



TORINO
17 APRILE 2023

Avvocato Carlo CAVALLO

DIRITTO E PROCESSO
PENALE NELLA
"RIFORMA CARTABIA"

GIUSTIZIA PENALE: STORIA DI UNA CRISI ANNUNCIATA

La giustizia penale vive da tempo una **profonda crisi di efficienza, effettività e autorevolezza**, che si inserisce in un contesto di più ampia sfiducia della collettività verso le istituzioni democratiche e che comprende:

- **crisi di fiducia dei cittadini nella giustizia**
- **crisi dello Stato di diritto**
- **crisi del modello della democrazia costituzionale**

Tutti questi elementi - preesistenti - calati in uno **scenario emergenziale** come quello determinato dalla **pandemia da Covid-19**, hanno determinato la necessità per il Legislatore di incidere sul sistema per prevenirne il collasso definitivo.



GIUSTIZIA PENALE: STORIA DI UNA CRISI ANNUNCIATA

Durata media del processo penale di **primo grado**:

ITALIA	498 giorni	(pari a 1 anno e 4 mesi)
media europea	149 giorni	(pari a 5 mesi)

In Italia, gli appelli penali durano dieci volte più della media europea; i giudizi di primo grado circa 3 volte di più; quelli di Cassazioni circa il doppio.

Durata media del processo penale in **appello**:

ITALIA	1.167 giorni	(pari a 3 anni e 2 mesi)
media europea	121 giorni	(pari a 4 mesi)

Il **25%** delle prescrizioni (circa 30mila) si verifica **durante il giudizio di appello**

Durata media del processo penale in **Cassazione**:

ITALIA	237 giorni	(pari a 8 mesi)
media europea	120 giorni	(pari a 3 mesi)

L'Italia è perciò al primo posto, nel Consiglio d'Europa, per numero di condanne della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo per irragionevole durata dei processi (1.230, dal 1959; al secondo posto, doppiata, la Turchia, con 609 condanne).

NUMERO DI PROCEDIMENTI PENALI PENDENTI

**Fonte: sito web Ministero
della Giustizia (Gennaio
2023)**

Anno	Cassazione	Corte di appello	Tribunale ordinario	Tribunale per i minorenni	Pendenti finali totale nazionale escluso Giudici di pace	Variazione vs anno precedente	Giudici di pace	Pendenti finali totale nazionale incluso Giudici di pace	Variazione vs anno precedente
2003	31.140	130.395	1.139.953	36.061	1.337.549		60.379	1.397.928	
2004	30.953	135.322	1.184.940	39.847	1.391.062	4,0%	76.113	1.467.175	5,0%
2005	32.862	140.822	1.165.732	38.671	1.378.087	-0,9%	81.208	1.459.295	-0,5%
2006	37.439	154.844	1.194.511	40.407	1.427.201	3,6%	105.987	1.533.188	5,1%
2007	33.177	157.996	1.195.646	38.568	1.425.387	-0,1%	116.857	1.542.244	0,6%
2008	28.340	170.307	1.198.005	34.608	1.431.260	0,4%	116.396	1.547.656	0,4%
2009	25.560	199.470	1.184.591	35.939	1.445.560	1,0%	137.177	1.582.737	2,3%
2010	29.381	219.392	1.221.444	37.653	1.507.870	4,3%	147.913	1.655.783	4,6%
2011	30.561	238.008	1.239.629	39.553	1.547.751	2,6%	154.306	1.702.057	2,8%
2012	31.289	249.319	1.293.360	42.768	1.616.736	4,5%	160.709	1.777.445	4,4%
2013	31.871	266.475	1.313.246	43.126	1.654.718	2,3%	164.967	1.819.685	2,4%
2014	34.143	260.748	1.302.395	43.040	1.640.326	-0,9%	161.039	1.801.365	-1,0%
2015	35.984	257.504	1.313.577	42.274	1.649.339	0,5%	153.220	1.802.559	0,1%
2016	30.354	268.445	1.187.734	38.539	1.525.072	-7,5%	133.439	1.658.511	-8,0%
2017	30.236	275.596	1.165.339	38.890	1.510.061	-1,0%	118.759	1.628.820	-1,8%
2018	24.609	271.247	1.157.500	40.145	1.493.501	-1,1%	108.421	1.601.922	-1,7%
2019	23.579	263.317	1.152.240	41.810	1.480.946	-0,8%	101.073	1.582.019	-1,2%
2020	24.473	271.640	1.185.957	40.901	1.522.971	2,8%	108.167	1.631.138	3,1%
2021	23.736	262.761	1.139.491	41.320	1.467.308	-3,7%	99.414	1.566.722	-3,9%
III trim. 2022*	22.722	251.953	1.066.364	42.111	1.383.150	-5,5%	89.435	1.472.585	-9,7%

