazzante primato internazionale di primo Paese per numero di condanne per violazione dell’art. 6 Cedu, relativamente alla durata dei processi: sono ben 1202”. A confronto con gli altri paesi europei (le

per la concessione dei fondi “*Next Generation EU*” e dunque all’obiettivo posto dal Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (“PNRR”) inteso a ridurre del 25% in cinque anni la durata dei giudizi penali³. Siffatti emendamenti sono stati pertanto presi in considerazione dalla Commissione di studio presieduta da Giorgio Lattanzi⁴ (vicepresidenti Ernesto Lupo e Gianluigi Gatta⁵) appositamente Costituita dalla Ministra Cartabia con d.m. 16 marzo 2021⁶.

La riforma della giustizia penale si inserisce quindi in un più ampio contesto relativo ad una riorganizzazione della giustizia atta a elevarne l’efficienza ed a ridurne i tempi.

Le due leggi che danno vita alla Riforma Cartabia presentano così un duplice contenuto e mirano a riformare una il diritto e il processo civile, l’altra quello penale.

Relativamente al sistema penale, la l. 134/2021 si compone di due articoli e di numerosi commi. La prima disposizione contiene le deleghe al Governo per la riforma del processo penale, del sistema sanzionatorio penale e per la disciplina organica della giustizia riparativa. La seconda detta invece previsioni immediatamente precettive, entrate in vigore il 19 ottobre 2021, con il fine di riformare alcuni istituti presenti nel Codice penale e nel codice di procedura penale.

Le deleghe contenute nell’art. 1 dovranno essere attuate dal Governo entro un anno dall’entrata in vigore della legge (quindi entro il 19 ottobre 2022).

La nuova disciplina delle norme immediatamente precettive è entrata in vigore ad ottobre del 2021 e sia in dottrina che in giurisprudenza si sono analizzati il contenuto, gli effetti e le problematiche di tali disposizioni⁷. Le modifiche normative riguardano sia il codice penale sia quello di procedura penale e sono relative a diversi ambiti tematici: (a) la prescrizione del reato, (b) l’improcedibilità dell’azione penale per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione, (c) identificazione dell’indagato e dell’imputato ignoto, apolide, extracomunitario o comunitario privo di codice fiscale, (d) violenza domestica e di genere, (e) comunicazioni al difensore di impugnazioni, dichiarazioni e richieste di persone detenute o internate.

condanne della Francia sono 284, quelle della Germania 102, quelle della Spagna 16) il numero risulta detenere un primato assai deprimente e allarmante. – G. GATTA, Riforma della giustizia penale, cit., p.2.

³ M. CARTABIA, Ridurre del 25% i tempi del giudizio penale: un’impresa per la tutela dei diritti e un impegno con l’Europa, per la ripresa del Paese, in *Sist. Pen.*, 31 maggio 2021.

⁴ Riforma del processo penale, del sistema sanzionatorio e della prescrizione del reato: la relazione finale della Commissione Lattanzi, in *Sist. Pen.*, documenti, 25 maggio 2021, disponibile al [link](#).

⁵ Del quale si citerà spesso il lavoro di sintesi della Riforma: G. GATTA, Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della “legge Cartabia”, cit.

⁶ P. BRONZO, Delega al governo per l’efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d’appello, in *Cass. Pen.*, Fasc. 10, 1° ottobre 2021, p. 3276.

⁷ Ex multis: G. GATTA, Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della “legge Cartabia”, cit., p. 20 ss; Ufficio del massimario e del ruolo (Corte Suprema di Cassazione), La legge 27 settembre 2021, n. 134. Delega al Governo per l’efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari, n. 60/21, 2021.

Qui ci si concentrerà sui criteri indicati al Governo per le successive modifiche. Sono invero tre i principali ambiti tematici individuati dal Parlamento e sui quali il Governo dovrà apportare modifiche: il processo penale, il sistema sanzionatorio e la giustizia riparativa. Sono questi gli aspetti sui quali il legislatore mira ad agire per ridurre i tempi della giustizia italiana.

Al fine di deflazionare i tempi del processo, la legge delega è intesa a riformare non solo norme strettamente processuali ma, come è stato sottolineato⁸, anche alcuni istituti quali la non punibilità per particolare tenuità del fatto, la sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato, o anche le previsioni in materia di giustizia riparativa. Tutti tali istituti possono infatti incidere in maniera sistematica sulla ragionevole durata del processo.

È utile porre in evidenza che, nonostante la pubblicazione dei principi e delle linee guida del Parlamento, il futuro della riforma è ancora incerto e bisognerà aspettare eventuali modifiche (spesso anche di matrice politica).

