

## RIFORMA CARTABIA

### Le novità principali

Il 3 agosto 2021 la Camera dei deputati ha approvato in prima lettura il d.d.l. A.C. 2435-A, «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 testo è il risultato di una serie di emendamenti governativi approvati il 29 luglio dal Consiglio dei Ministri su proposta della Ministra della Giustizia Marta Cartabia al disegno di legge presentato il 13 marzo 2020 alla Camera dall'allora ministro della giustizia Bonafede («Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello»). L'intervento di modifica punta, tra l'altro a realizzare le condizioni stabilite dalla Commissione europea per la concessione dei fondi *Next Generation EU*, ed a raggiungere l'obiettivo, fissato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), della riduzione in 5 anni del 25% della durata dei giudizi penali (cfr. Cartabia, *Ridurre del 25% i tempi del giudizio penale: un'impresa per la tutela dei diritti e un impegno con l'Europa, per la ripresa del Paese*, in *Sistemapenale.it*, 31 maggio 2021).

Gli emendamenti attingono al progetto elaborato dalla **Commissione di studio istituita dalla Ministra Cartabia (d.m. 16 marzo 2021) e presieduta da Giorgio Lattanzi (Vicepresidenti Ernesto Lupo e Gian Luigi Gatta)** («Commissione di studio per elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché in materia di prescrizione del reato, attraverso la formulazione di emendamenti al Disegno di legge A.C. 2435, recante Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello»), consultabile in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it): «*Relazione finale e proposte di emendamenti al d.d.l. A.C. 2435*», il cui elaborato è stato in larga parte trasposto nel disegno di legge.

Alcune proposte innovative tuttavia non sono state recepite in sede governativa, ed altre sono state destrutturate (si pensi, da una parte, alla «archiviazione meritata» e alla riduzione di pena per irragionevole durata del processo e, dall'altra, alla «improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione» e alla riforma del giudizio di appello: v. *infra*).

Alcune proposte della «Commissione Lattanzi», che si sono tradotte in emendamenti al d.d.l. citato, si basano sulla sperimentazione delle misure introdotte nel periodo dell'emergenza da **COVID-19**, ispirate alla **semplificazione** e alla **digitalizzazione del processo**. L'efficacia di talune di esse, in effetti, è stata prorogata al [31 dicembre 2021 con il d.l. 23 luglio 2021, n. 105](#) (v. *sub. 127, § 21*), anche nell'ottica della loro possibile stabilizzazione (cfr. *Relazione governativa alla Camera dei deputati del disegno di legge di conversione, 23 luglio 2021, in Camera.it*). Vanno in questa direzione le previsioni – su cui v. *infra* – sulla disciplina del deposito degli atti e delle impugnazioni (in merito alla normativa emergenziale: *sub. artt. 410, § 2; 415-bis, § 6; 583, § 1; 591, § 1*), sui riti a base «cartolare» previsti per l'appello ed il giudizio di Cassazione: *sub artt. 599, § 1; 614, § 1*), e, in parte, sul procedimento e sul processo a distanza (materia in cerca di un soddisfacente bilanciamento tra interessi confliggenti, come dimostra la formulazione della delega e l'ultima proroga «selettiva» della misura emergenziale: *sub. artt. 474, § 3; 558, § 8; 666, § 11*).

Il testo è composto di due articoli: l'art. 1 prevede numerose deleghe, mentre l'art. 2 delle disposizioni immediatamente precettive.

Cominciando da queste ultime, in primo luogo si interviene sulla **prescrizione**, con una modifica che si innesta sull'impianto della [l. 9 gennaio 2019, n. 3](#) (c.d. "Legge spazzacorrotti"): il nuovo art. 161-bis c.p. prevede che «il corso della prescrizione del reato cessa definitivamente con la pronuncia della sentenza di primo grado»; «nondimeno, nel caso di annullamento che comporti la regressione del procedimento al primo grado o a una fase anteriore, la prescrizione riprende il suo corso dalla data della pronuncia definitiva di annullamento». Inoltre, l'effetto di cessazione della prescrizione non consegue al decreto penale di condanna, collocato tra gli atti interruttivi. Di particolare rilievo sistematico è il nuovo istituto dell'**improcedibilità per superamento dei termini** di durata massima del giudizio di impugnazione", disciplinato dal **nuovo art. 344-bis c.p.p.** (appunto collocato nel Libro V, Titolo III), le cui disposizioni **si applicano ai soli procedimenti di impugnazione che hanno ad oggetto reati commessi a far data dal 1° gennaio 2020.**

