

Riforma Cartabia: indagini preliminari e processo penale

*Commento sistematico al decreto legislativo
del 10 ottobre 2022 n. 150*

▷ Guida alla lettura della disciplina attuativa
della legge n. 134/2021, con le novità apportate
dalla legge n. 199/2022 al DL 162/2022,
a cura degli esperti di Guida al Diritto

Giuseppe Amato, Laura Biarella, Renato Bricchetti, Giovanni Canzio,
Fabio Fiorentin, Carmelo Minnella, Aldo Natalini, Tullio Padovani,
Eugenio Sacchettini e Giorgio Spangher

*Coordinamento generale a cura di **Aldo Natalini***

Riforma Cartabia: indagini preliminari e processo penale

*Commento sistematico al decreto legislativo
del 10 ottobre 2022 n. 150*

▷ Guida alla lettura della disciplina attuativa
della legge n. 134/2021, con le novità apportate
dalla legge n. 199/2022 al DL 162/2022,
a cura degli esperti di Guida al Diritto

Giuseppe Amato, Laura Biarella, Renato Bricchetti, Giovanni Canzio,
Fabio Fiorentin, Carmelo Minnella, Aldo Natalini, Tullio Padovani,
Eugenio Sacchetti e Giorgio Spangher

*Coordinamento generale a cura di **Aldo Natalini***

La presente edizione è stata chiusa in redazione il 12 gennaio 2023

9.791.254.832.028

GRUPPO  24 ORE

© 2023 - Il Sole 24 ORE S.p.A.

Sede legale: Viale Sarca, n. 223 - 20126 Milano

Redazione: Piazza dell'Indipendenza, 23 b/c - 00185 ROMA

Per informazioni: Servizio Clienti Tel. 02.30.300.600 - 06.30.300.600

Fax 02.3022.5400 - 06.3022.5400

e-mail: servizioclienti.libri@ilsole24ore.com

Stampa: Str Press srl Via Carpi, 19 - 00040 Pomezia RM

Prima edizione: gennaio 2023

Tutti i diritti sono riservati.

I testi e l'elaborazione dei testi, anche se curati con scrupolosa attenzione, non possono comportare specifiche responsabilità dell'Editore per involontari errori e/o inesattezze; pertanto il lettore è tenuto a controllare l'esattezza e la completezza del materiale utilizzato.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633. Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da EDISER Srl, Società di servizi dell'Associazione Italiana Editori, attraverso il marchio CLEARedi, Centro licenze e Autorizzazioni Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana n. 108 - 20122 Milano. Informazioni: www.clearedi.org

Introduzione al volume

Il **Dlgs 10 ottobre 2022, n. 150**, attuativo dell'articolo 1 della legge 27 settembre 2021, n. 134 – recante delega al Governo per l'**efficienza del processo penale**, nonché in **materia di giustizia riparativa** e disposizioni per la **celere definizione dei procedimenti giudiziari** – è entrato in vigore il **30 dicembre 2022**, dopo il differimento di sessanta giorni disposto dall'articolo 6 del Dl n. 162/2022, frattanto a sua volta convertito in legge 30 dicembre 2022, n. 199.

Viene dunque raggiunto, comunque entro il termine stabilito (la fine dell'anno), uno dei *target* fissati dal PNRR e si completa così la realizzazione della **riforma del processo e del sistema sanzionatorio penale** (cosiddetta “riforma Cartabia”), che aveva visto una **prima parte** – contenuta nell'articolo 2 della legge n. 134/2021 – **costituita dalle disposizioni immediatamente prescrittive già entrate in vigore nell'ottobre del 2021**: tra queste, anzitutto, la revisione della disciplina della **prescrizione del reato** e l'introduzione del nuovo istituto dell'**improcedibilità** dell'azione penale (articolo 344-bis del Cpp) per superamento dei termini di durata massima dei giudizi di impugnazione (vedi il precedente Libro di Guida al diritto AA.VV., «La riforma del processo penale. Commento alla legge n. 134 del 27 settembre 2021», 2021).

La **seconda parte** della riforma – ora definitivamente attuata col Dlgs 150/2022 (e con il coevo Dlgs 151/2022, recante norme sull'Ufficio per il processo) – rappresenta, dopo l'entrata in vigore del Codice Vassalli del 1989, uno dei cantieri più corposi ed ambiziosi della giustizia penale degli ultimi decenni, con una mole di interventi destinata ad impattare, in termini quantitativi, su più fronti trasversali:

- › sul **sistema penale sostanziale**, con la revisione, in ottica di “querela-selezione”, del regime di procedibilità di numerosi reati già procedibili d'ufficio;
- › sul **sistema processuale**, attraversando l'intero procedimento penale, nelle sue diverse fasi e gradi (dalle indagini preliminari al dibattimento, dai riti alternativi al processo *in absentia*, dai giudizi di impugnazione fino all'esecuzione penale, passando per il nuovo istituto della giustizia riparativa);
- › sul tessuto delle principali leggi complementari ai due codici, con particolare riferimento alla **disciplina sanzionatoria** delle pene sostitutive delle pene detentive brevi e delle pene pecuniarie, nonché sul corredo delle disposizioni di attuazione e di coordinamento del Cpp.

Il poderoso disegno codificatore – contenuto nei **novantanove articoli** del Dlgs n. 150/2022 (cui si aggiungono le **norme transitorie** introdotte o modificate dalla legge 199/2022, di conversione, con modifiche, del Dl 162/2022), suddivisi in **sei Titoli** – oltre agli aspetti sostanziali e processuali del sistema penale traccia, in ter-

mini assai **innovativi**, anche i connessi profili **organizzativi**, destinati a coinvolgere tutti gli Uffici giudiziari e gli operatori del diritto.

La riforma Cartabia è ispirata dalla pressante esigenza di **decongestionare** la macchina giudiziaria e di **ridurre i tempi della giustizia penale** italiana, coi declamati scopi sia di aumentarne l'efficienza, nel rispetto delle indicazioni dell'Ue, sia di tentare un auspicato recupero di credibilità dei cittadini: in quest'ottica, essa mira non solo all'attuazione dei principi costituzionali, convenzionali ed unionali, ma anche al raggiungimento degli obiettivi strategici del PNRR, concordati dal Governo con la Commissione Europea, che prevedono entro il **2026** la riduzione del **25% della durata media del processo penale** nei tre gradi di giudizio. In questo contesto, l'odierno provvedimento persegue tre obiettivi:

- › la **modernizzazione** del procedimento penale, attraverso la valorizzazione delle tecnologie digitali al servizio del compimento di atti più celeri e accurati;
- › la **drastica riduzione della domanda di giustizia penale** e il potenziamento delle forme di definizione alternative al dibattimento, attraverso il rafforzamento dei filtri, la nuova disciplina dell'assenza, l'estensione dei riti alternativi e l'introduzione di forme inedite di *diversion*;
- › la **durata ragionevole del procedimento**, a partire dalla fase delle indagini, sino ad arrivare alla riaffermazione del canone di concentrazione del dibattimento e alla riduzione dell'incidenza delle impugnazioni.

Questo volume – che riedita, in un unico testo, i contributi degli autori di riferimento di *Guida al diritto* pubblicati sui numeri 41, 42, 43, 44 e 45 del 2022 e sul numero 2 del 2023, **revisionati, integrati e aggiornati**, a cura del sottoscritto, alle novelle apportate al regime **transitorio** dalla legge n. 199/2022, di particolare rilievo nell'**immediata prassi operativa** – fornisce un approfondimento sistematico di tutti gli istituti, processuali e sostanziali, incisi dalla riforma Cartabia. Ai commenti autorali, arricchiti di numerose **tabelle** di approfondimento e delle tre circolari operative prontamente emanate dal Ministero della giustizia, segue l'**appendice normativa** riportante il testo integrale del Dlgs n. 150/2022, come da ultimo novellato dal Dl n. 162/2022, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 199/2022.

Si tratta di un'opera che, senza velleità scientifiche ma col consueto rigore metodologico degli esperti di *Guida al diritto*, intende offrire, a prima lettura, soluzioni giuridiche condivise, sia pure necessariamente ancora in vitro, ai molti problemi esegetico-applicativi che dovranno essere affrontati nell'immediatezza.

