

In attesa delle norme delegate, gli avvocati commentano la legge 134/21 collegata al Pnrr

# Processo penale, luci e ombre della riforma Cartabia

PAGINE A CURA  
DI ANTONIO RANALLI

Una riforma attesa e molto discussa, legata a doppio filo al Pnrr. Si tratta della riforma del processo e del sistema sanzionatorio penale, nata su iniziativa della ministra della giustizia, Marta Cartabia. A qualche mese dalla sua entrata in vigore, la legge 27 settembre 2021, n. 134 si trova oggi nella fase di attuazione da parte del legislatore delegato, che dovrà concludersi entro il 19 ottobre 2022. La riforma, che prevede la delega al Governo per l'efficienza del processo penale, si inserisce in un quadro molto ampio verso una riorganizzazione della giustizia tesa ad elevare l'efficienza e la riduzione dei tempi della giustizia. Tra le principali novità «toccate» dalla Riforma Cartabia ci sono: prescrizione; digitalizzazione e processo penale telematico; Indagini preliminari e udienza preliminare; termini di durata delle indagini e discovery; effetti dell'iscrizione della notizia di reato; appello; Cassazione; procedimenti speciali: patteggiamento allargato e giudizio abbreviato; mutamento del giudice o del collegio; querela; pena pecuniaria; pene sostitutive delle pene detentive brevi; particolare tenuità del fatto; sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato; giustizia riparativa; disciplina sanzionatoria delle contravvenzioni.

In queste ultime settimane sulla riforma si è aperto un dibattito tra gli avvocati penalisti, e su *Affari Legali* riportiamo alcune delle posizioni del mondo dell'avvocatura. «Con questa legge il Parlamento ha conferito una serie di deleghe molto ampie, che andranno ad impattare incisivamente su innumerevoli «settori» dell'ordinamento penale e processuale penale, all'auspicato scopo di consentire la celere definizione dei procedimenti penali e la riduzione della loro durata del 25% già nel prossimo quinquennio», spiega Francesco Sbisà, partner di BonelliErede. «In attesa del testo degli schemi di decreti legislativi di attuazione – che, secondo quanto dichiarato dalla ministra della Giustizia in Parlamento, saranno trasmessi alle Commissioni competenti prima dell'estate 2022 – sarà interessante capire se (e come) il legislatore delegato riuscirà nella difficile opera di contemperamento di due interessi confliggenti per definizione: da una parte, la tutela del pieno esercizio delle garanzie difensive a favore dell'imputato, e dall'altra l'annosa necessità al-

mento. Si pensi, ad esempio, alla digitalizzazione del processo, che, sebbene auspicabile, potrebbe però nascondere il rischio della creazione di un procedimento parallelo «a distanza», che renderebbe del tutto superflua la presenza fisica dell'imputato e dello stesso difensore. Da questo punto di vista, un'azione di massiccia depenalizzazione avrebbe potuto rivelarsi un'efficace soluzione, da un lato, per alleggerire il carico operativo della macchina della giustizia e convogliare le energie processuali degli operatori sui reati più gravi o di maggiore allarme sociale e, dall'altro, per salvaguardare quei tempi e modi non comprimibili per garantire un effettivo e (giusto) esercizio della giurisdizione».

«Mi soffermo brevemente su uno degli aspetti rilevanti del processo penale, ossia quello delle indagini preliminari e dell'udienza preliminare», dice Antonio Bana dello Studio Legale Bana. «In particolare, si stabilisce che il pubblico ministero possa chiedere il rinvio a giudizio dell'imputato solo quando gli elementi acquisiti consentono una «ragionevole previsione di condanna». È bene dedicare particolare attenzione anche ai termini di durata delle indagini e alla discovery. Si rimodulano i termini di durata massima delle indagini rispetto alla gravità del reato. Inoltre, alla sca-