IL PROCESSO PENALE

Le modifiche apportate principalmente al codice di procedura penale e strettamente poste a razionalizzare gli istituti e la durata del processo italiano sono contenute nell'art. 1 nei commi dal 5-13 e 24-26. Sono numerosi gli interventi relativi alle fasi antecedenti il giudizio.

- **Digitalizzazione e processo penale telematico (art. 1 comma 5)**

In un'ottica di semplificazione e di stabilizzazione degli istituti pandemici, la riforma mira a realizzare una transizione digitale e telematica del processo penale⁹. In specifico, si vuole permettere la formazione e conservazione di atti e documenti processuali in formato digitale e agevolare le modalità di deposito di atti, notificazioni e comunicazioni attraverso le nuove tecnologie.

Si deve sottolineare che la transizione verso un diritto penale telematico efficiente, ma anche rispettoso dei diritti dell'indagato/imputato, dovrà comportare una razionalizzazione e una riorganizzazione delle risorse presenti al momento¹⁰.

⁸ G. GATTA, Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della "legge Cartabia", cit., p. 5.

⁹ Ult. Op. cit.

¹⁰ In primis, è stato notato che, al giorno d'oggi, i vari archivi informatici e sistemi telematici non sono tutti compatibili tra di loro e non vi è dialogo tra i diversi sistemi. Ad esempio, si segnala il sistema telematico delle notifiche (il c.d. SNT) non è compatibile con l'applicativo che gestisce il processo penale digitale presso le procure (il c.d. TIAP) e tale inconveniente crea problemi di gestione dei rapporti tra i medesimi sistemi. "[...] Tutto ciò dimostra l'assenza di una cabina di regia unica in grado di indirizzare le novità nel processo penale. Il che è stato un grande limite alla attività che il Ministero ha condotto fino ad oggi. Questo spiega, anche, perché nella prima ondata Covid-19, i provvedimenti legislativi e ministeriali sul processo

- **Notificazioni (art. 1 comma 6)**

La digitalizzazione è relativa anche alle notificazioni. I principi dettati al comma 6 prevedono che venga allentato il rigore relativo alle notificazioni all'imputato. La riforma cerca inoltre di ovviare ai numerosi rinvii dei procedimenti, spesso dovuti a difetti correlati alle notificazioni.

Fin dal primo contatto con l'autorità procedente si prevede così per l'imputato non detenuto o internato l'obbligo di indicare anche i recapiti telefonici e telematici di cui abbia la disponibilità. (comma 6, lett. a)

Si prevede altresì per lo stesso la facoltà di dichiarare domicilio ai fini delle notificazioni anche presso un proprio idoneo recapito telematico (lett. a) e che tutte le notifiche all'imputato non detenuto, successive alla prima, diverse da quella con cui è stato citato a giudizio, siano di norma eseguite mediante consegna al difensore, anche attraverso la posta elettronica certificata. (lett. b)

Lo sforzo di innovazione e speditezza correlato ai criteri proposti in materia di notificazioni è certo apprezzabile, eppure, il concetto di "idoneo recapito telematico" andrà sicuramente meglio specificato. Si pensi alla quantità di *e-mail* che vengono recapitate ad un soggetto ogni giorno, soprattutto nel caso in cui ci sia iscritti a servizi di *newsletter*: in tal caso è difficile che il proprietario dell'indirizzo *e-mail* venga prontamente a conoscenza di ogni singolo contenuto a lui inviato. Si auspica quindi che il Governo specifichi più chiaramente che si tratti di una facoltà dell'imputato. Per assicurare la conoscenza delle notifiche si dovrebbe prediligere una forma certificata di posta elettronica e, per motivi di privacy, dovrà essere provato che l'indirizzo fornito sia personale.

Relativamente alla lettera b del sesto comma (notifiche successive alla prima fatte al difensore): la disposizione può avere un senso per quelle difese fiduciarie in cui vi è un costante e frequente contatto tra difensore e imputato; relativamente alle difese d'ufficio, tuttavia, tale previsione potrebbe invece rivelarsi problematica e gravare sul difensore in quanto le comunicazioni tra quest'ultimo e l'imputato non sono sempre effettive ed efficienti.

- **Processo in assenza (art. 1, comma 7)**

La digitalizzazione dovrebbe poi ovviare all'eccessiva durata dei procedimenti attraverso la possibilità di ridefinire i casi in cui l'imputato si debba ritenere presente o assente in processo.

telematico si sono susseguiti in modo caotico. C'è voluta la tragedia della pandemia per costringere il Governo a intervenire su una materia che era ferma da anni, senza che si prendessero decisioni coordinate” – P. TONINI, Le nuove tecnologie e la riforma Cartabia, in *Dir. Pen. Proc.*, 3, 2022, p. 297.