GIUSTIZIA PENALE: STORIA DI UNA CRISI ANNUNCIATA

I 3 indicatori della *performance* di un sistema giudiziario:

1. durata dei procedimenti (tempi);
2. pendenze e arretrato (quantità);
3. "giusto processo" (qualità)

Su tutti e 3 i fronti, l'Italia è carente al raffronto con gli altri Paesi UE (*fonte: EU Justice Scoreboard, 2021*) e ciò si deve a:

a) **fattori organizzativi**

b) **carenze nella gestione degli uffici**

fra cui:

scarsità di risorse (umane e finanziarie) - incompleta digitalizzazione
inadeguatezza della gestione amministrativa



P.N.R.R.: LE RAGIONI DELLA RIFORMA « CARTABIA »

OBIETTIVO

Efficienza del processo e della giustizia penale, al fine di:

- Dare piena attuazione dei **principi costituzionali**, convenzionali e dell'U.E.
- Raggiungere gli **obiettivi del P.N.R.R.** che prevedono

entro il 2026

la **riduzione del 25% della durata media**
del processo penale nei tre gradi di giudizio.

In sintesi, l'accordo prevede: **fondi UE in cambio di riforme** che rendano più efficiente il processo penale e più celere la definizione dei giudizi.

IL DECRETO LEGISLATIVO 150/2022 IN SINTESI

La c.d. «riforma Cartabia» consiste in un Decreto Legislativo di 99 articoli, che introducono:

- Modifiche al **codice penale**:
 - **sistema sanzionatorio**
 - ampliamento della **procedibilità a querela**: ora include i reati di lesioni stradali, sequestro di persona, violenza privata, violazione di domicilio, furti minori, danneggiamento, truffa, frode informatica, molestia, ...)
- Modifiche al **codice di procedura penale** (**riforma del processo**, in particolare: indagini, ud. preliminare, primo grado e appello)
- Modifiche alle principali leggi complementari ai due codici
- Disciplina organica della **giustizia riparativa**



LA RIFORMA DEL PROCESSO PENALE E LA SUA RAGIONEVOLE DURATA

La **ragionevole durata del processo** è oggetto di due importanti precetti sovraordinati all'Ordinamento nazionale:

- **art. 111, comma 2, Cost.:** «*La legge [...] assicura la ragionevole durata [del processo]*»
- **art. 6, par. 1, Cedu:** «*Ogni persona ha diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti ad un Tribunale indipendente e imparziale costituito per legge*».

Onde arginare il numero di condanne provenienti dai giudici di Strasburgo (Corte EDU), sin dal 2001 è stata introdotta la **c.d. «Legge Pinto» (L. n. 89/2001)** che ha disciplinato un procedimento *ad hoc* finalizzato ad ottenere - mediante ricorso alla competente Autorità Giudiziaria - un **equo indennizzo** in capo a chi si ritiene aver subito un danno patrimoniale e/o morale, derivante dal mancato rispetto del termine di ragionevole durata del giudizio.



LA RIFORMA DEL PROCESSO PENALE E LA SUA RAGIONEVOLE DURATA

INDAGINI PRELIMINARI

(ovvero: dei modi per far «camminare» i processi meritevoli)

- Valorizzazione dei **criteri di priorità** nella trattazione delle notizie di reato (art. 3-bis disp. att. c.p.p.):
→ «Il pubblico ministero si conforma ai criteri di priorità contenuti nel progetto organizzativo dell'ufficio»
- Nuovi termini di **durata massima** delle indagini → non si esclude la trattazione di alcuni reati, ma si regolano i tempi di esercizio dell'azione penale:
 - a) **1 anno** (per i delitti);
 - b) **6 mesi** (per le contravvenzioni)
 - c) **2 anni** (per i delitti più gravi, ex art. 407, co. 2, lett. a, c.p.p.: associazione e reati con finalità mafiosa, terrorismo/eversione, armi, traffico stupefacenti, omicidio, rapina aggr., estorsione aggr., violenza sessuale aggr., e altri...)
- Il giudice ha ora un potere di **verifica sulla tempestività dell'iscrizione della notizia di reato** e può retrodatarla → si instaura un apposito sub-procedimento nel contraddittorio tra le parti. Sono **inutilizzabili** per l'effetto:
 - gli atti di indagine compiuti **al di fuori del predetto termine**, così come determinato dal Giudice;
 - ovvero quelli che, compiuti **senza le garanzie di Legge** per l'indagato, vi rientrano per effetto della retrodatazione.