Aldo Natalini

Sommario

EDITORIALI

**Il modello “Cartabia”:
una riforma di sistema
tra rito e organizzazione**
di Giovanni Canzio
» PAG 7

**Riforma Cartabia, intervento sulle
pene destinato a ottenere risultati
modesti**
di Tullio Padovani
» PAG 14

**Processo penale, il nuovo scenario
e l'impatto con le scelte
riformatrici**
di Giorgio Spangher
» PAG 19

IL DECRETO ATTUATIVO
**La mappa della Riforma Cartabia
sul processo penale**
Decreto legislativo 10 ottobre 2022
n. 150 - Mappa
di Laura Biarella
» PAG 22

INDAGINI PRELIMINARI:
I CRITERI DI PRIORITÀ
**L'intervento del Parlamento contro
l'anarchia delle procure**
di Giuseppe Amato
» PAG 34

INDAGINI PRELIMINARI:
LA PERQUISIZIONE
**Controllo sulla perquisizione con
meccanismo di diretta tutela**
di Giuseppe Amato
» PAG 40

INDAGINI PRELIMINARI:
LA NOTIZIA DI REATO
La correttezza dell'iscrizione: stop

a quelle tipo “atto dovuto”
di Giuseppe Amato
» PAG 43

INDAGINI PRELIMINARI:
I NUOVI TERMINI
**Una rivoluzione “temporale” sui
tempi dei procedimenti**
di Giuseppe Amato
» PAG 53

INDAGINI PRELIMINARI:
AVVISO CONCLUSIONE
**Chiusura delle inchieste più
rapide: ora i tempi morti vietati
per i Pm**
di Giuseppe Amato
» PAG 57

INDAGINI PRELIMINARI:
L'AVOCAZIONE
**Le varie ipotesi
di “avvocazione”
nella disciplina sollecitatoria**
di Giuseppe Amato
» PAG 66

INDAGINI PRELIMINARI:
I NUOVI TERMINI
**Dubbi sul sistema di contrasto
verso la criminalità organizzata**
di Giuseppe Amato
» PAG 71

L'APPENDICE DI PRASSI
**Istruzioni
del Ministero
sulle indagini preliminari**
Ministero della Giustizia -
Dipartimento per gli affari di
giustizia - Indagini preliminari -
Circolare 26 ottobre 2022
» PAG 73

INDAGINI PRELIMINARI:
L'ARCHIVIAZIONE
**Valutazioni di “merito” sull'accusa
alla prova dell'udienza preliminare**
di Giuseppe Amato
» PAG 79

L'UDIENZA PRELIMINARE
**Obiettivo creare un filtro
“di merito” per evitare riti
dibattimentali inutili**
di Giuseppe Amato
» PAG 86

LE NOTIFICAZIONI
**Consegna telematica
sarà la regola e il querelante
deve essere “diligente”**
di Aldo Natalini
» PAG 92

PROCESSO IN ASSENZA
**Assenza “impediente”, si procede
solo se la mancanza è volontaria**
di Aldo Natalini
» PAG 101

PROCESSO IN ASSENZA E RIMEDI
**Imputato non presente
senza colpa restituito
nel termine per impugnare**
di Aldo Natalini
» PAG 108

PROCESSO IN ASSENZA E RIMEDI
**Un regime transitorio ad hoc
sull'assenza nei processi pendenti**
di Aldo Natalini
» PAG 111

L'APPENDICE DI PRASSI
**Processo in assenza, gli input di
Via Arenula**
Ministero della Giustizia -

Dipartimento per gli affari di giustizia - Processo in assenza - Circolare 21 ottobre 2022 n. 213319
» PAG 113

SOSPENSIONE
DEL PROCEDIMENTO
Messa alla prova su richiesta del Pm e per tutti i delitti a citazione diretta
di Aldo Natalini
» PAG 116

I RITI ALTERNATIVI
Patteggiamento: inutilizzabile nei giudizi civili e tributari
di Renato Bricchetti
» PAG 122

I RITI ALTERNATIVI
Altro sconto di un sesto della pena se non si impugna l'abbreviato
di Renato Bricchetti
» PAG 126

I RITI ALTERNATIVI
Il reato non può essere estinto senza pagare la pena pecuniaria
di Renato Bricchetti
» PAG 128

IL GIUDIZIO DI PRIMO GRADO
Calendario obbligatorio per le udienze e "sforbiciata" al rinnovo delle prove
di Aldo Natalini
» PAG 132

IL RITO MONOCRATICO
Catalogo della citazione diretta esteso ai reati non complessi
di Aldo Natalini
» PAG 136

IL RITO MONOCRATICO
Udienza-filtro predibattimentale: l'arma per evitare processi inutili
di Aldo Natalini
» PAG 142

L'APPENDICE DI PRASSI
Predibattimento, chiarimenti di prassi sull'udienza
Ministero della Giustizia – Dipartimento per gli affari di giustizia - L'udienza di comparizione predibattimentale a

seguito di citazione diretta – Circolare 20 ottobre 2022
» PAG 150

LE IMPUGNAZIONI
Introdotta un regime transitorio sulla disciplina delle impugnazioni
di Carmelo Minnella
» PAG 154

LE IMPUGNAZIONI
Trattazione giudizio di appello, l'oralità diventa un'eccezione
di Carmelo Minnella
» PAG 162

LE IMPUGNAZIONI
Difetto di competenza per territorio, "mano libera" della Suprema corte
di Carmelo Minnella
» PAG 171

LE NUOVE SANZIONI
Percorso guidato per il giudice nella scelta delle pene sostitutive
di Fabio Fiorentin
» PAG 177

LE PENE SOSTITUTIVE
Quattro ore fuori dal domicilio per le esigenze personali e di vita
di Fabio Fiorentin
» PAG 182

L'APPLICAZIONE DELLE PENE SOSTITUTIVE
Al giudice penale e alla sorveglianza un nuovo "ventaglio" di competenze
di Fabio Fiorentin
» PAG 187

L'APPLICAZIONE DELLE PENE SOSTITUTIVE
Rinvio esecuzione della punizione, passa la linea della tassatività dei casi
di Fabio Fiorentin
» PAG 196

L'ESECUZIONE PENALE
Sull'effettività delle "pecuniarie" pesa la valutazione patrimoniale
di Fabio Fiorentin
» PAG 198

ESECUZIONE MINORILE E MILITARE
Estesa agli imputati minorenni la possibilità della "modalità Lpu"
di Fabio Fiorentin
» PAG 206

PENA E TRATTAMENTO PENITENZIARIO
Condannati e internati, in carcere programmi di giustizia riparativa
di Fabio Fiorentin
» PAG 208

REGIME TRANSITORIO E PENITENZIARIO
Nuove norme sulle pene sostitutive, più favorevoli e subito applicabili
di Fabio Fiorentin
» PAG 211

LE CONDIZIONI DI PROCEDIBILITÀ
Remissione tacita di querela se la persona offesa non compare
di Aldo Natalini
» PAG 213

IL NUOVO REGIME DI PROCEDIBILITÀ
Ampliato il catalogo dei reati perseguibili a querela di parte
di Aldo Natalini
» PAG 216

I PROFILI DI DIRITTO INTERTEMPORALE
Reati con cautela in atto: solo 20 giorni per la querela
di Aldo Natalini
» PAG 222

LA PARTICOLARE TENUITÀ DEL FATTO
Riparametrati i limiti di accesso, esclusi i reati di violenza domestica
di Aldo Natalini
» PAG 227

ATTENUANTI E SOSPENSIONE PRESCRIZIONE
Nuova ipotesi di sospensione fin quando l'imputato è assente
di Aldo Natalini
» PAG 233

IL PROCESSO PENALE TELEMATICO
Atto nativo digitale,

primo step del fascicolo penale informatico*di Carmelo Minnella*

» PAG 236

IL PROCESSO PENALE TELEMATICO**Sui malfunzionamenti informatici la celerità prevale sui diritti***di Carmelo Minnella*

» PAG 244

IL PROCESSO PENALE TELEMATICO**Remote justice, da eccezione a realtà sempre più crescente***di Carmelo Minnella*

» PAG 251

LA GIUSTIZIA RIPARATIVA: IL QUADRO GENERALE**Giustizia riparativa, riforma attesa che allinea l'Italia alle regole europee***di Fabio Fiorentin*

» PAG 258

LA GIUSTIZIA RIPARATIVA: LE DEFINIZIONI**Definizione dei soggetti e degli istituti che caratterizzano le nuove procedure***di Fabio Fiorentin*

» PAG 261

LA GIUSTIZIA RIPARATIVA: I PROGRAMMI**Valgono i principi extranazionali: accessibilità, gratuità e dignità***di Fabio Fiorentin*

» PAG 266

LA GIUSTIZIA RIPARATIVA: I PARTECIPANTI**Dalla riservatezza alla segretezza per garantire i soggetti coinvolti***di Fabio Fiorentin*

» PAG 272

LA GIUSTIZIA RIPARATIVA: IL CONTENUTO**Mediazione e dialogo, modalità che l'iter deve sempre rispettare***di Fabio Fiorentin*

» PAG 274

LE NORME DI DIFFERIMENTO Slittano al 30 giugno 2023 le norme sulla giustizia riparativa*di Fabio Fiorentin*

» PAG 276

MISURE CAUTELARI REALI Confisca e sistema beni**sequestrati, modifiche verso la razionalizzazione***di Giuseppe Amato*

» PAG 284

ESTINZIONE PER ADEMPIMENTO**Contravvenzioni alimentari: estinte dopo adempimento delle prescrizioni***di Aldo Natalini*

» PAG 288

LE SPESE DI GIUSTIZIA**Il recupero degli importi pecuniari è svincolato da tutte le altre spese***di Eugenio Sacchettini*

» PAG 295

IL REGIME TRANSITORIO**Un vademecum per capire le disposizioni transitorie***di Aldo Natalini*

» PAG 300

L'APPENDICE NORMATIVA**Il testo del decreto legislativo n. 150 del 10 ottobre 2022**

» PAG 307

Questo volume raccoglie i contributi pubblicati sui numeri 41, 42, 43, 44 e 45 del 2022 e sul numero 2 del 2023 di *Guida al diritto*, revisionati e aggiornati – a cura di Aldo Natalini – alle ultime modifiche apportate dal DL 162/2022, convertito, con modificazioni, dalla legge 199/2022