La regola generale sottesa al nuovo istituto è quella secondo la quale il giudizio di appello ed il giudizio di cassazione devono essere definiti rispettivamente entro il termine di due anni e di un anno (corrispondenti ai termini di "ragionevole durata" individuati dalla [l. 24 marzo 2001, n. 89](#), c.d. "[Legge Pinto](#)"). Diversamente, fatti salvi i casi in cui l'imputato chieda la prosecuzione del processo o si proceda per delitti puniti con l'ergastolo (anche per effetto di aggravanti), l'azione penale diviene improcedibile. I termini suindicati decorrono dal novantesimo giorno dalla scadenza del termine previsto per il deposito della sentenza dall'[art. 544 c.p.p.](#)

Nei casi in cui l'impugnazione venga proposta entro la data del **31 dicembre 2024**, i termini sono di tre anni per il giudizio di appello e di un anno e sei mesi per il giudizio di cassazione.

In caso di complessità del giudizio, i termini possono essere prorogati dal giudice con ordinanza motivata, ricorribile per cassazione (che decide entro trenta giorni dalla ricezione degli atti), dall'imputato o dal difensore, entro cinque giorni dalla sua lettura o, in mancanza, dalla sua notificazione, a pena di inammissibilità.

La durata massima della proroga, di regola, è di un anno in appello e di sei mesi in cassazione; per alcuni gravi reati (come quelli di mafia, terrorismo, violenza sessuale aggravata e traffico di stupefacenti) non vi sono limiti al numero di proroghe, mentre per i delitti aggravati dal metodo o dall'agevolazione mafiosa la proroga non può superare complessivamente tre anni in appello e un anno e sei mesi in cassazione.

I termini rimangono sospesi nei casi previsti dall'[art. 159, comma 1 c.p.](#), nonché per l'espletamento di nuove ricerche ex art. 159 c.p.p., e, in appello, per il tempo necessario alla rinnovazione dell'istruttoria (comunque la sospensione tra un'udienza e l'altra non può eccedere i sessanta giorni).

Nel caso in cui sia stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato, a favore della parte civile, il giudice di appello e la Corte di cassazione, nel dichiarare l'improcedibilità, «rinviano per la prosecuzione al giudice civile competente per valore in grado di appello, che decide valutando le prove acquisite nel processo penale».

La proposta governativa è ispirata ad una delle due soluzioni offerte dalla Commissione Lattanzi ("Ipotesi B"), che, in via «radicale», separava il «tempo dell'oblio» –che doveva cessare con l'esercizio dell'azione penale – dal «tempo del processo», scandito in ogni

fase da termini al cui mancato rispetto conseguiva l'improcedibilità, concepita e strutturata come *extrema ratio* rispetto agli altri rimedi preventivi e compensativi (qui rileva in particolare modo la proposta di una riduzione della pena per irragionevole durata del processo).

La prima proposta formulata dalla Commissione, non recepita in sede governativa, mirava invece a ridurre l'incidenza della prescrizione nei giudizi di impugnazione incidendo sulla disciplina della sospensione, di cui all'[art. 159 c.p.](#) che veniva limitata all'ipotesi di condanna in primo grado, che assieme al decreto penale di condanna, tornava a rilevare come atto interruttivo: si prevedeva infatti che, dopo la sentenza di primo grado di condanna e dopo la sua conferma in appello, la prescrizione rimesse sospesa rispettivamente per due anni, nel primo caso, e per un anno, nel secondo; decorso questi termini senza una decisione sull'impugnazione la prescrizione avrebbe ripreso il suo corso e il periodo di sospensione sarebbe stato computato nel tempo necessario a prescrivere. Altre misure immediatamente precettive sono relative alle procedure e alle formalità connesse all'**identificazione** di alcune categorie di soggetti, e alla **tutela delle vittime di violenza domestica e di genere**.

