GIUSTIZIA INSIEME

Processo Penale

La riforma Cartabia: alcuni *fils rouge*

di **Giorgio Spangher**

6 settembre 2022

---

1. È approdato al Consiglio dei Ministri lo schema di d.lgs. attuativo della riforma del processo penale ove è stato approvato ed inoltrato alle Camere per il prescritto parere, al fine di consentire al Governo, ancorché in proroga per lo svolgimento degli affari correnti, l'esercizio della delega entro il 18 ottobre 2022.

I tre pilastri, sui quali si regge l'impianto della riforma, come emerge dalla Relazione illustrativa alle bozze presentata nel preconsiglio del c.d.m. sono la riforma del processo penale, quella del sistema sanzionatorio (innestata nel codice penale e nelle modifiche alla l. n. 689 del 1981), quella della giustizia riparativa.

Molti degli aspetti di strutturale dettaglio dei vari profili della riforma (controllo sulla iscrizione della notizia di reato, criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale, regole di giudizio dell'archiviazione e del rinvio a giudizio; procedimento in assenza e disciplina delle notificazioni; udienza predibattimentale del rito monocratico; riti speciali tradizionali e nuovi strumenti deflattivi, come la rimessione della querela, l'estinzione delle contravvenzioni, la riforma delle pene detentive brevi e della pena pecuniaria; l'adempimento delle prescrizioni degli enti accertatori per favorire l'estinzione delle contravvenzioni, la disciplina della rinnovazione della testimonianza in caso di mutamento del collegio; le modifiche alla disciplina dell'appello e del ricorso in Cassazione, solo per citare alcuni elementi) sono stati già oggetto di analisi, in sede di analisi della legge delega (l. n. 134 del 2021).

La domanda, pertanto, che è possibile porsi riguarda la possibilità o meno, pur nella consapevolezza di articolazioni, di specificazioni e di deroghe, se in modo meno indicato si possano individuare – dentro i 99 articoli del d. lgs. che comprende un numero significativo (forse oltre 200) di modifiche, di abrogazioni e di nuove previsioni – dei *files rouge* che prospettino delle possibili linee di tendenza del tema della giustizia penale, considerando che il tema stretto nella ricerca di equilibri tra autorità e individuo, legati alla presenza ed al materializzarsi evolutivo dei fenomeni criminali, che procurano allarme sociale, per un verso, e dall'altro, dal riconoscimento e dal consolidarsi di diritti soggettivi, frutto dell'elaborazione delle parti, in ottemperanza alla Costituzione ed alle Convenzioni internazionali – è in costante evoluzione.

Qualche prima risposta è possibile.

2. Il primo dato, forse quello più evidente, è costituito da una accentuata riduzione del rigore sanzionatorio. Il dato, evidenziato a più riprese tra gli obiettivi della riforma, anche nella prospettiva del decongestionamento carcerario, considerata la folta presenza della condizione dei condannati liberi in attesa di definire la loro improponibile posizione – è perseguito, pur nel mantenimento delle previsioni edittali, attraverso gli strumenti sostitutivi delle misure restrittive dalle pene detentive brevi nonché favorendo strumenti procedurali per definire anticipatamente l'esito processuale con comportamenti e scelte sanzionatorie che agevolano la definizione endoprocessuale delle limitate responsabilità con possibili effetti estintivi del reato.

Questi elementi integrano i tradizionali procedimenti speciali, ma sono incentivati dalle soglie sanzionatorie di accesso e da ridimensionamenti di vari effetti sanzionatori indiretti e collaterali. Si percepisce un retrogusto di "dolce" inquisizione, cioè, la prospettazione, più o meno *soft*, più o meno velata, dell'opportunità di aderire all'impianto accusatorio. A questo dato non sono del tutto estranei i vincoli prospettati per i successivi sviluppi processuali (come si dirà).

In questo stesso l'elemento sanzione e l'elemento processo si saldano nei limiti del possibile, allo stato, stante la difficoltà di rivedere meccanismi di depenalizzazione e di ridefinizione dei limiti edittali dei diversi reati. Peraltro sotto questa prospettiva va segnata sempre in questa logica una prima propensione all'ampliamento della perseguibilità a querela idonea a favorire con la remissione la definizione anticipata del processo. Il dato trova una collocazione nel più vasto contesto della giustizia riparativa, in ordine alla quale, tuttavia, appare necessaria una riflessione approfondita, non prospettabile al momento.