Il modello “Cartabia”: una riforma di sistema tra rito e organizzazione

Giovanni Canzio
Presidente emerito della Corte di
cassazione

Con l'articolo 6 del decreto legge n. 162 del 31 ottobre 2022 (pubblicato in pari data nella "Gazzetta Ufficiale" n. 235), convertito, con modificazioni, in legge 30 dicembre 2022, n. 199 (pubblicata in pari data nella "Gazzetta ufficiale" n. 304), è stato aggiunto al decreto legislativo n. 150 del 10 ottobre 2022 l'articolo 99-bis, secondo cui «**Il presente decreto entra in vigore il 30 dicembre 2022**», anziché, come inizialmente previsto, il 1° novembre 2022. A prescindere dalla discutibile e giustamente criticata adozione di un decreto legge per modificare un decreto legislativo il giorno prima della sua entrata in vigore, è auspicabile che non siano proposti in sede di conversione emendamenti mirati a stravolgere l'impianto della complessa e organica riforma della giustizia penale, vanificandone i non pochi percorsi virtuosi, bensì siano approvate, ove occorra, soltanto circoscritte disposizioni transitorie [come in effetti è avvenuto, *NdC*]. **Ulteriori, più meditate, disposizioni correttive o integrative ben potranno seguire, entro due anni dalla sua entrata in vigore**, mediante l'apposita procedura di correzione del decreto attuativo prevista dall'articolo 1, comma 4, della legge delega n. 134 del 2021.

Perché (ancora) una riforma del processo penale?

Che la giurisdizione penale sia attraversata da una grave crisi di efficienza, effettività e autorevolezza non può seriamente dubitarsi, con il deprimente effetto della crisi di fiducia dei cittadini nel sistema di giustizia e nello Stato di diritto.

I più recenti *EU Justice Scoreboard* 2021 e 2022 indicano i parametri essenziali per misurare l'effettività di un sistema giudiziario: *efficiency* (la durata dei procedimenti, le pendenze e l'arretrato), *quality* (il giusto processo), *independence*. Essi disegnano la dimensione etica e democratica e la sostenibilità economica e finanziaria di un Paese e vengono monitorati annualmente dal *European Rule of Law Mechanism*, istituito dalla Commissione Europea.

Sulla base di tali indicatori i *report* degli organismi internazionali di valutazione (CEPEJ, Commissione Europea, Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale, *Doing Business*, *WJP Rule of Law Index* ecc.) evidenziano **l'arretramento competitivo dei livelli di servizio italiani rispetto ai sistemi giudiziari di altri Paesi**. Si osserva che le carenze sul fronte della organizzazione (scarsità delle risorse umane, strumentali e finanziarie, incompiuta digitalizzazione e informatizzazione, scadente logistica), **la diffusa inadeguatezza della gestione degli uffici e la imprevedibilità delle decisioni** sono alla radice del più serio fattore di criticità, il **tempo**, e segnano le responsabilità per la lentezza delle procedure, le notevoli pendenze pluriennali e l'arretrato accumulato.

Ed è complementare a questa lettura il rilievo delle **sensibili differenze di performance sul territorio** per quanto attiene allo **smaltimento dell'arretrato e alla durata delle procedure**, pure tra uffici analoghi, perciò correlate all'andamento dei flussi, alla più o meno ampia disponibilità di risorse o a peculiari dinamiche della criminalità.

Di particolare interesse appare l'analisi dei dati, relativi **agli anni 2019-2021**, sulla durata media dei giudizi di impugnazione.

Quanto al giudizio di cassazione, la solida struttura organizzativa della Corte di legittimità appare in grado di rispettare il termine convenzionale di un anno, atteso che, malgrado **il numero mostruoso di circa 50.000 ri-**

corsi ogni anno, i procedimenti si definiscono in media in 160/180 giorni.

Viceversa, il *Disposition Time* del giudizio di appello, pari a 906 giorni (ma nel primo semestre 2022 si è registrata, rispetto alla *baseline* del 2019, una riduzione del 16,1% del DT - 701 giorni – e del 4% delle pendenze finali), supera otto volte la media europea, più del doppio rispetto al giudizio di primo grado. **È questa la fase più lenta nella quale si registra il 25% delle prescrizioni (circa 30.000).** Le criticità più consistenti sono concentrate a macchia di leopardo in alcuni uffici giudiziari, soprattutto ma non solo nei distretti di Napoli e Roma, gravati dal 40% di tutti i giudizi di appello pendenti sul territorio nazionale e dal 50% di quelli ultrabiennali, **con tempi medi di oltre 3 anni a Roma e di oltre 5 anni a Napoli e con indici di prescrizione dei reati del 48% e del 30%.** Viceversa, in circa due terzi delle Corti di appello (in particolare, Milano e Palermo) la durata media dell'appello, sebbene con straordinaria fatica, è contenuta in termini ragionevoli, **il numero delle pendenze ultrabiennali è esiguo, sono bassi i tassi di prescrizione.**

Ciò posto, alla luce dell'evidenza empirica dei dati non può certo postularsi che **il deficit sistemico di risorse o di organizzazione di alcuni uffici** – ben noto, eppure inspiegabilmente non oggetto di rilievi, né sanato nell'ultimo decennio – possa avere l'effetto perverso di trascinare in basso le *performance* di tutti gli altri.

L'obiettivo primario di un complessivo progetto riformatore del sistema giustizia è chiamato, dunque, a fronteggiare queste disfunzioni che incidono negativamente sul valore costituzionale della **ragionevole durata** del processo e richiedono l'apprestamento di specifici rimedi, perché l'eccessiva durata reca un sicuro pregiudizio alle garanzie personali dell'imputato e della vittima, all'interesse generale all'accertamento dei fatti, all'ordinato sviluppo dell'economia, della finanza e del mercato.

Il **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**, nel capitolo sulla giustizia, pone l'obiettivo strategico di una radicale ricostruzione della effettività della giurisdizione penale secondo un modello **multilivello**, che componga in un corretto equilibrio la dimensione strettamente processuale dei riti e quella extraprocessuale dell'organizzazione e della formazione. Il PNRR propone di incidere sulla gestione interna delle risorse (soprattutto con il nuovo Ufficio per il processo), sulla scarsità delle stesse (incrementando il numero di magistrati e funzionari), sulla penuria dei fondi, sulla digitalizzazione e sulla formazione professionale. Si riconosce, cioè, che è necessario potenziare con seri investimenti le risorse umane, strumentali e tecnologiche dell'apparato, così che, attesa la complessità dei fattori, ogni intervento sia coniegato con finanziamenti adeguati a sostenerlo e stabilizzarlo nel tempo.

Costituiscono invero **una inedita e felice novità** nella storia dei disegni di riforma del processo tanto l'assegnazione **di significative risorse finanziarie "a regime"**, a fronte della tradizionale clausola di invarianza della spesa, destinate ai necessari interventi per le infrastrutture, per l'assunzione degli addetti **all'Ufficio per il processo** e per **l'aumento del numero dei magistrati e dei cancellieri**, quanto il rilievo attribuito al metodo del monitoraggio, della misurazione dei dati e della verifica del funzionamento e, ove occorra, della revisione legislativa.

Quale riforma? Un quadro d'insieme

Alla stregua del progetto del PNRR e all'esito dei lavori della Commissione *Lattanzi*, è stato approvato il disegno riformatore con la **legge delega n. 134 del 27 settembre 2021**, «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, con finalità di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo penale, nel rispetto delle garanzie difensive e secondo i principi e criteri direttivi previsti dal presente articolo», recante altresì talune disposizioni immediatamente precettive, come quella sulla improcedibilità per superamento dei termini di durata massima dei giudizi di impugnazione.

Ultimata l'opera affidata a sei Gruppi di lavoro per l'elaborazione dei re-

Si tratta di una riforma di sistema e di impronta liberale, com'è dimostrato, tra l'altro, dal rafforzamento della presunzione d'innocenza

L'obiettivo primario della riforma è quello di fronteggiare disfunzioni che incidono negativamente sulla ragionevole durata del processo

lativi schemi, il Governo ha approvato, nel termine di un anno dall'entrata in vigore della legge delega, il **Dlgs n. 150 del 10 ottobre 2022** di attuazione ("Gazzetta Ufficiale" n. 243 del 17 ottobre 2022), insieme con il **Dlgs n. 151/2022** recante norme sull'Ufficio per il processo, riservandosi di adottare, entro due anni, disposizioni integrative e correttive; le rispettive **Relazioni** illustrative sono pubblicate in "Gazzette Ufficiali" n. 245 del 19 ottobre 2022.

L'**obiettivo**, prefigurato nel progetto del PNRR, è quello di semplificare e razionalizzare il sistema degli atti e delle notificazioni, assicurare per la fase delle indagini e dell'udienza preliminare scansioni temporali stringenti, ampliare la possibilità di ricorso ai riti alternativi incentivandone i benefici, garantire una maggiore selettività nell'esercizio dell'azione penale e nell'accesso al dibattimento, in primo grado e nei giudizi di impugnazione, definirne i termini massimi di durata, in funzione di un complessivo decongestionamento della domanda di giustizia e del numero dei procedimenti, da conseguire anche mediante l'ampliamento delle fattispecie perseguibili a querela, la possibilità di estinguere i reati mediante condotte riparatorie a favore delle vittime, una più larga applicazione dell'istituto della particolare tenuità del fatto.