Invero, viene estesa la portata applicativa delle disposizioni di cui agli [artt. 90-ter](#), comma 1-*bis*, [362](#), comma 1-*ter*, [370](#), comma 2-*bis*, 659, comma 1-*bis* c.p.p. e 64-*bis* disp. att. c.p.p., introdotte con [l. 19 luglio 2019, n. 69](#) (c.d. "Codice Rosso"), anche alle vittime di tentato omicidio e dei delitti in forma tentata previsti dalle stesse disposizioni. Inoltre, viene previsto l'arresto obbligatorio in flagranza per i delitti di cui all'[art. 387-bis c.p.](#), ovvero per i delitti di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa.

Viene modificato l'[art. 123 c.p.p.](#), estendendo l'obbligo di immediata comunicazione delle impugnazioni, delle dichiarazioni e delle richieste avanzate dall'imputato detenuto, in stato di arresto, di detenzione domiciliare o custodito in un luogo di cura al difensore nominato. Si istituisce un "Comitato tecnico-scientifico per il **monitoraggio** sull'efficienza della giustizia penale, sulla ragionevole durata del procedimento e sulla statistica giudiziaria", nonché l'autorizzazione per il Ministero della giustizia di costituire un "Comitato tecnico-scientifico per la **digitalizzazione** del processo", e, ancora, l'incarico ai Ministri della giustizia, per l'innovazione tecnologica e per la pubblica amministrazione ad approvare il piano triennale "per la **transizione digitale** dell'amministrazione della giustizia".

L'**art. 1 del d.d.l.** contiene le delega al Governo, in molteplici materie. Numerosi gli interventi relativi alle fasi antecedenti al giudizio. Si richiede al Governo di precisare i **presupposti per l'iscrizione nel registro** di cui all'[art. 335 c.p.p.](#), e di prevedere un meccanismo di **controllo** da parte del giudice, che, su richiesta motivata dell'interessato, deve poter accertare la tempestività dell'iscrizione e retrodatarla nel caso di ingiustificato e inequivocabile ritardo.

Devono essere rimodulati i **termini** di durata delle indagini e, anche in tale materia, deve essere previsto un **controllo** da parte del giudice sull'inerzia del p.m. nell'assunzione delle relative determinazioni e «criteri più stringenti» per autorizzare la **riapertura** ai sensi dell'[art. 414 c.p.p.](#)

Dovrebbero essere ampliati il catalogo dei reati con **citazione diretta** dinanzi al tribunale in composizione monocratica, così come l'ambito operativo della **procedibilità a querela** (peraltro, andrà previsto che la «ingiustificata mancata comparizione del querelante all'udienza alla quale sia stato citato in qualità di testimone» sia da intendersi come **remissione tacita**)

Il Governo viene inoltre delegato ad incidere sulle regole di giudizio di cui agli [artt. 125 disp. att. c.p.p.](#) e 425, comma 3 c.p.p., con il passaggio dalla “inidoneità a sostenere l'accusa in giudizio” all'assenza di una «**ragionevole previsione di condanna**», ed a prevedere che gli uffici dei p.m. debbano determinare dei **criteri di priorità dell'esercizio dell'azione penale**, sulla base dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge. Si interviene sul sistema delle **notificazioni** e sul **giudizio in assenza**: sul punto, la “Commissione Lattanzi” ha ritenuto essenziale che si preveda, stante la prospettiva della rescissione, che «il difensore dell'imputato assente possa impugnare la sentenza solo se munito di specifico mandato, rilasciato dopo la pronuncia della sentenza».

Si individuano molteplici correttivi in materia di **procedimenti speciali**, in un'ottica deflativa del dibattimento e delle impugnazioni. Quanto al primo aspetto, ad esempio, si intende **favorire il patteggiamento** per le pene superiori a due anni, estendendo l'accordo alle pene accessorie e alla confisca facoltativa e riducendo gli effetti extrapenali della sentenza, così come si intende ampliare l'area di operatività della sospensione del procedimento con messa alla prova. In merito al secondo profilo, si prospetta che la pena già inflitta, e quindi ridotta per la scelta del giudizio abbreviato, vada incontro ad una ulteriore **riduzione di un sesto nel caso di mancata proposizione di impugnazione da parte** dell'imputato; riduzione che deve essere applicata dal giudice dell'esecuzione. In un'ottica di semplificazione, e di stabilizzazione degli istituti pandemici, si delega il Governo a prevedere che «nei procedimenti penali in ogni stato e grado il **deposito** di atti e documenti, le comunicazioni e le notificazioni siano effettuate con **modalità telematiche**» e che «per gli atti che le parti compiono personalmente il deposito possa avvenire anche con modalità non telematica» (v. *sub.* art. **415-bis**, § 6 in merito all'[art. 221, comma 11, d.l. n. 19 maggio 2020 n. 34](#), conv. con modif. in [l. n. 17 luglio 2020, n. 77](#), disposizione concepita per funzionare “a regime” ed attualmente derogata dal “Decreto Ristori”).