Si prevede (ad esempio) che il processo possa svolgersi in assenza dell'imputato quando esistano elementi idonei a dare certezza del fatto che (l'imputato) sia a conoscenza della pendenza del processo e che la sua assenza sia dovuta a propria scelta volontaria e consapevole. (comma 7 lett. a)

Si dispone che, quando non si abbia certezza dell'effettiva conoscenza della citazione a giudizio o della rinuncia dell'imputato a comparire, si possa comunque procedere in assenza dell'imputato allorché il giudice, valutate le modalità di notificazione e ogni altra circostanza del caso concreto, ritenga provato che l'imputato abbia conoscenza della pendenza del processo e che la sua assenza sia dovuta a una scelta volontaria e consapevole. (lett. c)

Su questo punto vi sarà certo bisogno di una maggiore definizione da parte del legislatore in quanto la conoscenza certa del procedimento deve essere garantita ed è onere dell'autorità procedente: se la conoscenza del procedimento penale non è certa e comprovata, non si può trasformare tale onere di informativa del cittadino posto in capo allo Stato in una presunzione di conoscenza.

La riforma comporterebbe inoltre che, nel caso in cui non siano soddisfatte le condizioni per procedere in assenza dell'imputato, il giudice pronunci sentenza inappellabile di non doversi procedere. Ad ogni modo, le ricerche dell'imputato continueranno fino alla scadenza del doppio dei termini stabiliti dall'art. 157 c.p., tenuto conto che l'imputato potrebbe essere trovato.

Nel caso in cui l'imputato sia effettivamente trovato dopo la sentenza di non luogo a procedere, la legge delega inserisce la possibilità di revoca della sentenza e la contestuale riapertura del procedimento (lett. e). In siffatta evenienza non si terrà conto, ai fini della prescrizione, del periodo di tempo intercorrente tra la definizione del procedimento con sentenza di non luogo a procedere e il momento in cui la persona è stata rintracciata (salvi naturalmente gli effetti dell'estinzione del reato).

Si richiede al governo di provvedere circa la possibilità di ampliare i rimedi successivi a favore dell'imputato e del condannato giudicato in assenza senza avere avuto effettiva conoscenza della celebrazione del processo¹¹. (lett. g) Infine, nel caso di imputato assente, si limitano i poteri del difensore dell'imputato che potrà impugnare la sentenza solo se munito di specifico mandato, comprensivo anche di dichiarazione/elezione di domicilio per l'impugnazione, rilasciato solo successivamente alla pronuncia della sentenza. Viene nondimeno ampliato il termine per impugnare. (lett. h)

- **Registrazioni audiovisive e processo da remoto (art. 1, comma 8)**

Sempre tenuto conto dell'esigenza di introdurre nel procedimento penale le innovazioni tecnologiche ormai presenti in numerosi ambiti, si prevede di valorizzare le video e audio

¹¹ Armonizzando in questo modo la normativa processuale nazionale con quanto previsto dall'art. 9 della direttiva (UE) 2016/343 del PE e del Consiglio del 9 marzo 2016.

registrazioni nel procedimento penale e la partecipazione a distanza agli atti del procedimento o udienza.

La riforma mira a permettere la registrazione audiovisiva come forma ulteriore di documentazione sia dell'interrogatorio che non sia svolto in udienza, che della prova dichiarativa. (lett. a)

Alla lettera b si richiede di indicare i casi in cui debba essere prevista almeno l'audioregistrazione dell'assunzione di informazioni dalle persone informate sui fatti, senza obbligo di trascrizione.

Si richiede inoltre di indicare i casi in cui, con il consenso delle parti, si possa permettere la partecipazione all'atto del procedimento o all'udienza a distanza.

- **Indagini preliminari (art. 1, comma 9, lett. a-i)**

Sempre nell'ottica di velocizzare i tempi del processo ed evitare stasi dei procedimenti sono numerosi gli interventi in materia di indagini preliminari.