Per un quadro d'insieme delle linee della riforma meritano di essere rimarcati gli aspetti di maggior rilievo.

Il legislatore ha avvertito innanzitutto l'**esigenza di riportare in (parziale) equilibrio nella fase delle indagini preliminari**, ormai indiscusso baricentro del processo, i rapporti fra pubblico ministero e giudice attraverso la previsione di taluni rimedi - le cosiddette finestre di giurisdizione -, quali:

- › l'applicazione dei criteri di priorità (articoli 3-bis disposizioni di attuazione al Cpp);
- › il vaglio di chiarezza e precisione delle imputazioni (con riflessi sulla validità dell'atto: articoli 421 e 554-bis, commi 5 e 6, Cpp);
- › i poteri di controllo sull'iscrizione della notizia di reato e del nome della persona alla quale lo stesso è attribuito (con effetti di retrodatazione e inutilizzabilità delle prove: articolo 335-quater Cpp), della durata, proroga e stasi delle indagini, della *discovery* degli atti e della perquisizione non seguita da sequestro (articolo 252-bis Cpp).

In un'ottica prettamente selettiva e deflativa si muovono, al fine di **incentivare la definizione anticipata del procedimento**, le misure dirette:

- › alla puntuale definizione dei termini e delle garanzie del giudizio *in absentia*;
- › a una più intensa qualificazione della *ragionevole previsione di condanna* dell'imputato per giustificare il rinvio a giudizio (articoli 408, comma 1, e 425, Cpp), estesa quale filtro prognostico predibattimentale anche ai reati a citazione diretta (articolo 554-ter, comma 1, Cpp);
- › all'allargamento degli spazi applicativi dell'esimente della particolare tenuità del fatto, della remissione della querela, della messa alla prova;
- › all'implementazione dei benefici premiali nei riti alternativi, fra i quali spicca anzitutto il patteggiamento (articoli 444, comma 1 e 445, comma 1-bis, Cpp), oltre il giudizio abbreviato (articoli 438, commi 5 e 6-ter e 442, comma 2-bis, Cpp) e quello per decreto.

Ulteriori misure acceleratorie o semplificatorie sono previste **in tema di comunicazioni e notificazioni telematiche, digitalizzazione degli atti**, registrazione audiovisiva, partecipazione a distanza, calendario delle udienze ispirato a criteri di celerità e concentrazione (articolo 477, comma 1, Cpp), mutamento del giudice e rinnovazione della prova dichiarativa (articolo 495, comma 4-ter, Cpp).

Come pure va sottolineata **la tendenziale riduzione degli spazi di tutela degli interessi civili, da trasferire in sede civile**, e allo stesso tempo **il rafforzamento della posizione della vittima in sede penale**.

Quanto ai **giudizi di impugnazione**, le novità più significative investono:

- › la limitazione dei casi di appellabilità (articolo 593, comma 3, Cpp);
- › l'esclusione del giudizio sul gravame proposto "per i soli interessi civili", da trasferire in sede civile (articolo 573, comma 1-bis);
- › la positivizzazione del criterio giurisprudenziale (Cassazione, sezioni

Unite penali, n. 8825/2017 del 27 ottobre 2016, Galtelli, Ced 268822-01) per la definizione del difetto di specificità dei motivi (articolo 581, comma 1-bis, Cpp);

- › la prescrizione della previa dichiarazione o elezione di domicilio e per l'assente anche dello specifico mandato a impugnare, ai fini della notificazione del decreto di citazione a giudizio (articolo 581, commi 1-ter e 1-quater);
- › la previsione, di regola, dell'udienza camerale non partecipata, sulla scorta dell'esperienza "cartolare" fatta nel periodo di emergenza sanitaria, salva la richiesta di partecipazione della parte o il differente apprezzamento del giudice (articoli 598-bis e 611);
- › la eliminazione di ogni preclusione per il patteggiamento in appello (articolo 599-bis);
- › la ridotta perimetrazione della obbligatoria rinnovazione della prova dichiarativa per il ribaltamento della pronuncia assolutoria (articolo 603, commi 3-bis e 3-ter);
- › il rinvio pregiudiziale alla Cassazione per la decisione sulla competenza per territorio (articolo 24-bis);
- › la rescissione del giudicato (articolo 629-bis);
- › la revisione europea (articolo 628-bis).

Neppure va sottaciuta la portata degli interventi mirati a rendere **più efficiente la fase dell'esecuzione penale**, soprattutto attraverso il ridimensionamento della deprecabile situazione dei **cosiddetti "liberi sospesi"**.

Certo, si sono perse per strada **l'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento dell'imputato da parte del pubblico ministero** (con la positiva ricaduta che avrebbe avuto sull'obbligo di rinnovazione della prova dichiarativa) e l'archiviazione meritata: misure, entrambe, interessanti e apprezzabili che erano state avanzate dalla Commissione *Lattanzi*.

Prescrizione e improcedibilità

Con specifico riferimento al fattore tempo e alle conseguenze della irragionevole durata del processo, **la prescrizione del reato non rappresenta l'unico, patologico, effetto dell'insuccesso del percorso di semplificazione e accelerazione disegnato dalla riforma**, perché ad essa, operativa solo in primo grado, **si accompagna la improcedibilità nei giudizi di impugnazione**.

Invero, non è sostenibile la disciplina della **prescrizione** del reato, nella parte in cui estende i suoi effetti sulla vita di un processo legalmente instaurato, propiziandone la ineffettività. Al fine di restituire razionalità al sistema, è perciò coerente stabilire il divieto di dichiarare la prescrizione nel corso del processo, salvo che prima della sentenza di primo grado non sia già decorso il tempo necessario. Si era tuttavia avvertito che, oltre la regola secca, dettata dall'articolo 1, comma 1, lettere e-f, della legge n. 3 del 2019, di per sé estemporanea e asistemica, occorre prevedere termini celeri e certi per le successive fasi di impugnazione, la cui ingiustificata violazione non restasse priva di conseguenze.

Al fine di colmare siffatta lacuna (che comportava il deprecabile effetto del "fine processo mai") si è reso necessario intervenire con una nuova disciplina, applicabile **ai procedimenti di impugnazione** che hanno a oggetto reati commessi **dal 1° gennaio 2020**, il cui compasso temporale è determinato, in modo generale e uniforme, nei limiti convenzionali di due anni per l'appello e di un anno per la cassazione. Se ne prevede l'esclusione per i delitti punibili con l'ergastolo e una flessibile calibrazione con termini più larghi (mediante limitate ipotesi di proroga, autorizzata con ordinanza motivata e ricorribile per cassazione), alla stregua di taluni indici di complessità della procedura o con riferimento a fattispecie di speciale gravità e allarme sociale. Per consentire la progressiva messa a regime della nuova disciplina sono stabiliti termini più ampi (tre anni per l'appello e un anno e sei mesi per la cassazione) per la celebrazione dei processi nei quali l'impugnazione è proposta entro il 31 dicembre 2024.

La reazione dell'ordinamento alla *mancata definizione del giudizio di appello* o di cassazione entro il termine di durata massima, oltre l'eventuale ed eccentrica sanzione disciplinare nei casi di negligenza inescusabile del

Si è inteso semplificare l'impianto degli atti e delle notificazioni e assicurare per le indagini e l'udienza preliminare scansioni temporali stringenti

**L'allarmismo mediatico
sugli asseriti
esiti drammatici
della improcedibilità
sembra davvero fuori misura**

magistrato, consiste, anziché - come pure proposto - nell'apprestamento di idonei rimedi compensativi (la riduzione di pena per il condannato, proporzionata all'irragionevole durata, o un indennizzo e la rifusione delle spese per il proscioglimento), nella radicale prescrizione del processo, attraverso l'inedito effetto della **improcedibilità/improseguibilità** per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione (articolo 344-bis).

Con particolare riguardo ai rapporti fra la categoria della **improcedibilità** e quella della **inammissibilità**, non vi è dubbio che trattasi di una questione di straordinario rilievo, sia di ordine dogmatico che pratico-organizzativo, in ordine alla quale non si intravede ancora una soluzione generalmente condivisa.

Sembra, peraltro, preferibile la tesi secondo cui la improcedibilità, dal punto di vista cronologico e logico, implichi una regola di giudizio che va adattata alla struttura del processo e che presuppone il prioritario apprezzamento giudiziale circa la proposizione di una valida impugnazione. Occorre prendere atto sia dei ripetuti *dicta* del diritto vivente circa l'esigenza, affermata con riferimento alla prescrizione, del previo vaglio di una legale e valida instaurazione del giudizio con un ricorso che non possa definirsi meramente apparente (fra le tante, Cassazione, sezioni Unite n. 32 del 22 novembre 2000, D.I., Ced 217266), sia delle caratteristiche del modello organizzativo della Settima sezione della Cassazione per l'esame dei ricorsi inammissibili.