LA RIFORMA DEL PROCESSO PENALE E LA SUA RAGIONEVOLE DURATA

PROCESSO PENALE TELEMATICO

(Digitale = più celere e efficiente?)

Quella sulla digitalizzazione del processo, più che una riforma è una **rivoluzione** e riguarda:

- **Formazione, deposito, notificazione e comunicazione** degli atti processuali
- **Registrazioni audiovisive** di determinati atti (es.: interrogatorio)
- **Partecipazione a distanza** ad alcuni atti del processo e alle udienze (ora prevista in maniera generalizzata).

Non si tratta di una novità assoluta: già prima della riforma, l'art. 146 *bis* disp. att. c.p.p. prevedeva (e prevede tutt'ora) che **i detenuti per reati gravi** partecipassero all'udienza mediante **collegamento da remoto** dal luogo di reclusione

LA RIFORMA DEL PROCESSO PENALE E LA SUA RAGIONEVOLE DURATA

UDIENZA PRELIMINARE

(una modifica destinata a cambiare poco)

- Nuovo criterio di giudizio per il «filtro» dell'ud. preliminare (art. 425, co. 3, c.p.p.):
«Il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere anche quando gli elementi acquisiti non consentono di formulare una ragionevole previsione di condanna».
- Modifica delle norme sul **processo in assenza**:
 - Il processo prosegue quando si può ritenere che l'imputato abbia avuto **con certezza conoscenza del processo** (e non solo del procedimento)
 - Il processo si arresta (Sentenza NDP) quando invece **non vi è prova della conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato**



LA RIFORMA DEL PROCESSO PENALE E LA SUA RAGIONEVOLE DURATA

GIUDIZIO DI PRIMO GRADO

- Nuova **udienza predibattimentale** nei processi a citazione diretta (Trib. monocratico) per:
 - l'accertamento sulla regolare costituzione delle parti (es.: costituzione di parte civile, citazione del responsabile civile,...)
 - la discussione sulle questioni preliminari (es.: competenza per territorio, genericità del capo di imputazione, ...)
 - l'accertamento delle condizioni di procedibilità (es.: querela)

Si tratta di una rivisitazione della «udienza filtro», istituito già in vigore (in via di prassi) da diversi anni nei Tribunali



LA RIFORMA DEL PROCESSO PENALE E LA SUA RAGIONEVOLE DURATA

GIUDIZIO DI PRIMO GRADO (*segue*)

- Nuove regole in caso di **mutamento della persona del Giudice**
 - Art. 495, co. 4 *ter* c.p.p. → la riassunzione della prova testimoniale non è prevista qualora il "*precedente esame sia stato documentato integralmente con mezzi di riproduzione audiovisiva*", salvo il caso che il giudice la ritenga necessaria sulla base di specifiche esigenze → **NOVITA' EPOCALE**: si modifica il principio dell'immutabilità del Giudice.
- **Incentivo al ricorso ai riti alternativi** (facoltà di accesso e premialità)
 - Estensione del patteggiamento alle **pene accessorie** e alla confisca facoltativa (con possibilità di escluderle) e possibilità di concordare l'applicazione di **pene sostitutive**;
 - Nel **giudizio abbreviato**: ampliamento del criterio per il rito condizionato; **riduzione di 1/6 della pena** in caso di omessa impugnazione della Sentenza di condanna di primo grado.

LA RIFORMA DEL PROCESSO PENALE E LA SUA RAGIONEVOLE DURATA

GIUDIZIO DI PRIMO GRADO *(segue)*

- Estensione dell'accesso alla **messa alla prova** (1 sola volta, su istanza dell'imputato)
→ conseguenza: si estingue il reato ... e quindi il processo
 - Per tutti i reati puniti con **pena massima inferiore o uguale a 6 anni** di reclusione
 - Accesso anche **su istanza del Pubblico Ministero**, sin dalla conclusione delle indagini preliminari
- Possibilità di procedere con **Decreto penale di condanna**:
 - Ampliato il termine per la richiesta del PM (fino a 1 anno dall'iscrizione)
 - **ulteriore riduzione di pena di 1/5** per il condannato che scelga di non opporsi al decreto e di provvedere al relativo pagamento entro 15 giorni dalla notifica (con effetto estintivo del reato, salvo il caso di recidiva)
 - Possibilità di sostituire la pena con il **lavoro di pubblica utilità**