denza del termine di durata massima delle indagini, fatte salve le esigenze specifiche di tutela del segreto investigativo, si prevede un meccanismo di discovery degli atti, a garanzia dell'imputato e della vittima, anche per evitare la prescrizione del reato, associato a un intervento del giudice per le indagini preliminari in caso di stasi del procedimento. Gli uffici del pubblico ministero, per garantire l'efficace e uniforme esercizio dell'azione penale, nell'ambito di criteri generali indicati con legge dal Parlamento, dovranno individuare priorità trasparenti e predeterminate, da indicare nei progetti organizzativi delle Procure e da sottoporre all'approvazione del Consiglio Superiore della Magistratura (Csm). In linea con il principio costituzionale della presunzione di non colpevolezza, si prevede che la mera iscrizione del nominativo della persona nel registro delle notizie di reato non possa determinare effetti pregiudizievole sul piano civile e amministrativo. Da ultimo, si limita la previsione dell'udienza preliminare a reati di particolare gravità e, parallelamente, si estendono le ipotesi di citazione diretta a giudizio. Il giudice dovrà pronunciare sentenza di non luogo a procedere quando gli elementi acquisiti non con-

sentano una ragionevole previsione di condanna».

Semplice riforma del proces-

so penale o riforma del diritto penale? «Non è una domanda peregrina», dice Matteo Uslenghi, socio di Lca Studio Legale. «Dopo le molte riforme «a pezzettini» di questi anni, motivate da esigenze più o meno contingenti, un intervento che finalmente ha un innegabile ambizione di organicità: oltre ad interventi distribuiti sull'intero arco del diritto processuale, gli investimenti sul personale giudiziario e la strutturazione dell'Ufficio del processo, fino alla legge delega sull'ordinamento giudiziario di questi giorni. Con un diritto sostanziale tendenzialmente rigido, quale è quello penale, un intervento con effetti tanto ampi sul suo processo sembra equivalere, almeno in potenza, al rinnovo del suo volto concreto. D'altro canto, efficienza e ragionevole durata del processo - notoriamente finalità centrali della riforma - significano certezza ed effettività della pena, aspetti direttamente attinenti alla capacità punitiva e preventiva della normativa penale. E sicuramente su questo fronte, per quanto l'attenzione mediatica si sia incentrata sin qui soprattutto sulla improcedibilità a fine processo, mi sembrano di gran lunga da prediligere gli interventi sul suo inizio, da un lato tesi a evitare dibattimenti inutili, per le risorse degli uffici e per la vita degli imputati, dall'altro in grado di responsabilizzare chi giudi-

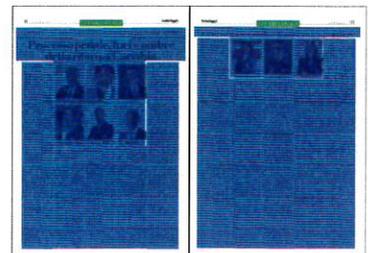
ca. Primo fra tutti il rafforzamento del potere/dovere di filtro del giudice dell'udienza preliminare, passaggio sistematico fondamentale ma che, sul piano concreto, la giurisprudenza aveva quasi completamente svuotato negli ultimi anni».

Per Jean-Paul Castagno, partner e head del Dipartimento di Diritto penale dell'economia e dell'impresa di Orrick, la Riforma Cartabia «nel professarsi portatrice di (condivisibile e lovevoli) istanze di efficienza del processo, e così della giustizia, penale e civile, si presenta come una riforma «a formazione progressiva»: dall'originario disegno di legge Bonafede all'attuale Legge delega, siamo oggi di fronte solo ad alcune norme di dettaglio e ad una serie più corposa di principi guida da delineare maggiormente in futuri decreti attuativi. Se non può dubitarsi che per una riforma organica sia necessario molto tempo ed il coinvolgimento di diversi attori istituzionali, una riforma in corso di discussione da oltre due anni non parte decisamente sotto la buona, e tanto cercata, stella dell'efficienza. In atte-

se della emissione dei decreti attuativi della riforma, non può nascondersi una certa diffidenza per talune apparenti novità di alcuni momenti topici del processo penale. Si pensi al mutamento della regola di giudizio in udienza preliminare: se nell'attuale sistema, il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere anche quando gli elementi acquisiti risultano insufficienti, contraddittori o comunque non idonei a sostenere l'accusa in giudizio, la riforma introduce il canone della «ragionevole previsione di condanna». Al netto dell'effettivo rischio di «pre-giudizio di primo grado» nel caso di procedimenti che passino tale vaglio, è realmente possibile perseguire l'utopistica efficienza del processo penale attraverso una modifica lessicale, disancorata da una effettiva deflazione di cosa non sia penalmente rilevante già operata in fase di indagine? Si pensi ancora alla creazione della c.d. udienza filtro per i soli procedimenti a citazione diretta, parametrata sul medesimo canone della ragionevole previsione di condanna: vista la già sperimentata inefficienza, e il connesso rallentamento dei tempi, dell'udienza preliminare, può portare reale efficienza la sostanziale replica di tale filtro processuale anche in quei procedimenti che saltano interamente tale fase?».