La tesi, per la quale alle Corti è comunque riservato il potere di valutare preliminarmente l'ammissibilità del ricorso (Cassazione, sezione VII, ordinanza n. 43883 del 19 novembre 2021, Ced 283043-01), appare inoltre in grado di offrire un obiettivo senso pratico sia alle disposizioni relative alle ipotesi di rinvio "*per la prosecuzione*", nei rapporti fra improcedibilità ed effetti civili (articolo 578, commi 1-bis e 1-ter, Cpp) o fra improcedibilità e confisca (articolo 578-ter Cpp), sia alla prescritta indicazione delle ragioni alla base delle proroghe, sia al consentito esito alternativo della "*prosecuzione del processo*" su richiesta dell'imputato. Da un lato, non si può autorizzare la prosecuzione del processo, seppure a limitati fini e nella competente sede, anche nel caso in cui il ricorso si palesi inammissibile e, dall'altro, non è configurabile un diritto meramente potestativo dell'imputato.

Non risultano, tuttavia, adeguatamente esplorati i temi, pur rilevanti, del rapporto fra improcedibilità e formazione progressiva del giudicato (annullamento parziale: articolo 624 Cpp) e dell'estensione alla improcedibilità dell'obbligo di immediata declaratoria di determinate cause di non punibilità di cui all'articolo 129, comma 2, Cpp.

Certo è che l'allarmismo mediatico sugli esiti drammatici della improcedibilità (che, secondo alcuni, rischierebbe di mandare in fumo centinaia di migliaia di processi!) **sembra davvero fuori misura**, se si considera che il nuovo modello mira anzitutto, con una serie di misure semplificatorie e acceleratorie, a prevenire che un largo numero di processi si celebri in primo grado o approdi in appello e che, a parte la Cassazione che rispetta ampiamente il termine convenzionale, in circa due terzi delle Corti distrettuali la durata ragionevole del giudizio è già ora assicurata.

Una riforma di sistema fra rito e organizzazione

Pur dopo l'approvazione del corposo decreto attuativo della delega (ben 99 articoli), non sono poche **le questioni aperte circa la portata e la tenuta effettiva dei nuovi istituti**, per la cui soluzione occorrerà prestare la doverosa attenzione allo sviluppo delle prassi applicative e interpretative.

S'intravedono luci – non poche a mio avviso – e qualche ombra!

E però, nonostante le faticose mediazioni esercitate fino all'ultimo momento, non può dubitarsi che si tratti di una **riforma di sistema** e di **impronta sicuramente liberale**, com'è dimostrato, tra l'altro, dal contemporaneo rafforzamento **della presunzione d'innocenza** con il Dlgs n. 188 del 2021, di recepimento della direttiva UE 2016/343, e dalla previsione della deindicizzazione e del diritto all'oblio di imputati e indagati (articolo 64-ter disposizioni di attuazione). E, nell'attraversare organicamente e con largo respiro l'intero spettro della giurisdizione penale, non sembra affatto

che ne venga svalutata la preminente **funzione cognitiva** secondo **un'ottica meramente efficientista**.

Tale giudizio, segnato anche dall'esplicito apprezzamento favorevole della Commissione europea, trova conferma anche per i rilevanti aspetti sostanziali, se si ha riguardo alle ulteriori disposizioni recanti la riforma del sistema sanzionatorio penale e l'introduzione di una disciplina organica della giustizia riparativa (articoli 42-66 Dlgs n. 150/2022), con particolare riguardo **alle nuove pene sostitutive delle pene detentive brevi, alla messa alla prova e alla particolare tenuità del fatto**: disposizioni, queste, ispirate al principio per il quale il carcere non può e non deve essere l'unica risposta al delitto. Ed è prevedibile che tale mutamento del regime sanzionatorio **non resti privo di effetti sulle scelte dei percorsi procedurali e sulle logiche premiali**.

Malcelate diffidenze o preconcepite ostilità, come pure gli opportuni rilievi critici che pretendono un attento ascolto, non possono tuttavia legittimare **la conservazione dell'ormai inaccettabile status quo, tenuto conto**, peraltro, del *target* negoziato con la Commissione europea in ambito PNRR **di riduzione del 25%** del complessivo *Disposition Time* **entro giugno 2026**.

Certo è che, per modernizzare il sistema e mettere finalmente in una effettiva interazione i flussi della domanda e della risposta, non servono soltanto nuovi e più snelli schemi procedurali ma anche un'ampia rete di **risorse** umane, tecnologiche e finanziarie, rinnovate **formazione** e deontologia professionale degli operatori, capacità e **responsabilità** di gestione, organizzazione e controllo del funzionamento della macchina, diffusione di *best practices* e adozione di appropriate misure di *soft law*. Insomma: un orizzonte culturale di intesa su obiettivi e valori condivisi fra magistrati, avvocati e funzionari, i quali, nei rispettivi ruoli e secondo gli specifici contributi, sono chiamati a rimeditare i tradizionali arnesi del "mestiere" e a farsi reali protagonisti di un'audace stagione riformatrice. Consapevoli che, nel contesto di profonde trasformazioni epocali dello spazio e del tempo della giurisdizione, **governance** e **management** della complessa macchina della giustizia non costituiscono una variabile indipendente ed esigono pragmatismo e flessibilità, nel fermo rispetto delle garanzie.

Vanno coltivati con determinazione **ambiti di ricerca finora poco esplorati, se non addirittura eccentrici rispetto all'opera tradizionale del giurista**, e però oggi nevralgici per la definizione degli indicatori di effettività e qualità di un sistema giudiziario.

Fra i tanti: l'architettura dell'organizzazione; il modello di *leadership* fra gerarchia, partecipazione e lavoro di *équipe*; l'allocazione delle risorse e la gestione dei processi organizzativi; le tecniche di informatizzazione e digitalizzazione correlate all'irrompere dell'intelligenza artificiale; l'efficientamento, il controllo e la valutazione delle *performance*; l'*accountability* nella rendicontazione del bilancio sociale.

Ancora e soprattutto si pretende un ripensamento delle forme di organizzazione del lavoro, in virtù dell'impiego, oltre che dei tirocinanti, delle nuove figure professionali costituite dai numerosi addetti all'**Ufficio per il processo**, rispetto ai quali già si segnalano i risultati incoraggianti di talune pratiche *in action*, anche col supporto delle Università, presso la Cassazione e non pochi Tribunali e Corti di appello.

Uno speciale sforzo organizzatorio viene inoltre richiesto con riguardo agli snodi cruciali per il successo dell'impresa riformatrice, che resta affidato all'opera di **filtro** dei Giudici per le indagini preliminari e per l'udienza preliminare e dei Giudici dell'udienza predibattimentale per i reati a citazione diretta. Ad essi è demandata, oltre l'esercizio di poteri di controllo sulla legalità delle indagini e sulla chiarezza e precisione delle imputazioni, la funzione strategica di temperare l'incontrollato dispiegarsi dell'obbligatorietà dell'azione penale, precludendo l'accesso ai processi inutili e superflui secondo il più rigoroso criterio prognostico di condanna dell'imputato, così da sollecitarne il ricorso ai riti alternativi.

Le descritte misure semplificatorie e acceleratorie mirano infatti a deflazionare il dibattimento e ad evitare che un largo numero di processi con-

Diffidenze, ostilità e opportuni rilievi critici, non possono legittimare la conservazione dell'ormai inaccettabile status quo

Si stagliano all'orizzonte straordinarie potenzialità di ricostruzione del complessivo settore della giurisdizione penale

tinui ad approdare alle fasi impugnatorie, così da sterilizzare il deprecabile esito della improcedibilità a causa del superamento dei termini di durata massima dei giudizi di impugnazione.

Infine, per le Corti distrettuali in difficoltà sistemica occorre, sulla base di un'analisi accurata dei dati, agire selettivamente, rendendo disponibili per esse risorse straordinarie, personali e strumentali, da impiegare efficacemente alla stregua di un serio cronoprogramma di riduzione prima e di eliminazione poi dell'imponente *stock* di pendenze e arretrati.

Un modulo procedurale virtuoso potrebbe essere mutuato dalle prassi in atto presso la Cassazione e alcune Corti di appello, rappresentato secondo le scansioni progressive:

- › della ricognizione delle pendenze e dell'arretrato;
- › della costituzione di un *pool* di magistrati, coadiuvati da addetti all'Ufficio per il processo, con il compito di "spogliare" i fascicoli, fissarne un valore ponderale proporzionato alla complessità, rilevare l'inammissibilità, la prescrizione, l'esigenza di priorità della trattazione in previsione della prossima scadenza dei termini di improcedibilità;
- › del raccordo fra presidenti di sezione e di collegio per la selezione dei procedimenti, la fissazione dei ruoli di udienza e la costituzione dei collegi;
- › del rispetto dell'ordine stabilito per i tempi e le modalità di svolgimento delle udienze;
- › del tempestivo deposito della motivazione della sentenza, redatta in forma chiara e sintetica, e della sua pronta notificazione alle parti;
- › della celere trasmissione dei fascicoli al giudice dell'impugnazione;
- › della rilevazione periodica degli organi di controllo circa il corretto impiego delle risorse e l'utilizzo delle migliori prassi, il rispetto del cronoprogramma e i risultati conseguiti.