LA RIFORMA DEL PROCESSO PENALE E LA SUA RAGIONEVOLE DURATA

GIUDIZIO DI APPELLO

(ovvero: dei modi per disincentivare le impugnazioni)

- **Trattazione in forma scritta**: il processo diventa cartolare (sul modello civilistico), salva la richiesta di trattazione orale di una delle Parti
- Necessità di allegare una specifica **elezione di domicilio**: per tutti gli appelli
- Necessità di depositare un apposito **mandato ad impugnare**, successivo alla Sentenza di primo grado: per gli imputati giudicati in assenza → **contrari gli avvocati**
- Nuovi casi di **inammissibilità dell'atto di appello**:
 - se i motivi non sono enunciati in modo specifico per ogni punto;
 - se non viene depositata la dichiarazione o elezione di domicilio delle parti private e per l'imputato per cui si è proceduto in assenza.

LA RIFORMA DEL SISTEMA SANZIONATORIO PENALE

LE NUOVE SANZIONI SOSTITUTIVE DELLE PENE DETENTIVE BREVI

- Sono introdotte e riformate le **pene sostitutive** già disciplinate dalla L. 689/1981) → modello *sentencing* anglosassone

1. **Semilibertà** pena \leq 4 anni
2. **Detenzione domiciliare** idem
3. **Lavoro di pubblica utilità** pena \leq 3 anni
4. **Pena pecuniaria** pena \leq 1 anno

- Criteri di scelta delle pene sostitutive:
 - idoneità alla **rieducazione del condannato** (+ proporzionalità e adeguatezza);
 - idoneità ad assicurare la **prevenzione del pericolo di recidiva**.



LA RIFORMA DEL SISTEMA SANZIONATORIO PENALE

LE NUOVE SANZIONI SOSTITUTIVE DELLE PENE DETENTIVE BREVI *(segue)*

- **Pena pecuniaria sostitutiva:**

- Computo per **tassi giornalieri**: il Giudice individua il valore giornaliero cui l'imputato può essere assoggettato e lo moltiplica per i giorni di pena detentiva;
- Valore giornaliero: tra un **minimo di 5 €** e un **massimo di 2.500 €**

- **NUOVE REGOLE PROCESSUALI** per formulare le richieste di applicazione delle pene sostitutive:

- art. 545 *bis* c.p.p.: il difensore deve presentare, subito dopo la pronuncia di condanna, gli elementi utili ad ottenere l'applicazione di una pena sostitutiva: **cambia l'approccio difensivo**
- Incentivo alla definizione anticipata del processo, con **riduzione delle impugnazioni**



LA RIFORMA DEL SISTEMA SANZIONATORIO PENALE

IN SINTESI

Incentivo alla definizione anticipata del processo mediante:

- **Riti alternativi** (ampliati)
- Sospensione del processo con **messa alla prova**
- Pronunce di archiviazione e *non luogo a procedere* per **particolare tenuità del fatto**
- Ampliamento della **procedibilità a querela** (con incentivo alla remissione) e il ricorso a **condotte riparatorie** estintive del reato

QUALI CRITICITA'?

- Ingresso di **figure extra-giuridiche** con ruolo (attivo) sull'esito del processo;
- **Nuove competenze** e professionalità entrano in gioco nel processo penale (es. **UEPE e assistenti sociali** nel caso delle sanzioni sostitutive)

LA GIUSTIZIA RIPARATIVA: QUALE FUTURO?

Il **paradigma riparativo** come nuovo modello processuale

Giustizia **punitiva**

Modello bipolare:

- 1. autore del reato**
- 2. Stato**

- istituzionalizzazione del conflitto
- tende all'inasprimento della sanzione

Giustizia **riparativa**

Modello tripolare:

- 1. autore del reato**
- 2. Stato**
- 3. Vittima**

- istituzionalizzazione della mediazione
- tende al superamento della sanzione

- La Giustizia riparativa concepita dalla Riforma **NON E' un'istituzione alternativa rispetto alla giustizia "ordinaria", ma una struttura complementare, di operatività ed efficacia meramente eventuali.** (T. Padovani)
- Accesso: **in ogni stato e grado del procedimento**

LA GIUSTIZIA RIPARATIVA: QUALE FUTURO?

- **Definizioni:**

- **giustizia riparativa**: ogni programma che consente alla vittima del reato, 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 dal reato, con l'aiuto di un terzo imparziale, adeguatamente formato, denominato mediatore;
- **esito riparativo**: 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 la relazione tra i partecipanti.