Questa delega deve essere letta unitamente a quella – di rilevanza primaria – che richiede l'abrogazione degli [artt. 582](#), comma 2, e [583 c.p.p.](#) ed il **coordinamento della disciplina del deposito degli atti di impugnazione con quella «generale»**, prevista per il deposito di tutti gli atti del procedimento.

Nella stessa direzione – non dispersione dei risultati derivanti dagli istituti pandemici – si pone la delega ad «individuare i casi in cui, con il consenso delle parti, **la partecipazione** all'atto del procedimento o all'udienza possa avvenire **a distanza**. L'ammodernamento del processo penale, inoltre, passa per lo sfruttamento dello sviluppo tecnologico. In particolare, la Commissione Lattanzi ha osservato che i meccanismi di riproduzione dell'assunzione di prove dichiarative «potrebbero fungere da rimedi compensativi nell'ipotesi di deroghe al canone di immediatezza» e «valorizzare proprio quest'ultimo principio, consentendo al giudice di motivare sull'attendibilità della prova dichiarativa potendo disporre di una verbalizzazione attendibile e puntuale dell'assunzione della prova». L'utilizzo di queste forme, inoltre, garantisce la corretta assunzione dell'elemento di prova.

Di qui, le due deleghe prevedono:

- a) «i casi in cui debba essere prevista almeno l'**audioregistrazione dell'assunzione di informazioni** dalle persone informate sui fatti, senza obbligo di trascrizione»;
- b) «la **registrazione audiovisiva** come forma ulteriore di documentazione dell'**interrogatorio** che non si svolga in udienza e della **prova dichiarativa**, salva la contingente indisponibilità degli strumenti necessari o degli ausiliari tecnici».

Questa delega si riflette su quella relativa al **mutamento del giudice o di uno o più componenti del collegio**: il giudice dovrà disporre, a richiesta di parte, la riassunzione della prova dichiarativa già assunta, salvo il caso in cui la prova dichiarativa sia stata verbalizzata tramite videoregistrazione e assunta nel contraddittorio con la persona nei cui confronti le dichiarazioni saranno utilizzate. In quest'ultimo caso, il giudice dispone la riassunzione della prova solo se necessario sulla base di specifiche esigenze.

Si prospetta l'introduzione di un obbligo per il giudice di comunicare alle parti il **calendario delle udienze** per l'istruzione dibattimentale e per lo svolgimento della discussione.

In merito alle impugnazioni, come accennato, si delega l'esecutivo a «prevedere la celebrazione del giudizio di **appello con rito camerale non partecipato**, salvo che la parte appellante o, in ogni caso, l'imputato o il suo difensore richiedano di partecipare all'udienza», e che «la trattazione dei ricorsi davanti alla **Corte di cassazione** avvenga con contraddittorio scritto senza l'intervento dei difensori, salva, nei casi non contemplati dall'[articolo 611 del codice di procedura penale](#), la richiesta delle parti di discussione orale in pubblica udienza o in camera di consiglio partecipata», fermo restando che, negli stessi casi, la Corte di cassazione deve poter «disporre, anche in assenza di una richiesta di parte, la trattazione con discussione orale in pubblica udienza o in camera di consiglio partecipata».

Inoltre, andrà esplicitamente prevista l'inammissibilità dell'appello per mancanza di **specificità** dei motivi, introdotta l'**inappellabilità** delle sentenze di proscioglimento e di non luogo a procedere relative a reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa, e delle sentenze di condanna a pena sostituita con il lavoro di pubblica utilità. Andrà riscritto l'art. **603, comma 3-bis, c.p.p.**, introducendo la condizione secondo la quale le prove da riassumere sono quelle «dichiarative assunte in udienza nel corso del giudizio di primo grado».