Il monitoraggio della macchina

Il Ministero della Giustizia effettua un monitoraggio semestrale – cosiddetto **monitoraggio continuo** - dell'andamento degli indicatori PNRR, anche per assolvere l'obbligo di rendicontazione alla Commissione europea dei risultati degli investimenti e delle riforme. A tal fine è stato elaborato da DGStat e DOG un *kit* statistico che riporta per ciascun tribunale o corte di appello l'andamento dei flussi, delle pendenze, del *Clearance Rate* (CR) e del *Disposition Time* (DT).

Con Dm 28 dicembre 2021 è stato altresì istituito il **Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio** sull'efficienza della giustizia penale, sulla ragionevole durata del procedimento e sulla statistica giudiziaria: un organismo di consulenza e di supporto nella valutazione periodica del raggiungimento degli obiettivi di accelerazione e semplificazione, nel rispetto dei canoni del giusto processo e delle garanzie della difesa, nonché di effettiva funzionalità degli istituti finalizzati a garantire un alleggerimento del carico giudiziario.

Per potere svolgere efficacemente il suo ruolo proattivo **il Comitato potrebbe muoversi secondo un duplice schema operativo**. Il primo, di tipo itinerante, mirato all'ascolto e alla rilevazione sul territorio delle criticità organizzative delle singole Corti di appello, sulla base dei dati offerti da DGStat e DOG, partendo dalle Corti titolari di *best practices* per passare alle Corti che versano in situazioni difficili fino a quelle estreme. Il secondo, diretto alla misurazione della qualità dei dati, alla loro valutazione e alle conseguenti proposte di intervento, fino alla elaborazione di un flessibile *modello di sistema*.

I lavori del Comitato dovrebbero essere infine riversati, secondo scadenze periodiche, in apposite relazioni dirette al Ministro della Giustizia, così da promuovere una costante **radiografia nazionale della giustizia penale**.

Di fronte alle sfide della modernità (o postmodernità) si stagliano, dunque, all'orizzonte della comunità dei giuristi **rischi sistemici**, ma anche straordinarie potenzialità di ricostruzione del complessivo settore della giurisdizione penale, della quale essi per primi, pratici e accademici, sono destinati a farsene carico e ad esserne attori.

Riforma Cartabia, intervento sulle pene destinato a ottenere risultati modesti

Tullio Padovani
già Professore ordinario di diritto
penale presso la Scuola
Superiore "Sant'Anna" di Pisa

Due tipi di inflazione intossicano da gran tempo il sistema penale italiano: quella **processuale**, dipendente dal numero e dalla durata dei procedimenti penali, e quella **carceraria**, dipendente da un sovraffollamento reso intollerabile dalle condizioni barbariche cui è stata da gran tempo abbandonata l'esecuzione penale. Intervenire su questi nodi è impresa tutt'altro che semplice. I livelli di intervento possono tuttavia assumere diversa ampiezza e incidere con diversa consistenza sulle drammatiche condizioni in cui versa il nostro sistema punitivo. Cinquant'anni fa, a partire dal Dl 11 aprile 1974 n. 99, convertito nella legge 7 giugno 1974 n. 220, si è imboccata la via dell'intervento novellistico rivolto a disposizioni di carattere generale, **ma capaci di incidere a raggiera su plurimi versanti sanzionatori**. Si trattò allora della dilatazione della sospensione condizionale, della facoltatività della recidiva, del giudizio di equivalenza o di prevalenza tra circostanze, sempre rimesso al giudice, e di estensione del regime favorevole della continuazione al concorso eterogeneo. In pratica, **si iniziò così a consegnare al giudice le chiavi del sistema sanzionatorio**, con l'obiettivo dichiarato di alleggerirne il peso, riducendo il flusso già prorompente della popolazione carceraria. Di lì a poco, nuove prospettive di decrescita saranno affidate **alla riforma penitenziaria**, che entrerà in vigore l'anno successivo; con gli esiti peraltro noti. Nel 1981, sotto il titolo di «modifiche al sistema penale», la legge n. 689 farà luogo tra l'altro, **a una cospicua depenalizzazione**, alla contestuale previsione dell'illecito amministrativo a carattere punitivo e all'introduzione delle sanzioni sostitutive. **La sequela successiva non si distacca da questo tracciato** e, trotterellando di intervento in intervento, giunge alla nuova tappa, quella odierna, alle prese con i soliti problemi. **La formula solutoria è sempre offerta dall'ampliamento della discrezionalità giudiziale. La politica criminale è stata progressivamente delegata alla giurisdizione**; che peraltro, intervenendo su casi singoli, non può risolvere il problema; **al massimo, ne alleggerisce il peso**. Solo in passato, scolmatori più efficienti erano disponibili, e resi operativi, a scansioni pressoché fisse: amnistie e indulti. L'interramento definitivo di questi scolmatori si coglie nell'arido tracciato normativo dell'articolo 79 della Costituzione, novellato nel 1992, che ha sostanzialmente eretto una diga invalicabile all'adozione dei provvedimenti di clemenza.

L'attuale intervento legislativo operato col Dlgs 150/2022 non si discosta dai tentativi precedenti, e non costituisce quindi una «riforma», se con tale termine si evoca un rinnovamento, almeno parziale, del quadro sistematico. Si tratta più propriamente di **un intervento novellistico** destinato **a percorrere i soliti binari**; le vetture che viaggiano potranno anche essere confortevoli, ma non possono certo cambiare l'itinerario, che è segnato, ed è modesto. Il rilievo è circoscritto – sia ben chiaro – alla parte penale della novella, che non assume, peraltro, un carattere preponderante nell'economia del testo. **Ben più vasti e articolati si presentano infatti gli interventi normativi sul processo penale**, ma, per quanto possa capirne chi scrive, in quel comparto, se si ha in mente **un processo penale in saldo equilibrio tra garanzie ed efficienza, le ombre prevalgono sulle luci**. All'ambito sostanziale compete, tuttavia, in prima e decisiva battuta, un compito essenziale, **quello di fissare i paletti del carcere**: compito che nell'attuale, drammatico contesto, dovrebbero essere oggetto di massima cura. Dati i limiti determinati dalla legge di delega, non ci si poteva certo aspettare un risultato corrispondente alle necessità impellenti; l'attuazione in sede di decreto delegato – per quanto tecnicamente qualificata – ha trasferito sul piano della concretezza il quadro deludente che sin dall'origine si coglieva nella matrice.

Il punto di forza del Dlgs 150/2022 sul piano penalistico

Il punto di forza dell'intervento penalistico è costituito dalla **nuova disciplina delle pene sostitutive**, mentre l'**aspetto di maggior novità** è costituito dall'introduzione dei meccanismi della «**giustizia riparativa**».

Per quanto riguarda le prime, si tratta di alternative sanzionatorie presenti da tempo, ma promosse, ora, nel titolo e nella collocazione: non più «sanzioni» sostitutive, termine generico, idoneo a sottolineare un ruolo, a cominciare dal nome, ancillare rispetto alle «pene», **ma «pene» vere e proprie**, come tali chiamate ad occupare uno scranno nell'empireo stesso del codice penale, all'articolo 20-*bis* di fresco conio, che appare destinato essenzialmente a proclamarne una dignità di appartenenza sistematica. Si tratta peraltro di **un'operazione di natura araldica**: il conferimento di un titolo nobiliare, per giunta senza feudo alcuno. Le rinominate «pene» mantengono, quanto a rapporto con la pena sostituita, **una dimensione funzionale di accessorialità**: quando si tratta di sanzioni restrittive della libertà personale, la mancata esecuzione della pena sostitutiva o la violazione delle prescrizioni comporta, in ultima istanza, il recupero *in toto* o *in parte* della pena detentiva originaria. Il nuovo articolo 66 della legge 689/1981 intermedia il nesso con minore drasticità del testo originario, ma non lo sopprime affatto. Per rendere davvero autonome le pene subentrate alla reclusione o all'arresto, **sarebbe stato necessario prevederne l'alternatività editale rispetto alla pena detentiva**, stabilendo, in caso di inosservanza, un regime sanzionatorio basato su un'incriminatione *ad hoc*. Con la legge 689/1981 si sono introdotte invece misure sospensive a contenuto sanzionatorio con efficacia estintiva; e tali sono rimaste.

Gli abbellimenti sono peraltro numerosi e commendevoli; in particolare, l'eliminazione della semidetenzione e la sua sostituzione con la semilibertà; l'ampliamento dei limiti di applicabilità della sostituzione; la dichiarata sussidiarietà rispetto alla sospensione condizionale, a suo tempo oggetto di un'accusa polemica che vide soccombenti i sostenitori della tesi ora affermata normativamente dal nuovo testo dell'articolo 58 della legge 689/1981.

Una considerazione particolare merita la nuova disciplina della pena pecuniaria sostitutiva, che è, in sé e per sé, certamente apprezzabile per lo sforzo di delineare uno strumento sanzionatorio così problematico, secondo criteri di uguaglianza sostanziale e di proporzione afflittiva. Ad essi corrisponde la disposizione dell'articolo 56-*quater* della legge n. 689/1981, che prevede un sistema di conversione per tassi giornalieri, ciascuno di valore oscillante tra 5 e 2500 euro, commisurato «alla quota di reddito giornaliero» suscettibile di essere impiegata per il pagamento della pena pecuniaria. Ovviamente, anche la «riconversione», in caso di inadempimento, è effettuata in base al valore giornaliero determinato dal giudice (articolo 71 della legge 689/1981).