Per Maurizio Bortolotto, founding partner dello Studio Gebbia Bortolotto Penalisti Associati «anche se è necessario attendere la promulgazione

dei decreti delegati, uno degli aspetti che più mi lascia perplesso sono i termini entro i quali dovrà essere riscritta l'udienza preliminare, ovvero di quel momento processuale - tra le indagini ed il dibattimento - nel quale viene rimesso ad un Giudice di valutare - considerate le indagini svolte dal Pm - l'opportunità di portare avanti l'azione penale, o di concludere il processo. In sostanza, nell'ottica del legislatore, l'udienza preliminare avrebbe permesso di interrompere immediatamente i processi non sorretti da elementi probatori rilevanti, riducendo i tempi della giustizia. Per anni, sia gli avvocati che i magistrati stessi hanno manifestato le loro perplessità in ordine alla reale efficacia di tale strumento. Queste perplessità sono sorrette an-



che dai dati: infatti, come riportato nella relazione della Commissione Lattanzi del 2021, i procedimenti che si concludono con l'udienza preliminare sono solo il 10% del totale e il rinvio a giudizio dopo l'udienza preliminare genera (in media) un aumento di durata del processo di circa 400 giorni. Si tratta di numeri impressionanti che dimostrano la sconfitta dei sostenitori dell'udienza preliminare. Con la riforma Cartabia si è tentato, a mio parere non riuscendo, di dare maggior rilievo all'udienza preliminare in due modi: limitando ulteriormente il catalogo dei reati per i quali è prevista l'udienza preliminare e rendendo più stringente la regola di giudizio. Tuttavia, sia il valore professionale del Ministro firmatario della riforma, sia il periodo storico, mi avevano portato a sperare in qualcosa di più audace. Continuo, infatti, a sostenere la necessità che l'udienza preliminare venga abolita del tutto. Ciò non significherebbe ridurre i diritti degli imputati, ma, piuttosto, velocizzare i processi e permettere di giungere nel più breve tempo possibile alla verità processuale, unico vero obiettivo del processo penale».

Secondo **Matteo Vizzardi**, partner di **Dentons**, la riforma del processo penale, nelle sue linee essenziali, coglie «un aspetto fondamentale: e cioè che non ci può essere un processo davvero «giusto» se non si risolvono le croniche patologie che affliggono il nostro ordinamento penale. Del resto chiunque abbia a che fare con il processo penale ha la netta percezione di muoversi in un sistema patologicamente lento ed inefficiente, che non riesce a rendere giustizia a nessuno: non agli indagati o agli imputati, che spesso devono attendere anche dieci o quindici anni per vedere definitivamente riconosciuta la propria innocenza, mentre la vita quotidiana ne esce nel frattempo stravolta; e non alle persone offese, le cui altrettanto comprensibili aspettative di giustizia risultano scoraggiate da una macchina che talvolta, per così dire, «gira a vuoto». La riforma è dunque da salutare favorevolmente, perché si pone come obiettivi

di fondo quelli di ridurre la durata dei processi in media quantomeno del 25%; introdurre meccanismi deflattivi finalizzati a ridurre il numero di procedimenti penali che arrivano a dibattimento; digitalizzare e rendere più efficiente il processo penale. È opportuno tuttavia osservare che affinché questi obiettivi vengano conseguiti, occorrerà anche un cambio culturale da parte di tutti operatori del diritto, e della magistratura in primis: ad esempio la nuova regola secondo la quale il Pm dovrà procedere soltanto nei casi in cui ritenga che vi sia una ragionevole previsione di condanna, e così il Gup all'esito dell'udienza preliminare, potrà avere concreti effetti deflattivi soltanto se si tradurrà in un effettivo sforzo di selezione dei casi davvero meritevoli di un vaglio dibattimentale, perché altrimenti è lecito temere che su questo fronte nella prassi cambierà ben poco».