La Commissione Lattanzi aveva suggerito una riforma radicale dell'appello, nell'ottica di un giudizio funzionale alle istanze di giustizia dell'imputato, a critica vincolata e a prevalenza cartolare. Tra le proposte della Commissione che non hanno trovato accoglimento, vi sono «l'inappellabilità delle sentenze di condanna e di proscioglimento da parte del pubblico ministero», «l'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento e dei capi civili delle sentenze di condanna ad opera della parte civile in sede penale», la conseguente abrogazione dell'art. 603, comma 3-bis, c.p.p. (il cui meccanismo veniva recuperato nel giudizio di annullamento con rinvio della sentenza di proscioglimento), nonché la previsione dei «motivi per i quali, a pena di inammissibilità, può essere proposto» appello. In merito al **giudizio di Cassazione**, si prospetta anche l'introduzione di «un **mezzo di impugnazione straordinario**» per «dare esecuzione alla sentenza definitiva della **Corte europea** dei diritti dell'uomo», proponibile dal soggetto che abbia presentato il ricorso, nonché il riconoscimento alla Corte di cassazione di instaurare il contraddittorio sulla **riqualificazione giuridica** del fatto nelle forme previste per la celebrazione dell'udienza.

Il Governo ha anche il compito di elaborare una «**disciplina organica della giustizia riparativa**». In particolare, deve essere data possibilità di accesso ai relativi programmi in ogni stato e grado del procedimento e durante l'esecuzione della pena, su iniziativa dell'autorità giudiziaria, e senza preclusioni in relazione alle fattispecie di reato o alla loro gravità, sulla base del consenso libero e informato della vittima e dell'autore del reato e della positiva valutazione da parte dell'autorità giudiziaria dell'utilità del programma. L'esito favorevole deve poter essere valutato nel procedimento giudiziario di cognizione e *in*

*executivis*, mentre l'impossibilità di attuare il programma o il suo fallimento non devono produrre effetti negativi a carico della vittima del reato o del suo autore del reato nel procedimento penale o in sede esecutiva.

Non è stata recepita la proposta della "Commissione Lattanzi" volta alla definizione di una "*archiviazione meritata*" - fondata sulla «possibilità per l'indagato di compensare l'interesse pubblico derivante dal fatto di reato, ponendo in essere una serie di condotte positive nei confronti della collettività e/o della vittima previste in astratto dalla legge e concordate nel caso concreto dalle parti» - che sarebbe stata utile occasione per l'attuazione di programmi di giustizia riparativa.

Dovrà essere introdotta la **nozione di "vittima"**, così come riportata dalla direttiva 2012/29/UE.

La "Commissione Lattanzi" proponeva anche un ridimensionamento dei soggetti legittimati alla costituzione di parte civile, istituto sul quale si interviene per altri profili non altrettanto deflativi.

Tra le altre deleghe, si segnala, per la rilevanza che assumono, quelle relative alla valorizzazione delle **pene pecuniarie** – che versano attualmente in grave crisi di effettività – la cui disciplina, nella prospettiva di un loro maggior impiego viene razionalizzata anche nelle procedure esecutive, e quella relativa alle **nuove sanzioni sostitutive delle pene detentive**, attraverso le quali si propone di anticipare il momento dell'applicazione delle misure alternative (delle quali verrebbero oggi a replicare i contenuti), alla conclusione del giudizio di cognizione. In particolare, il giudice, nel pronunciare la sentenza di condanna o il patteggiamento, «quando ritenga di dover determinare la durata della pena detentiva entro il limite di quattro anni», potrà sostituire tale pena con quelle della semilibertà o della detenzione domiciliare; «quando ritenga di doverla determinare entro il limite di tre anni», può sostituirla anche con il lavoro di pubblica utilità, ove il condannato non si opponga; «quando ritenga di doverla determinare entro il limite di un anno», può sostituirla altresì con la pena pecuniaria della specie corrispondente. Peraltro, il Governo deve prevedere che con il decreto penale di condanna la pena detentiva possa essere sostituita – se non vi è opposizione del condannato – anche con il lavoro di pubblica utilità.