- Centralità del **ruolo della vittima**

- **Principio consensualistico**: la partecipazione ad un programma di giustizia riparativa richiede il libero assenso dei soggetti interessati, *in primis* dell'indagato/imputato.

- Necessità, ai fini del percorso riparativo, del **"riconoscimento" da parte dell'autore del reato, dei «fatti essenziali del caso»** → quali tensioni rispetto al diritto di difesa? (*nemo tenetur se detegere*)



LA GIUSTIZIA RIPARATIVA: QUALE FUTURO?

IN SINTESI: effetti dell'esito riparativo

- Nella **fase delle indagini**: **estinzione del reato** (per reati procedibili a querela rimettibile)
- Nella **fase della cognizione**:
 - per la **determinazione della pena** ai sensi dell'articolo 133 c.p.;
 - ai fini della **remissione tacita della querela**;
 - in relazione al contenuto ed all'esito del **programma di M.A.P.**;
- Nella **fase esecutiva della pena**:
 - ai fini della concessione dei **benefici penitenziari**
 - ai fini della declaratoria di **estinzione della pena** all'**esito dell'affidamento in prova** al servizio sociale (art. 47 O.P.)
 - ai fini della modifica *in melius* o della revoca della **misura di sicurezza**



LA GIUSTIZIA RIPARATIVA: QUALE FUTURO?

QUESTIONI APERTE

- Trasformazione **da un modello processuale cognitivo (accertamento dei fatti) a quello riparativo (soluzione dei conflitti)** → trasferimento di ruoli e competenze verso figure extra-giuridiche.
- Possibile tensione con principi del **giusto processo** e della **presunzione di innocenza**:
la partecipazione al programma di G.R. è aperta a soggetti disponibili a essere ritenuti «colpevoli».
- Necessità di **garantire la riservatezza e la non utilizzabilità in malam partem** dei risultati negativi del programma → ma il Giudice sarà condizionato dall'esito negativo del programma di g.r.?
- **Insufficiente dotazione finanziaria** (4.438.524 €) a fronte del complesso e articolato apparato istituzionale previsto (Centri per la GR presso gli enti locali; Conferenza locale; Conferenza Nazionale; Albo dei mediatori; Formazione...).
- In sintesi: un istituto ancora in gran parte da assimilare, con **risvolti applicativi incerti** e la cui platea di potenziali fruitori è destinata a risultare modesta.

RIFORMA DEL SISTEMA PENALE: QUALCHE CONCLUSIONE

1. Tramonto dell'**obbligatorietà dell'azione penale** (?)

- Criteri di priorità per il Pubblico Ministero (art. 3 *bis*, disp. att. c.p.p.)
- Ampliamento degli istituti che consentono all'Autorità di apprezzare la gravità/tenuità dei fatti di reato
- Adesione (tendenziale) ad un modello di giustizia riparativa

2. Tramonto della **funzione retributiva della pena** (?) → a favore di una funzione solo rieducativa

3. La giustizia si svolge sempre più **fuori dalle aule (di giustizia)** → quale la funzione del Giudice? E dell'avvocato?

RIFORMA DEL SISTEMA PENALE: QUALCHE CONCLUSIONE

TRASFORMAZIONE DEI **FONDAMENTI DEL PROCESSO PENALE**

Ante riforma

- **Publicità - oralità** →
- **Immediatezza** →
- **Concentrazione** →

Post riforma

cartolarizzazione

remotizzazione, atti a distanza + esclusione della
rinnovazione istruttoria in caso di mutamento del Giudice

Prolungamento delle fasi e moltiplicazione dei rinvii

il Giudice deve occuparsi anche della eventuale pena
sostitutiva → il processo si allunga...?



RIFORMA DEL SISTEMA PENALE: QUALCHE CONCLUSIONE

TRASFORMAZIONE DEL **RUOLO DELL'AVVOCATO**

L'avvocato, nel nuovo corso disegnato dal Legislatore, è:

- **Sempre più **specializzato** e meno «generalista»**
- **Sempre più **mediatore** e meno tecnico**
- **Sempre più vicino alle **istanze sociali** e meno chiamato a destreggiarsi tra i **tecnicismi giuridici** (come invece si richiede in processi complessi e peculiari, come quelli per reati di criminalità organizzata o per reati colposi in materia di infortunistica sul lavoro)**





TORINO
17 APRILE 2023

Avvocato Carlo CAVALLO

GRAZIE PER LA
CORTESE ATTENZIONE