In primis si richiede di modificare la regola di giudizio per la presentazione della richiesta di archiviazione, volendo rendere il filtro all'esito delle indagini preliminari più rigoroso¹². Si prevede così che il pubblico ministero chieda l'archiviazione *quando gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari non consentono una ragionevole previsione di condanna*. Questa regola si sostituirebbe a quella attuale (artt. 408 c.p.p. e 125 disp. att. c.p.p.) che ha come criterio di giudizio l'idoneità o meno degli elementi acquisiti a sostenere l'accusa in giudizio. Si richiede quindi al pubblico ministero di portare l'indagato davanti al giudice *“non per cercare a prova o corroborare gli elementi acquisiti ma solo se ritiene che, ragionevolmente, sulla base degli elementi già acquisiti – allo stato degli atti, come nel giudizio abbreviato –, il giudice pronuncerebbe una sentenza di condanna”*¹³. (lett. a)

Un'ulteriore disposizione della quale si dettano criteri innovativi concerne poi i termini di durata delle indagini preliminari a seconda della natura dei reati. I termini ordinari previsti *ex art. 405 c.p.p.* restano immutati per i procedimenti relativi alle contravvenzioni (sei mesi), mentre vengono aumentati i termini in relazione ai delitti: da sei mesi si passa ad una durata massima di un anno. Il termine di un anno e mezzo relativo ai delitti di cui all'art. 407, c.2 lett a c.p.p. viene invece esteso a tutte le ipotesi previste al suddetto articolo lett. a.

Diventa invero più stringente la disciplina relativa alla proroga dei termini: il Parlamento ha richiesto al Governo di prevedere una sola proroga, disposta dal g.i.p., di una durata massima di sei mesi e nel caso in cui sia giustificata dalla complessità delle indagini.

¹² G. GATTA, Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della “legge Cartabia”, cit., p. 9.

¹³ Ult. Op. cit.

Viene previsto inoltre un nuovo meccanismo per evitare una stasi del procedimento dovuta all'inerzia del pubblico ministero. Si richiede che, *decorsi i termini di durata delle indagini, il pubblico ministero sia tenuto a esercitare l'azione penale o a richiedere l'archiviazione entro un termine fissato in misura diversa in base alla gravità del reato e alla complessità delle indagini preliminari.* (lett. e)

Viene anche previsto un meccanismo di c.d. “*discovery*¹⁴” che permetta alla persona sottoposta alle indagini e alla persona offesa che abbia dichiarato di voler essere informata di prendere cognizione degli atti di indagine quando, scaduti i termini previsti, il pubblico ministero non indichi se voglia assumere l'azione penale o meno. (lett. f.)

Analogo procedimento viene previsto in caso di stasi del procedimento successiva alla notificazione dell'avviso ex art. 415 bis *quando il pubblico ministero non assuma tempestivamente le determinazioni in ordine all'azione penale* (lett. h).

In generale, si prospetta una disciplina che permetta di rimediare alla stasi del procedimento attraverso un intervento del giudice delle indagini preliminari. (lett. g).

Le prospettate novità, seppur meritevoli nei loro intenti, mancano tuttavia di un meccanismo effettivamente rimediabile nel caso di stasi del procedimento. Si potrebbero ipotizzare (ad esempio), anche solo per l'adozione dell'atto propulsivo, criteri più stringenti di avocazione da parte del Procuratore Generale delle indagini nel caso in cui il pubblico ministero incaricato rimanga inerte.

Un'altra importante innovazione è relativa ai criteri di organizzazione del lavoro delle Procure: si richiede che gli Uffici del pubblico ministero, *per garantire l'efficace e uniforme esercizio dell'azione penale, nell'ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge, individuino criteri di priorità trasparenti e predeterminati, da indicare nei progetti organizzativi delle procure della Repubblica, 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.* (lett. i)

Vengono anche previste dalla legge delega delle garanzie correlate alla disciplina dei registri delle notizie di reato (lett. p-t). In generale, si richiede al Governo di precisare i presupposti per l'iscrizione nel registro di cui all'articolo 335 c.p.p. relativamente alla notizia di reato e al nome della persona a cui lo stesso è attribuito in modo tale da soddisfare le esigenze di garanzia, certezza e uniformità delle iscrizioni.

¹⁴ Ult. Op. cit., p. 8.

- **Udienza Preliminare (art. 1, comma 9, lett. l-o)**

Novità anche relativamente alla fase dell'udienza preliminare¹⁵ intese a rivalorizzare l'istituto limitandolo (da una parte) ad un novero più stretto di reati, inserendo (dall'altra) un filtro di giudizio più stringente come prospettato per l'istituto della archiviazione.