3. Un secondo elemento suscettibile di costituite una prospettiva di futuri sviluppi, se non ha già raggiunto una sua forte estensione non superabile, è l'accentuazione della cartolarizzazione e della celebrazione dei processi o anche di singole attività che richiedono la presenza dell'imputato o del difensore, con la procedura camerale, nonché con la partecipazione a distanza.

Nonostante resti consegnata – non sempre – alla volontarietà delle scelte, la smaterializzazione dei luoghi dove si celebra il rito – perché tale è – costituisce un elemento che il legislatore, sull'onda dell'emergenza Covid, rafforza in modo significativo, non senza pregiudizio sul principio di pubblicità.

Sul punto, va sottolineata l'ampia disponibilità conferita alle parti, ma soprattutto all'imputato ed al suo difensore, sulle scelte delle modalità di svolgimento del rito, così da non pregiudicare la partecipazione in presenza. Si conferma, anche sotto questo profilo, quanto detto in ordine all'accentuarsi della ritenuta disponibilità della materia processuale penale, con una non marginale indifferenza da parte degli organi giudicanti.

4. Un terzo elemento, seppur disseminato in una pluralità di profili è sicuramente quello teso ad assicurare maggior rispetto delle funzioni assegnate ai protagonisti e comprimari nello svolgimento delle loro funzioni. I riferimenti riguardano soprattutto i comportamenti del pubblico ministero rispetto ai termini di iscrizione soggettiva e oggettiva rispetto dei criteri di priorità nell'adempimento dopo l'esaurimento delle indagini preliminari relativamente alla correttezza nella formulazione delle imputazioni e del difensore caricato di oneri atti a determinare la non strumentalità nello svolgimento di alcune attività in relazione alla tutela dell'imputato (notificazioni e impugnazioni, in primis).

In questo stesso contesto, non può non segnalarsi ulteriormente quanto già detto in ordine alle scelte soprattutto dell'imputato e del suo difensore in ordine alle modalità di conduzione del rito.

5. Punto assolutamente centrale in questo quadro è l'attenzione del legislatore della riforma tesa a garantire la conoscenza da parte dell'imputato del processo a suo carico. Attraverso una disciplina molto articolata viene regolato il processo in assenza e vengono disciplinate lungo tutto l'arco del giudizio, fino alla possibile rescissione del giudicato, le implicazioni di una mancata sua presenza, non riconducibile a consapevoli volontari comportamenti. Sembrerebbe prospettarsi una disciplina – ancorché intrisa di forti profili valutativi del giudice, con il rischio di esiti fortemente differenziati nelle varie sedi – più rigorosa di quanto recentemente richiesto dalla giurisprudenza europea.

6. Una ulteriore costante delle scelte processuali è costituita da una non celata propensione alla compressione, sotto vari profili, della disciplina delle impugnazioni alle quali, in qualche modo, si imputano, seppur non dichiaratamente, non poche disfunzioni del sistema non ultima la durata non ragionevole del processo, anche dopo la interruzione del decorso della prescrizione con la sentenza di primo grado, nonostante l'intervenuta riforma di cui all'art. 2 della l. n. 134 del 2021, attraverso l'introduzione dell'art. 344 bis c.p.p. (improcedibilità dell'azione penale per la durata irragionevole dei giudizi dibattimentali di impugnazione).

Sono numerosi gli elementi introdotti nella prospettiva di rendere mirata e selettiva la funzione di controllo della fase di impugnazione.

Senza entrare nel merito dei vari strumenti che risultano orientati a questa finalità (legittimazione soggettiva e oggettiva; modalità di presentazione formale e sostanziale dell'atto; oneri dimostrativi della richiesta di controllo; modalità di celebrazione delle udienze, fra le altre situazioni riformate) resta la sensazione (confermata anche dalle premialità connesse al mancato esercizio del diritto di appellare la sentenza di abbreviato e del diritto di opporsi al decreto penale di condanna) che si voglia mirare ad una attività ricondotta nella selettività e ridimensionata negli sviluppi processuali dopo la sentenza di primo grado, anche attraverso lo strumento della inammissibilità di cui non è difficile ipotizzare ulteriori sviluppi normativi, senza escludere quelli interpretativi (surrettizia introduzione della manifesta infondatezza del motivo).