In un quadro così novellato si assiste tuttavia a una drastica divaricazione di regime tra pene pecuniarie sostanzialmente omologhe, e cioè tra la pena pecuniaria principale e la pena pecuniaria sostitutiva. La prima non è determinata per tassi, ma a somma complessiva ex articolo 133-*bis* del Cp; e si converte in caso di inadempimento, a tasso fisso, a norma dell'articolo 135 del Cp. Basta allora ipotizzare il caso di un reato punito cumulativamente con pena detentiva e pena pecuniaria, supporre la sostituzione della pena detentiva con pena pecuniaria, e immaginare un inadempimento, con conseguente necessità di ricorrere a regime di conversione differenziati, per rendersi conto che la disciplina della pena pecuniaria non può sopportare frammentazione tanto incongrua. **Essa richiede ormai una revisione radicale**, che appare tanto più urgente se si considera che la novella ha profondamente modificato il meccanismo esecutivo della pena, incidendo positivamente sulla sua effettività, fino ad oggi di consistenza men che labile e, soprattutto, distribuita sul territorio in gradienti assurdamente diversificati. Il nuovo testo dell'articolo 660 del Cp, trasforma infatti l'adempimento della pena pecuniaria, da semplice debito tributario, destinato ad un percorso esecutivo farraginoso, **in esecuzione penale vera e propria**, caratterizzata dall'automatica applicazione della sanzione di conversione qualora resti inosservato il termine stabilito per l'adempimento.

Pene sostitutive: il nuovo assetto

Il riassetto del comparto delle «pene» sostitutive, resta tuttavia confinato en-

Gli abbellimenti sono numerosi: ad esempio l'eliminazione della semidetenzione e la sua sostituzione con la semilibertà

tro limiti funzionali **modesti, per cui modesta sarà la sua incidenza sull'inflazione carceraria**. A tacere dai limiti normativi di applicabilità, meccanismi sanzionatori quali la semilibertà, la detenzione domiciliare, il lavoro sostitutivo presuppongono **una qualche forma di stabile radicamento sociale**: un'abitazione, un contesto familiare in grado di sovvenire alle necessità del detenuto, un'attività remunerata di cui egli possa campare. **La pena pecuniaria, poi, non è pena per chi versi in condizioni di indigenza**: i cinque euro della tariffa minima di conversione permetteranno anche ad un modesto operaio di far fronte all'adempimento, ma per un disperato alla fame saranno sempre un miraggio irraggiungibile. Francesco Carrara, elogiando l'astratta perfetta congruità della pena pecuniaria rispetto al furto, ne rilevava la concreta impraticabilità: dopo la condanna, **il ladro che prima rubava per bisogno, avrebbe incrementato i furti per saldare il debito penale**.

Le "pene" sostitutive costituiscono in realtà un provvido paragrafo del diritto penale del cittadino, nel cui ambito l'inflazione della pena carceraria è fenomeno relativamente marginale: quando si verifica, suscita reazioni, peraltro legittime, per la «scoperta» di quale inferno il carcere sia. Non le suscita, o molto meno, invece, quando è dispensato, con generosa ferocia, ai nemici del popolo e a coloro che, finiscono con l'essere ad essi assimilati per condizioni personali e sociali. Per il pattume umano, frutto di una raccolta differenziata condotta su basi normative spesso allucinanti (ad esempio, la disciplina penale delle sostanze psicotrope e stupefacenti), **il carcere può continuare a essere l'immondezzaio, lo strumento di tortura, il veicolo di morte su cui si imposta la finalità rieducativa**.

Non poteva essere questa la sede – si obietterà – per affrontare un problema di tal fatta, che si trascina da duecentocinquanta anni circa, e cioè da quando esiste il carcere come istituzione penitenziaria, anche se è negli ultimi tempi (*motus in fine velocior?*) che il degrado ha assunto connotati parossistici. L'obiezione è formalmente corretta, ma se il primo problema **del sistema penale è il carcere**, e se il carcere è oggi in Italia luogo di tortura e di maltrattamenti, lascia interdetti che non si sia inteso affrontare la questione con il rigore imposto dal tragico stato delle cose, proprio in occasione di un intervento destinato alla pagella europea. Si trattava di impostare finalmente il rispetto della clausola dell'*extrema ratio* nel ricorso alla pena carceraria **non già a partire dalla domanda, bensì dall'offerta punitiva**. Incidere sulla domanda serve a poco o a niente: gli studi del comitato Massimo Pavarini hanno da tempo dimostrato che la popolazione carceraria non segue l'andamento della legislazione, **ma le condizioni materiali della società**. È sull'offerta che occorre dunque incidere. Quattro i punti essenziali. Il primo: la certificazione preventiva di conformità dei luoghi di detenzione; il secondo: la determinazione rigida della capienza massima di ogni istituto; il terzo: il divieto tassativo di accoglienza in esubero; il quarto: l'applicazione di una misura alternativa ai detenuti prossimi al termine di pena, per rispondere alle necessità di nuovi ingressi non differibili. In una parola sola: *numerus clausus*, secondo le indicazioni di recente formulate nell'ultimo *General Report*, del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani o degradanti. In un'epoca denominata dagli algoritmi, governare i flussi dovrebbe essere poco più di una bazzecola; e, **se non lo fosse, dovrebbe comunque essere una necessità includibile e cogente**.

Le innovazioni di carattere processuale

Sul piano dell'inflazione processuale, **poco ci si poteva aspettare dal decreto delegato, e poco si è ottenuto**. Le traiettorie perseguite battono sentieri noti: l'incremento dei reati perseguibili a querela, una nuova ipotesi di oblazione a effetto estintivo correlato all'adempimento di prescrizioni riparatorie e, infine, la modifica dell'articolo 131-*bis* del Cp per rimediare ad un vero e proprio strafalcione legislativo.

Manca invece il *refugium peccatorum* normalmente allestito nei padiglioni degli interventi novellistici: la depenalizzazione di qualche cianfrusaglia normativa. Iniziato onorevolmente nel remoto 1967 con la depenalizzazione in materia stradale, **il cammino della depenalizzazione ha proceduto in calando progressivo sino alla fine degli anni Novanta** del secolo scorso, con qualche appendice successiva. Gli effetti positivi della raschiatura del barile sono stati in larga parte va-

Il riassetto del comparto delle pene sostitutive è confinato entro limiti funzionali modesti, scarsa sarà la sua incidenza sull'inflazione carceraria

Per quanto concerne l'incremento della perseguibilità a querela, i pro e i contro si ripropongono immutati a ogni successiva dilatazione

nificati dal sopravvenire inesausto di nuove incriminazioni, al punto che l'appello alla depenalizzazione continua a risuonare come un ricorrente grido di dolore. Del tutto privo di senso, va detto, in primo luogo, perché quel che si poteva depenalizzare, alla stregua dei criteri in varia guisa minimalistici adottati, **è stato già depenalizzato**; in secondo luogo perché la depenalizzazione in concreto sulla base della minima offensività è assicurata, bene o male, **dalla causa di non punibilità dell'articolo 131-bis del Cp**; e in terzo luogo (che in realtà è il primo) perché ciò che si dovrebbe davvero depenalizzare viene gelosamente custodito nella teca del diritto penale simbolico in variante paradigmatico – esemplare: si tratta ovviamente **della disciplina penale degli stupefacenti, che da sola pesa almeno per un terzo sull'inflazione processuale e carceraria**. La funzione reale di tale apparato “punitivo” è solo quella di garantire, ad opera dello Stato, il saldo monopolio della criminalità organizzata nella produzione e nel commercio delle sostanze.

Per quanto concerne l'incremento della perseguibilità a querela, i pro e i contro si ripropongono immutati a ogni successiva dilatazione. Da un lato, si favorisce (mediante la remissione) una composizione del conflitto in termini riparatori, più utile e significativa dell'inflizione di una pena “nominale”. Dall'altro, si rischia di ostacolare la persecuzione di un reato scaturito da un conflitto interpersonale, la cui stessa persistenza può impedire la proposizione della querela. Il delitto di violenza privata, ad esempio, diviene, salvo qualche eccezione, perseguibile a querela. Poiché la condotta è costituita da una violenza o da una minaccia a fare, omettere o tollerare, non è difficile ipotizzare che il reo, se prima minacciava per passare ad es. indisturbato sul terreno altrui, perpetui e rinforzi la minaccia per dissuadere dalla presentazione della querela. La via mediana tra la rigidità della persecuzione, nonostante il disinteresse effettivo dell'offeso, e la flessibilità ambigua della scelta, interamente a lui rimessa, sta evidentemente altrove: nella discrezionalità dell'esercizio dell'azione penale. **All'invocazione, un tempo s'apriva il cielo con tuoni e fulmini; ora resta chiuso; ma, allo stato, sempre silenzioso.**

L'introduzione della nuova ipotesi di oblazione per le contravvenzioni in materia di alimenti e bevande (legge 30 aprile 1962 n. 283) ripropone il modulo estintivo inaugurato, in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro, dalla legge 19 dicembre 1994 n. 758, ripreso poi dagli articoli 318-bis e seguenti, del Dlgs 3 aprile 2006 n. 152 in materia ambientale. Ci si chiede se non fosse allora il caso di prevedere una disciplina di carattere generale e comune, riformulando l'intero quadro dell'oblazione, oggi segmentato in frazioni normative stratificate.