Il legislatore mira *in primis* ad estendere il catalogo dei reati di competenza del tribunale in composizione monocratica per i quali l'azione penale sia esercitata nelle forme di cui all'art. 552 del c.p.p. (il c.d. "decreto di citazione diretta a giudizio") a delitti da individuare tra quelli puniti con la pena della reclusione non superiore nel massimo a sei anni (anziché gli attuali quattro anni), anche se congiunta alla pena della multa, che non presentino rilevanti difficoltà di accertamento. (lett. l)

Tale prospettiva merita una considerazione in chiave sistematica del nostro sistema. Nel nostro sistema infatti la qualità dell'accertamento dibattimentale è coadiuvata dalla presenza di istituti di controllo preventivo (come l'udienza preliminare, che permette di evitare che procedimenti non penalmente rilevanti arrivino in dibattimento) sia repressivo (come l'appello che permette un ulteriore controllo sulle decisioni di primo grado). La finalità deflattiva della riforma potrebbe quindi agire in un'ottica di rafforzamento di tali istituti quali strumenti atti a garantire l'efficienza giudiziaria¹⁶. L'udienza preliminare dovrebbe essere quindi valorizzata in quanto permette di evitare il vaglio dibattimentale di imputazioni azzardate "[attraverso l'udienza preliminare] *si cerca di prevenire il rischio che il dibattimento svolga impropri compiti 'ricostruttivi' del fatto, a rigore demandati alle indagini preliminari*"¹⁷.

I criteri stabiliti mirano invece alla riqualificazione (e limitazione) dell'udienza preliminare andando ad ovviare alla mancanza di un filtro c.d. "esterno" attraverso la prospettazione di una udienza predibattimentale alla quale viene delegato lo stesso tribunale (di cui si parlerà *infra*): si concepisce cioè un filtro c.d. "interno" (perché delegato allo stesso organo giudicante).

Il dualismo tra procedimenti in capo al g.u.p e procedimenti per i quali si prevederà la citazione diretta in giudizio e quindi una udienza predibattimentale pare confusionale in quanto la locuzione posta a indicare il "discrimine" tra i due diversi giudici (posta alla fine della lettera l: "*che non presentino rilevanti difficoltà di accertamento*") risulta eccessivamente generica e motivo perciò di criticità. Il Governo dovrà dunque agire per evitare di creare disparità di trattamento tra i procedimenti (in base a quali criteri un

¹⁵ Come è stato riportato nella Relazione Lattanzi "[...] i dati statistici dimostrano che, nei casi in cui l'udienza preliminare si conclude con un rinvio a giudizio (ossia nel 63% dei casi, essa genera un aumento di durata del processo di primo grado di circa 400 giorni. Complessivamente, l'udienza preliminare filtra poco più del 10% delle imputazioni per i processi nei quali è prevista e non incide peraltro in modo significativo sul tasso dei proscioglimenti in dibattimento" – Ult. Op. cit., p. 10.

¹⁶ M. BONTEMPELLI, Udienza Preliminare ed efficienza giudiziaria, in Dir. Pen. Proc., 9, 2021, p. 1149.

¹⁷ Ult. Op. cit., p. 1149 ss; D. SIRACUSANO, Le prove, il procedimento probatorio e il processo, in D. SIRACUSANO - A. GALATI - G. TRANCHINA - E. ZAPPALÀ, Diritto processuale penale, vol. I, Milano, 2011, 327-328.

procedimento è difficile da accertare? Il criterio sarà applicato univocamente da tutti i giudici?)

Tornando al testo della riforma, si modifica la regola di giudizio prevedendo (come prospettato per l'archiviazione) che il giudice pronunci sentenza di non luogo a procedere quando gli elementi acquisiti non consentano una ragionevole previsione di condanna. Anche per questo istituto vengono previsti in capo al g.i.p. poteri per evitare la stasi dei procedimenti dovuta da inerzia del pubblico ministero (lett. n). Da ultimo, la riforma mira a restringere la costituzione di parte civile che dovrà avvenire a pena di decadenza, per le imputazioni contestate, entro il compimento degli accertamenti relativi alla regolare costituzione delle parti (e non potrà quindi essere più riproposta in dibattimento).

Relativamente ai nuovi criteri stabiliti dal Parlamento relativamente alle decisioni sull'archiviazione e di non luogo a procedere (ossia che si procederà ad archiviazione/a sentenza di non luogo a procedere quando gli elementi acquisiti non consentano una ragionevole previsione di condanna), lo scopo sembra quello di superare il canone del "*in dubio pro actione*" che pare orientare i pubblici ministeri. In astratto la scelta è condivisibile e in linea con il criterio che dovrebbe orientare tutto il sistema processuale "*in dubio pro reo*"¹⁸.

- **Procedimenti speciali (art. 1 comma 10)**

Sempre nell'ottica di riduzione dei tempi del processo, la volontà del legislatore è stata quella di ampliare la possibilità di ricorrere a riti speciali.