Recupera spazi di agibilità, invero, il ricorso per Cassazione accorpando alla tradizionale competenza anche alcuni nuovi poteri di cognizione (regolamento preventivo di competenza; eliminazione degli effetti pregiudizievoli delle decisioni adottate in violazione della questione).

Seppur presente, ma al momento contenuta, seppur significativa della dimensione prospettiva di più ampio respiro, si presenta il tema della tutela degli interessi civili, ancorché in un contesto che sulla scia della giurisprudenza europea tende a valorizzare il ruolo della vittima. La tutela dei soli interessi civili in sede di gravami se la domanda non è inammissibile infatti viene consegnata al giudice civile.

7. Un ulteriore elemento, suscettibile sicuramente di ulteriori sviluppi è quello relativo al c.d. diritto all'oblio, alla deindicizzazione delle decisioni di archiviazione, di non luogo e di proscioglimento o assoluzione nonché di riduzione degli effetti negativi della decisione pur a seguito dell'accertamento delle responsabilità, ovvero in pendenza dell'attività investigativa. Il dato si salda con alcune recenti modifiche normative tese a tutelare meglio l'imputato innocente,

ingiustamente sottoposto a processo (spese di difesa e diritto al silenzio in materia cautelare).

8. Infine, ancorché in posizione non risolutiva, ma pur sempre significativa, va segnalata la scelta del legislatore di recepire, con o senza variabili, gli orientamenti delle Sezioni Unite, nonché anche di ridefinirne i contenuti, così da ricondurre nella riserva di legge il c.d. diritto giurisprudenziale.

I riferimenti, senza pretesa di completezza, vanno alle sentenze delle Sezioni Unite.

Il dato, si per sé significativo, va collocato in una logica più ampia, in quanto conseguenza di un filo rosso che unisce varie modifiche della riforma che toccano gli interventi delle Sezioni unite, per un verso percependone i contenuti, per un altro, adeguandoli alla impostazione della riforma.

Sotto questo profilo vanno segnate, fra le altre, le Sezioni unite Battistella, sul controllo del giudice dell'udienza preliminare sulla motivazione; la sentenza Drassic sulla modifica dell'imputazione in Cassazione; la sentenza Ismael in tema di processo in assenza; la sentenza Patalano sulla rinnovazione in appello del giudizio di abbreviato secco; la sentenza Galtelli in materia di specificità dei motivi d'appello (che come si dirà risultano significativamente inaspriti).

Non mancano, naturalmente, anche norme maggiormente puntuali. Una di queste riguarda, forse la più significativa, stante le forti riserve che hanno contrassegnato l'intervento delle Sezioni unite Bajrami, il principio di immediatezza, cioè, il mutamento del colllegio giudicante. Si prevede il rinnovo della prova assunta in contraddittorio dal vecchio collegio, salva l'ipotesi in cui la dichiarazione sia stata videoregistrata, residuando al giudice il potere di disporre la rinnovazione in presenza di specifiche esigenze (non meglio definite).

9. Tutta le considerazioni svolte, seppur in modo diverso per intensità, nella propensione espressamente dichiarata e giustificata dalla necessità di rispettare gli impegni assunti con il PNRR, si collocano nella prospettiva di una semplificazione dei meccanismi processuali, sicuramente farraginosi e molto spesso frutto di tempi morti non agevolmente superabili così da efficienza del processo.

Non può negarsi il rischio in questa prospettiva di fughe in avanti trasformando l'efficienza in efficientismo a scapito delle garanzie, come evidenziato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 111 del 2022 ribadendo C. cost. n. 317 del 2009 che deve fungere da monito per molti

sostenitori di facili argomenti impostati sul bilanciamento tra efficienza e garanzie; il diritto di difesa ed il principio di durata ragionevole non possono entrare in comparazione ai fini del bilanciamento, indipendentemente dalla completezza del sistema delle garanzie, in quanto ciò che rileva è esclusivamente la durata del "giusto" processo, quale delineato dall'art. 111 Cost. Un processo non "giusto", perché carente sotto il profilo delle garanzie non è conforme al modello costituzionale, quale che sia la sua durata. In realtà non si tratterebbe di un vero bilanciamento, ma di un sacrificio puro e semplice, sia del diritto al contraddittorio sancito dal suddetto art. 111 Cost., sia dal diritto di difesa, riconosciuto dall'art. 24 secondo comma Cost.: diritto garantito da norme costituzionali che entrambe risentono dell'effetto Cedu e della corrispondente giurisprudenza di Strasburgo.