Infine, la riformulazione dell'articolo 131-bis del Cp si segnala per il capovolgimento del presupposto applicativo. Nel testo originario, la causa di punibilità poteva riferirsi soltanto ai reati per cui fosse comminata la pena detentiva «non superiore nel massimo a cinque anni»; ora invece il limite concerne i reati per cui sia prevista la pena detentiva «non superiore nel minimo a due anni». **In effetti, la scelta originaria era paradossale.** Il massimo edittale è fissato in funzione di deterrenza restrittiva (se tutti i reati fossero puniti con la stessa pena, non vi sarebbe alcun interesse a circoscrivere la condotta criminosa) e rappresenta corrispettivamente una garanzia per il reo circa l'estremo limite della pretesa punitiva. Esso non esprime quindi la gravità indefettibile che l'ordinamento ricollega alla violazione, che si concretizza nel minimo edittale: una soglia, in linea di principio assoluta, cui è vincolata la tutela dell'interesse protetto. **L'identificazione di una «particolare tenuità del fatto»** da tale soglia deve logicamente muovere. Un sequestro di persona può essere tanto grave da implicare la condanna fino a otto anni di reclusione, ma la soglia minima di gravità è di soli quindici giorni. In questo senso, già la Corte costituzionale (n. 156/2020) aveva dichiarato l'illegittimità dell'articolo 131-bis del Cp. nella parte in cui non consentiva l'applicazione della causa di non punibilità «per i quali non è previsto un minimo edittale di pena detentiva».

Il nuovo scenario della giustizia riparativa

Da ultimo si apre lo scenario della «giustizia riparativa»: il Titolo IV del decreto è interamente dedicato alla sua disciplina organica. Secondo la definizione espressamente formulata (articolo 42, comma 1, lettera a), del Dlgs 150/2022),

essa consiste in «ogni programma che consente alla vittima, alla persona indicata come autore dell'offesa e ad altri soggetti appartenenti alla comunità di partecipare liberamente, in modo consensuale, attivo e volontario, alla risoluzione delle questioni derivanti da reato, con l'aiuto di un terzo imparziale, adeguatamente formato, denominato mediatore». L'«esito riparativo» è a sua volta (lettera e) identificato in «qualunque accordo, risultante dal programma di giustizia riparativa, volto alla riparazione dell'offesa e idoneo a rappresentare l'avvenuto riconoscimento reciproco e la possibilità di ricostruire le relazioni tra i partecipanti».

In primo luogo, occorre rilevare che, nonostante il nome («giustizia») **non si tratta di un'istituzione alternativa rispetto alla giustizia "ordinaria", ma di una struttura complementare, di operatività ed efficacia meramente eventuali.** Il raggio d'azione dell'istituzione è necessariamente condizionato dalla presenza di una vittima persona fisica secondo la definizione dell'articolo 42, comma 1, lettera b), del Dlgs 150/2022. **Restano dunque fuori gioco i reati in cui un tale soggetto non sia identificabile in punto di diritto o non sia presente in fatto.** La partecipazione alla procedura è aperta, ovviamente, anche ai soggetti che non abbiano ancora subito alcuna condanna (articolo 42, comma 1, lettera c), del Dlgs 150/2022). Dovrà verosimilmente trattarsi di rei confessi o di soggetti disponibili a essere ritenuti colpevoli. Infatti, per quanto le dichiarazioni rese e le informazioni acquisite nel caso del programma siano inutilizzabili in sede contenziosa e in fase esecutiva (articolo 51), e il mediatore sia vincolato al segreto (articolo 52), lo svolgimento del programma è a conoscenza dell'Autorità giudiziaria, che dei suoi esiti deve essere informata (articolo 57). Il fallimento dell'iniziativa non produce «effetti sfavorevoli» nei confronti della «persona indicata come autore dell'offesa» (articolo 58, comma 2); ma certo indurrà fatalmente l'idea che la «persona indicata» sia quella giusta.

È evidente come la platea dei potenziali fruitori sia destinata a risultare modesta. Non meno modesta appare, in prospettiva, l'attrattività che il programma potrà esercitare. Il suo esito positivo può infatti tradursi **al massimo in una circostanza attenuante** (secondo il novellato articolo 62, n. 6, del Cp) o in una semplice valutazione positiva nella determinazione della pena ex articolo 133 del Cp (articolo 58, comma 1, del Dlgs 150/2022).

A fronte di sì scarna messe si prospetta peraltro – *italico more*, vien fatto di dire – un apparato istituzionale di tutto rispetto. Partendo dal basso si incontrano i **Centri per la giustizia riparativa istituiti presso gli enti locali**, individuati dalla **Conferenza locale per la giustizia riparativa**, di livello distrettuale. I Centri possono operare direttamente, stipulare contratti di appalto o avvalersi di enti del terzo settore. Al vertice si colloca la **Conferenza nazionale per la giustizia riparativa presieduta dal Ministro della giustizia**, con funzioni di programmazione, proposta e monitoraggio. Le attività funzionali saranno assicurate da «mediatori esperti», per la cui formazione l'articolo 59 delinea una complessa disciplina. Ad esempio, la formazione teorica, prevista in ottanta ore (articolo 59, comma 3, del Dlgs 150/2022), dovrà fornire «conoscenze su principi, teorie e metodi della giustizia riparativa, nonché nozioni basilari di diritto penale, processuale penale, penitenziario e minorile, criminologia, vittimologia e ulteriori materie correlate»: un vasto programma, vien fatto di dire. Compiuto proficuamente l'*iter* degli studi e della formazione pratica, superate le prove stabilite, si apre l'accesso all'elenco dei mediatori esperti, istituito presso il Ministero della giustizia, che costituisce requisito di legittimazione all'esercizio dell'attività (articolo 60).

Chi paga? L'articolo 67 del Dlgs 150/2022 istituisce un *Fondo per il finanziamento di interventi in materia di giustizia riparativa*, con una dotazione di euro 4.438.524 di cui una «quota» è trasferita agli enti locali presso cui operano i Centri per la giustizia riparativa, per assicurare il loro funzionamento e la prestazione dei servizi. Poiché per l'istituzione e la tenuta dell'elenco dei mediatori (articolo 60, comma 3), per il coordinamento centrale dei servizi (articolo 61, comma 3) e per le Conferenze locali (articolo 63, comma 6) è prevista una clausola di invarianza finanziaria (dispensata con generosità simmetricamente inversa alla sua plausibilità), resta il dilemma: **basteranno quei quattro milioni per sostenere un tale apparato? Basteranno certo, se la giustizia riparativa sarà quel che pare: poca cosa.**

La giustizia riparativa consente alla vittima di partecipare alla risoluzione delle questioni derivanti da reato, con l'aiuto di un mediatore

Riforma Cartabia: indagini preliminari e processo penale

Il volume, aggiornato alle ultime modifiche apportate al regime transitorio dal DL 31 ottobre 2022, n. 162, come convertito in legge n. 199 del 30 dicembre 2022, analizza sistematicamente il DLgs n. 150 del 10 ottobre 2022, attuativo della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari.

Il provvedimento – entrato in vigore il 30 dicembre 2022 – interviene a vario titolo:

- ▷ sul sistema penale sostanziale, rivedendo tra l'altro il regime di procedibilità di numerosi reati, l'accesso alla Map e la particolare tenuità del fatto;
- ▷ sul sistema processuale, attraversando l'intero procedimento penale, nelle sue diverse fasi, gradi e articolazioni (dalle indagini preliminari al dibattimento, dall'udienza preliminare ai riti alternativi, passando per il processo *in absentia*, i giudizi di impugnazione, fino all'esecuzione penale);
- ▷ sul tessuto delle principali leggi complementari ai due codici, con particolare riferimento alla disciplina sanzionatoria delle pene sostitutive delle pene detentive brevi e delle pene pecuniarie, nonché sul corredo delle disposizioni di attuazione e di coordinamento al Cpp.

Un titolo autonomo del decreto è dedicato alla disciplina organica della giustizia riparativa, autentico *novum* dell'intero progetto riformatore.

Completa il volume, l'appendice normativa con il testo del DLgs n. 150/2022 (nella versione "consolidata" conseguente alla legge n. 199/2022).

AUTORI

Giuseppe Amato - Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bologna

Laura Biarella - Avvocato del Foro di Perugia e giornalista pubblicista

Renato Bricchetti - Presidente di Sezione della Corte di Cassazione

Giovanni Canzio - Presidente emerito della Corte di Cassazione

Fabio Fiorentin - Giudice del Tribunale di Sorveglianza di Venezia

Carmelo Minnella - Avvocato cassazionista, cultore diritto penitenziario Università Catania

Aldo Natalini - Giudice addetto all'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, dottore di ricerca

Tullio Padovani - Professore emerito di diritto penale Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, Avvocato

Eugenio Sacchetti - Avvocato, autore di numerosi volumi e pubblicazioni

Giorgio Spangher - Professore emerito di diritto processuale Università La Sapienza di Roma