- **Patteggiamento (lett. a):** si prevede che, nei casi di patteggiamento c.d. "allargato" (quando la pena detentiva da applicare superi i due anni), l'accordo tra imputato e pubblico ministero possa estendersi sia alle pene accessorie e alla loro durata sia anche alla confisca facoltativa e alla determinazione del suo oggetto e ammontare.

Il legislatore, volendo incentivare l'istituto, intende ridurre anche gli effetti extrapenalistici della sentenza di patteggiamento prevedendo anche che questa non abbia efficacia di giudicato nel giudizio disciplinare e in altri casi.

- **Giudizio abbreviato (lett. b):** in materia di giudizio abbreviato il Parlamento delega al Governo di modificare le condizioni per l'accoglimento della richiesta di giudizio abbreviato subordinata ad un'integrazione probatoria (art 438 c.5 c.p.p.) prevedendone l'ammissione solo nel caso in cui l'integrazione risulti necessaria ai fini della decisione e se il procedimento speciale produca

¹⁸ Rimane comunque aperta la possibilità dei pubblici ministeri, proprio per "superare il nuovo criterio di giudizio", di "costruire" una prova provvisoria di colpevolezza sulla base di atti conoscitivi formulati unilateralmente nel corso delle indagini, possibilità che solo il contraddittorio dibattimentale potrà smantellare.

un'economia processuale in rapporto ai tempi di svolgimento del giudizio dibattimentale.

Per incentivare l'utilizzo dell'istituto senza che sia proposto appello da parte dell'imputato, si prevede anche che la pena inflitta sia ulteriormente ridotta di un sesto nel caso di mancata proposizione di impugnazione da parte dell'imputato, stabilendosi che la riduzione sia applicata dal giudice dell'esecuzione.

- **Giudizio immediato (lett. c):** vengono previste alcune disposizioni che permettono di coordinare l'istituto con il giudizio abbreviato e il patteggiamento.
- **Procedimento per decreto (lett. d.):** relativamente a questo procedimento si segnalano diverse novità. *In primis*, si ampliano i termini relativamente alla proposizione della richiesta da parte del pubblico ministero. Il legislatore prevede inoltre che, ai fini dell'estinzione del reato, sia necessario il pagamento della pena pecuniaria. In aggiunta si prevede il pagamento della pena pecuniaria in misura ridotta di un quinto in caso di mancata opposizione al decreto penale.

Viene ampliato l'ambito di applicazione dell'istituto per effetto delle disposizioni in tema di pene sostitutive e pene detentive brevi (sempre art. 1, comma 17). Con il decreto penale di condanna la pena detentiva fino a un anno potrà essere sostituita con la pena pecuniaria. In questo modo il legislatore mira a ridurre i tempi dei procedimenti ordinari.

- **Giudizio (art. 1, comma 10 lett. e-f; comma 11)**

Relativamente alle innovazioni proposte per la fase dibattimentale si è visto come la riforma sia intesa a deflazionare i tempi innovando la disciplina del processo in assenza (art. 1, comma 7).

In linea con tali intenzioni, si prevedono quindi novità anche in tema di coordinamento tra il rito ordinario ed i riti speciali e l'organizzazione delle udienze (c.d. processo consecutivo).

Relativamente al primo aspetto (comma 10, lett. e-f), e correlativamente a quanto esposto nel paragrafo precedente, il legislatore richiede di armonizzare la disciplina dei riti speciali con quella del rito ordinario.

Relativamente al secondo aspetto si prevede poi che, quando non sia possibile esaurire il dibattimento in una sola udienza, dopo la lettura dell'ordinanza con cui provvede all'ammissione delle prove, il giudice comunichi alle parti il calendario delle udienze per l'istruzione dibattimentale e per lo svolgimento della discussione (lett. a). Si prevede inoltre che le parti illustrino le rispettive richieste di prova nei limiti strettamente necessari alla verifica dell'ammissibilità delle prove ai sensi dell'art. 190 c.p.p (lett. b) e si

vedrebbero razionalizzati anche i tempi delle consulenze tecniche, prevedendo che, ai fini dell'esame del consulente o del perito, il deposito delle consulenze tecniche e della perizia vada fatto entro un termine congruo precedente l'udienza fissata per l'esame (lett. c): una previsione che potrebbe confermarsi come innovativa, tenuto conto che l'attuale sistema prevede l'assunzione orale del consulente o del perito e poi il deposito della consulenza scritta.