Una riforma che nasce anche

per l'esigenza di adeguarsi alle regole europee e garantire efficienza ed effettività della giustizia, grazie al rispetto dei tempi, alla gestione dell'arretrato e all'applicazione dei principi del giusto processo. «Tra le modifiche più utili allo scopo», dice **Carlotta Campeis**, socio dello **Studio Campeis**, «vanno citate quelle volte a ridurre la durata delle indagini preliminari ed evitare la stasi del procedimento: oltre alla riduzione delle proroghe, la novità di maggior rilievo è da ravvisarsi nell'intervento - anticipato - del Gip, teso ad indurre il Pm ad esercitare l'azione penale o chiedere l'archiviazione, in sostituzione dei meccanismi più complessi dell'avocazione. Ancora, all'ufficio Gip verrebbero attribuiti compiti di controllo in merito alla corretta e tempestiva iscrizione delle notizie di reato. Sembrano poco utili, per i fini prefissati, i meri spostamenti di competenza: l'alleggerimento dell'udienza preliminare, ulteriormente limitata ad alcune fattispecie, è compensato dall'introduzione della nuova udienza predibattimentale, che dovrebbe servire da ulteriore filtro prognostico. Sempre nell'ottica di riduzione dell'esercizio dell'azione penale e dell'accesso al dibattimento, si pone la nuova regola di valutazione, sia per archiviazione che per udienza preliminare, che imporrebbe di procedere, solo a fronte di ele-

menti che consentono una ragionevole previsione di condanna. La disposizione, ribadisce, seppur rafforzandolo, il già esistente, e poco applicato, criterio di giudizio della condanna oltre ogni ragionevole dubbio. Apprezzabili, infine, in linea con i principi europei a tutela della presunzione di innocenza e dei dati personali, le prescrizioni volte ad impedire la divulgazione di informazioni connesse a procedimenti penali e la previsione di un provvedimento di deindicizzazione in caso di archiviazione, non luogo a procedere o assoluzione, al fine di garantire l'effettivo diritto all'oblio di indagati e imputati».

Un intervento in buona misura organico sul sistema penale (processuale e, in parte, sostanziale) «frutto del compromesso tra le proposte tecniche della commissione Lattanzi e le istanze politiche da cui ha avuto origine la riforma (disegno di legge Bonafede)». È il parere di **Andrea Scarpellini** dello **Studio Villa Roveda & Associati**. «La riforma ha dichiaratamente due obiettivi, strettamente correlati e a cui sono legati i fondi del Pnrr dedicati: migliorare l'efficienza del processo penale e rendere più celere la definizione dei procedimenti», prosegue Scarpellini. «Sul primo versante sono da accogliere con favore tutte quelle misure che consentiranno la formazione e la conservazione degli atti e dei documenti processuali in formato digitale e che permetteranno l'utilizzo di modalità telematiche per il deposito di atti e documenti, per le comunicazioni e le notificazioni. Tali innovazioni saranno possibili grazie alle risorse garantite dal Pnrr. In relazione alla seconda finalità, se è indubbio che le opportunità tecnologiche consentiranno anche di ridurre i tempi di celebrazione

dei processi, altri istituti introdotti o diversamente disciplinati dalla riforma pongono diverse problematiche. L'aver consacrato la definitiva cessazione del corso della prescrizione dopo la sentenza di primo grado e aver introdotto l'istituto della improcedibilità per superamento dei termini di durata massima dei giudizi di impugnazione costituisce più una «truffa delle etichette» legata alla volontà di parte della politica di far apparire, da un lato, di avere di fatto abolito la prescrizione e, dall'altro, di aver comunque dato tempi certi e rapidi per arrivare alla

sentenza definitiva (utilizzando un istituto che con la prescrizione condivide alcuni effetti ma non i pregi di coerenza sistemica). Ma che si estingua il reato per prescrizione o il processo per improcedibilità, l'effetto è il medesimo: il giudice non arriva ad una decisione nel merito della responsabilità penale». Alcune innovazioni introdotte dalla riforma potrebbero porre problemi in termini di maggiore carico di lavoro per i magistrati, con conseguente necessità di aumentare gli organici o con allungamento dei tempi del processo. «Per esempio», spiega Scarpellini, «il G.L.P. sarà gravato di nuovi compiti (in caso di inerzia del Pm al termine delle indagini preliminari; in relazione alle iscrizioni nel registro degli indagati; in caso opposizione avverso il decreto di perquisizione a cui non consegua il sequestro); a fronte della riduzione dei casi in cui è prevista l'udienza preliminare (che avrebbe potuto essere abolita tout court), è stata introdotta un'udienza predibattimentale davanti a un giudice diverso da quello che celebrerà eventualmente il processo; l'introduzione di pene sostitutive di quelle detentive brevi implicherà per i giudici della cognizione indagini sulla persona del condannato, ulteriori rispetto all'accertamento della sua responsabilità penale».