Per i casi di mutamento del giudice o di un componente del collegio nel corso del dibattimento, la legge delega stabilisce criteri guida per limitare la riassunzione della prova (in particolare si menziona la prova dichiarativa già assunta tramite videoregistrazione) solo ai casi in cui esso sia necessario in base a specifiche esigenze¹⁹ (lett. d). In tal modo si mira ad evitare di ripetere la celebrazione del dibattimento, limitandola ai soli casi in cui sia strettamente necessario.

Risulta manifesto come tali criteri siano intesi ad una razionalizzazione e maggiore organizzazione delle fasi del processo.

Infine, in materia di procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica, nei casi di cui all'art. 550 c.p.p. (il cui ambito, si ricorda, viene ampliato a discapito dell'udienza preliminare), è prevista una apposita udienza predibattimentale innanzi ad un giudice diverso da quello davanti al quale dovrà eventualmente celebrarsi il dibattimento. Nella nuova legge delega si prospetta quindi una delibazione demandata ad un giudice dello stesso tribunale monocratico cui spetta la decisione di merito. Si vorrebbe insomma modificare lo *status* del giudice del filtro *“La sua qualità di componente dello stesso tribunale cui è demandata la decisione di merito ne mette in evidenza il ruolo interno a questo ufficio giudiziario ed elimina le remore connaturali alla posizione del g.u.p. che «sente» di essere al di fuori delle funzioni di accertamento della colpevolezza o della innocenza dell'imputato. La vera grande novità della udienza predibattimentale è dunque quella della creazione di un filtro intraneo. [...] Rispetto all'udienza preliminare improntata alla logica dell'uscita dalle indagini viene privilegiata la logica dell'entrata nel dibattimento, che mira a vagliare se l'imputazione è idonea a far nascere un giudizio. Sono proprio questi tratti caratteristici a rendere preferibile questo filtro rispetto a quello estraneo al giudizio che rimane imbrigliato nelle remore della cognizione subalterna, così da rendere asfittica l'operatività dell'udienza preliminare”*²⁰.

Come nei casi visti precedentemente (archiviazione e indagini preliminari) si intende modificare la regola di giudizio prevedendo che il giudice possa far proseguire il procedimento quando dagli atti risulti la ragionevole previsione di condanna dell'imputato.

¹⁹ L'intervento in questione mira a recepire un orientamento della Corte costituzionale (sentenza n. 132/2019) con il quale si stabilisce che in caso di mutamento del giudice o del collegio si disponga, a richiesta di parte, la riassunzione della prova.

²⁰ E. AMODIO, Filtro «intraneo» e filtro «estraneo» nella nuova disciplina del controllo per il rinvio a giudizio, in Cass. Pen., fasc.1, 1° gennaio 2022, pag. 14.

- **Impugnazioni (art. 1, comma 13, lett. a-b)**

Relativamente a tutto il sistema delle impugnazioni la legge delega intende (come per gli istituti precedentemente analizzati) razionalizzare le procedure e ridurre i tempi per gli adempimenti.

Si prevede (ad esempio) che, a pena di inammissibilità, con l'atto di impugnazione sia depositata la dichiarazione o elezione di domicilio ai fini della notificazione dell'atto introduttivo del procedimento (dichiarazione che prima poteva essere depositata in un secondo momento). Sempre in materia di notificazioni delle impugnazioni si recepiscono inoltre i criteri esposti precedentemente per la digitalizzazione dei depositi degli atti. Si chiede al Governo di disciplinare i rapporti tra l'improcedibilità dell'azione penale per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione e l'azione civile esercitata nel processo penale, i rapporti tra improcedibilità dell'azione penale e la confisca disposta con la sentenza impugnata.

Da ultimo, si richiede al Governo di adeguare la disciplina delle impugnazioni per i soli interessi civili.

- **Appello (art. 1, comma 13, lett. c-l)**

I criteri esposti dal Parlamento mirano a ridurre la possibilità di proporre appello, individuando nuovi casi di inappellabilità delle sentenze e nuove modalità di riduzione dei tempi del processo.

Relativamente ai casi di inappellabilità prospettati dal Parlamento, si prevede l'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento o di non luogo a procedere relative a reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa. Analogamente si prevede l'inappellabilità delle sentenze di condanna a pena sostituita con il lavoro di pubblica utilità. (lettere c,e,f)

Si recepisce poi un orientamento giurisprudenziale già prevalente disponendosi l'inammissibilità dell'appello per mancanza di specificità dei motivi allorquando nell'atto manchi la puntuale ed esplicita enunciazione dei rilievi critici rispetto alle ragioni di fatto e di diritto espresse nel provvedimento impugnato.

Nell'ottica di riduzione dei tempi dei procedimenti, si prevede che la celebrazione del giudizio di appello venga fatta di regola con rito camerale non partecipato, salva la facoltà dell'appellante, dell'imputato o del suo difensore, di partecipare in udienza se richiesto.

Per la medesima finalità, si propone pure di modificare l'art. 603 comma 3 bis c.p.p. prevedendosi che, nel caso di appello contro una sentenza di proscioglimento per motivi attinenti alla valutazione della prova dichiarativa, la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale sia limitata ai soli casi di prove dichiarative assunte in udienza nel corso del giudizio di primo grado.

Volendo sinteticamente esprimersi sulle innovazioni proposte in tema di appello, pare che la riforma di tale istituto non possa prescindere dal rispetto dell'art. 14 del Patto Internazionale relativo ai diritti civili e politici che garantisce ad ogni condannato il diritto "a che l'accertamento della sua colpevolezza e la condanna siano riesaminati da un tribunale di seconda istanza". Il che non comporta necessariamente un diritto alla rinnovazione totale del giudizio, ma neppure può comportare una restrizione dell'ambito del controllo a motivi predeterminati dalla legge (possibilità prevista per il solo ricorso in Cassazione perché costituisce un terzo livello di controllo).

L'inammissibilità dell'appello per aspecificità di motivi va quindi tenuta esente da possibili irrigidimenti del diritto di appello: un rischio di formalismo esasperato nella redazione di atti di impugnazione minerebbe i diritti dell'imputato e sarebbe contrario alle obbligazioni internazionali²¹.

Il Governo dovrà inoltre tenere conto che il difensore può avere necessità di appellare sentenze proprio perché mal scritte, generiche o imprecise. In tali casi non risulta possibile impugnare individuando con precisione i motivi di errore del giudice proprio in quanto è tutta la sentenza ad essere viziata.

- **Giudizio di legittimità (art. 1, comma 13, lett. m-o)**

I criteri stabiliti in ambito di giudizio di legittimità mirano (anch'essi) ad una deflazione dei tempi.

Si prevede che la trattazione dei ricorsi davanti alla Corte di Cassazione avvenga di regola con contraddittorio scritto senza l'intervento dei difensori. Nel caso in cui la Suprema corte intenda dare al fatto una definizione giuridica diversa, si dovrà invece instaurare preventivamente il contraddittorio nelle forme previste per la celebrazione dell'udienza²².

La legge delega mira a inserire tra le prerogative del ricorso alla Corte un nuovo tipo di competenza e un nuovo mezzo di impugnazione straordinario.

In primis, si stabilisce in capo alla Corte una nuova competenza per territorio che opererebbe nell'ottica di evitare la celebrazione di processi in cui, dopo i diversi gradi di giudizio, venga riconosciuto da parte della stessa Corte di Cassazione il difetto di competenza per territorio e conseguente annullamento della sentenza e regressione del

²¹ "Il rischio che si presenta con la nuova formula è duplice. Da un lato, che sia dichiarato inammissibile ogni appello i cui motivi, pur specifici, non abbiano individuato un preciso errore nella sentenza impugnata; dall'altro, una forte limitazione dei poteri del giudice d'appello, non più autorizzato a sostituire il proprio convincimento a quello del giudice di primo grado, ma soltanto a censurare gli errori da lui commessi. Assai probabile, a questo punto, che si estenda al giudizio di appello la teoria di origine giurisprudenziale della c.d. autosufficienza del ricorso, per effetto della quale i motivi adottati dalla parte sono inammissibili ogni qualvolta dal loro stesso tenore non emergano compiutamente le ragioni sulla cui base il provvedimento del giudice di primo grado dovrebbe essere riformato". – P. FERRUA, La riforma dell'appello, in *Dir.pen.proc.*, 9, 2021, p. 1160 ss.

²² Nei casi previsti dall'art. 611 c.p.p. le parti possono comunque richiedere che la discussione venga fatta oralmente in pubblica udienza o in camera di consiglio anticipata.

procedimento²³. Si richiede quindi di inserire nel codice di rito un meccanismo incidentale di rinvio alla Corte per definire le questioni sulla competenza per territorio.

Si prevede inoltre di introdurre un mezzo di impugnazione straordinario davanti alla Corte di Cassazione proponibile dal soggetto che abbia presentato il ricorso entro un termine perentorio al fine di dare esecuzione alla sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo. Si richiede anche che il nuovo mezzo di impugnazione sia coordinato con il rimedio della rescissione del giudicato e con l'incidente di esecuzione ex art. 670 c.p.p.

²³ G. GATTA, *Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della "legge Cartabia"*, cit., p. 15.