Fra gli obiettivi del Pnrr rientra la riduzione del 25% della durata del processo penale nei prossimi 5 anni. «A questo scopo tende la «Riforma Cartabia», in parte già in vigore (ad es. prescrizione e improcedibilità dell'azione penale per superamento dei termini di durata della fase di impugnazione), in parte da attuarsi», spiega **Valeria Valentini**, Counsel di **Boies Schiller Flexner Italy**. «L'efficacia degli interventi rispetto all'obiettivo di deflazione andrà valutata dopo l'adozione dei decreti legislativi prevista entro il 19.10.2022. Sin d'ora, però, si può dire che nella direzione auspicata, oltre alla riforma dei riti alternativi e della giustizia riparatoria, gli interventi più attesi sono quelli volti alla transizione digitale e telematica del processo: una svolta epocale avviata nel periodo emergenziale e che in questi giorni ha visto la creazione da parte della ministra del Gruppo di lavoro per l'elaborazione degli schemi di decreti legislativi che si annunciano come il cuore della riforma.

Restano invece perplessità in relazione a altri ambiti: ad esempio, se tra gli obiettivi della delega si conta la riduzione della durata delle indagini preliminari e l'azzeramento dei

«tempi morti» dovuti all'inerzia del Pm nelle more della decisione tra archiviazione e esercizio dell'azione penale, proprio da quest'ultimo punto di vista la riforma rischia addirittura di rallentare l'iter, poiché il ricorso al Gip previsto per sollecitare il Pm a decidere comporterà un inevitabile allungamento dei tempi. Altrettanto può darsi quanto alle previste modifiche dell'udienza preliminare, tese a limitarne l'operatività e a renderla un reale filtro per il giudizio, cui però fa da contraltare l'introduzione di un'inedita udienza predibattimentale per i riti monocratici. L'esigenza di accorciare i tempi della giustizia rischia poi di incidere negativamente sul diritto di difesa dell'imputato che vedrà ridotti i casi di appello e stabilita come regola generale quella del contraddittorio cartolare per i giudizi di impugnazione».

La riforma Cartabia declina un intervento sistemico (destinato a mutare la fisionomia della giustizia penale) e composito (in ragione dell'incidenza tanto sul diritto sostanziale quanto sul versante processuale), oltre che a formazione progressiva. «Profilo, quest'ultimo, che ben si comprende alla luce dell'osservazione che la legge consta di due disposizioni differenziate in termini applicativi», dice **Elisabetta Busuati**, partner di **B - Società tra Avvocati**: «la prima contiene una serie di deleghe al Governo da esercitare entro un anno dalla sua entrata in vigore, per la modifica del codice penale e di rito, della legislazione speciale, dell'ordinamento giudiziario, nonché per la revisione del regime sanzionatorio e l'implementazione di una disciplina organica della giustizia riparativa e dell'Ufficio per il processo; mentre la seconda introduce norme di immediata attuazione che attingono la prescrizione, la durata dei giudizi impugnatori, le previsioni in materia di garanzie difensive e di tutela delle vittime. Il principale intento della riforma è la razionalizzazione e l'efficiamento del rito penale. Proprio queste finalità informano la revisione (già in vigore) del regime della prescrizione, che si è tradotta, in particolare modo, nel prevedere che la pronuncia della sentenza di primo grado, sia assolutoria che di condanna, determini la definitiva cessazione del corso della prescrizione, impedendo che la stessa possa maturare nei successivi gradi di giudizio. Il prossimo lustro costituirà il banco di prova per saggiare il raggiungimento di questo fondamentale goal: arginare il rischio di processi

Supplemento a cura  
di Roberto Miliacca  
rmiliacca@italiagoggi.it  
e Gianni Macheda  
gmacheda@italiagoggi.it



Francesco Sbisà



Antonio Bana



Matteo Uslenghi



Jean-Paule Castagno



Maurizio Bortolotto



Matteo Vizzardi



Carlotta Campeis



Andrea Scarpellini



Elisabetta Busuito

*I dubbi maggiori riguardano la nuova udienza preliminare*

