

# IL MODELLO CARTABIA: RIFORMA “A FORMAZIONE PROGRESSIVA” E RECUPERO DELL’EFFICIENZA

*Giuseppe Murone*



I. La l. n. 134 del 27 settembre 2021, 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”, si propone di ricostruire, anche dal punto di vista organizzativo, il settore della giurisdizione penale, attraversato da una avvertita crisi di efficienza, effettività e autorevolezza, ponendosi il fine di rispondere all’inquietudine europea per la profonda crisi di fiducia dei cittadini nella giustizia, nello Stato di diritto e nella democrazia costituzionale<sup>2</sup>.

Al di là della testuale considerazione delle modifiche apportate o apportande alle norme sostanziali e processuali coinvolte dall’intervento, è imposto di andare alla sostanza dell’impianto normativo di nuova

introduzione, che segue dichiaratamente la direttrice fondamentale della semplificazione, razionalizzazione e speditezza del processo penale.

Il particolare momento richiede, primariamente, la presa di coscienza di cosa sta cambiando e delle ripercussioni del mutamento sull'assetto normativo e costituzionale della giustizia penale, mediante un intervento assai incisivo ma privo delle caratteristiche dell'intervento di sistema, difettando di organicità, linearità, semplicità e coerenza: l'intervento dell'auspicata riduzione del 25% dei tempi del procedimento penale e dei bramati fondi del piano Next Generation EU.

**II.** Venendo al merito, la riforma si presenta come riforma progressiva, che nasce in Parlamento durante la precedente legislatura, secondo un progetto via via emendato mediante una tecnica da un illustre autore definita del bricolage<sup>3</sup>, ed è previsto abbia formazione graduale, facendo ricorso alla delegazione legislativa. Sotto tale ultimo profilo, è subito possibile cogliere un aspetto di assoluta coerenza dell'intervento con le modifiche apportate negli ultimi tempi alla disciplina della giustizia penale: la moderna tendenza a procedere a riforme di sistema – almeno nelle intenzioni – mediante provvedimenti aventi forza di legge adottati dall'Esecutivo (si pensi, ad esempio, alla disciplina delle misure di prevenzione o a quella delle intercettazioni).

Il disegno di legge governativo di riforma, approvato mediante la l. n. 134 del 2021, come noto, è stato originariamente presentato dal precedente Governo e, all'esito dei lavori della commissione di studio istituita dall'attuale governo nel marzo 2021 (c.d. Commissione Lattanzi), è stato arricchito e modificato attraverso una serie di emendamenti.

La legge si compone di soli due articoli. L'art. 1, cui sono dedicate ben 18 delle 23 pagine in cui è articolata la riforma, nel testo ufficiale diffuso dal Senato, contiene una serie di deleghe al Governo, che dovranno essere esercitate entro il termine di un anno dall'entrata in vigore della legge, secondo i criteri e i principi direttivi ivi previsti; l'art. 2 comprende norme di immediata attuazione che riguardano il regime della prescrizione e della durata dei giudizi di impugnazione, l'identificazione di particolari categorie di indagati, alcune integrazioni in tema di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere e le comunicazioni al difensore. L'ambizione – o l'ossessione – del legislatore è quella di superare la patologica durata del procedimento penale, quale violazione del principio di ragionevole durata del processo e della presunzione di innocenza e, al contempo, frustrazione delle esigenze di giustizia della vittima, nei tempi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la cui adozione è stata imposta dalla Commissione Europea tra le condizioni per l'erogazione all'Italia dei fondi.

**III.** La risposta attuale ruota attorno a due poli fondamentali: da una parte sta il binomio

prescrizione/improcedibilità; dall'altra tutte le ulteriori disposizioni di immediata applicazione<sup>4</sup>.

Il cuore della nuova disciplina mira a superare l'"ergastolo processuale" introdotto con la l. n. 3 del 2019. La c.d. riforma Bonafede aveva invero, come noto, profondamente modificato il regime della sospensione della prescrizione, prevedendo che rimanesse sospesa dalla sentenza di primo grado o dal decreto penale di condanna sino alla esecutività della sentenza che definisce il procedimento o all'irrevocabilità del decreto penale di condanna: l'intervento era stato aspramente criticato, soprattutto in considerazione del rischio che comportasse un ulteriore aggravamento della durata del giudizio di impugnazione, con conseguente permanenza a tempo indeterminato della qualità di imputato<sup>5</sup>.

Una prima proposta formulata dalla Commissione Lattanzi per correggere tale criticità era quella di introdurre, in luogo della sospensione incondizionata e illimitata della prescrizione, una sospensione circoscritta alla sola ipotesi di condanna in primo grado, di durata corrispondente alla durata non irragionevole dei giudizi di impugnazione stabilita dalla c.d. legge Pinto.

Una seconda proposta prevedeva una scelta sul modello di altri ordinamenti giuridici, quale quello statunitense, basata sulla coesistenza di due istituti: la prescrizione del reato, la cui decorrenza cessa con l'esercizio dell'azione penale, e l'improcedibilità dell'azione penale per superamento dei termini di durata massima del processo. Alla base di tale soluzione vi è la considerazione che il termine di prescrizione è correlato al tempo dell'oblio necessario per cancellare la memoria del reato e far venire meno l'interesse sociale alla punizione del suo autore ed è indifferente ai tempi del processo. In ragione di ciò, il termine di prescrizione cessa definitivamente di correre con l'esercizio dell'azione penale, ma, al contempo, avendo riferimento al diverso fronte del processo, si salvaguarda il diritto dell'imputato alla sua ragionevole durata attraverso il meccanismo dell'improcedibilità.

Nella relazione redatta dalla Commissione Lattanzi si considerava, infine, un ibrido, una terza soluzione, dalla stessa invero non accolta<sup>6</sup>, che, pur mantenendo fermo il blocco della prescrizione con la sentenza di primo grado, prevedeva il meccanismo della improcedibilità per superamento dei termini di durata dei soli giudizi di impugnazione.

La legge n. 134 del 2021, sposando l'impostazione "dualistica" fondata sulla distinzione tra "tempo dell'oblio" (cui consegue la prescrizione del reato) e tempo del processo (cui consegue l'improcedibilità dell'azione penale) e adattandola, ha fatto propria la terza soluzione<sup>7</sup>. Vengono, dunque, individuati due distinti segmenti temporali: il primo, relativo alla prescrizione, inizia a decorrere con la consumazione del reato e cessa con la sentenza di primo grado; il secondo attiene, invece, all'improcedibilità.

Per quanto concerne il primo segmento, la legge interviene sia sulla disciplina della sospensione che su quella dell'interruzione della prescrizione e introduce, attraverso l'art. 161 bis c.p., un terzo istituto, che ne blocca definitivamente il corso (salvo il caso della regressione del procedimento a seguito di annullamento

della sentenza di primo grado).

Con l'introduzione dell'art. 344 bis c.p.p., il legislatore individua poi un secondo segmento temporale, che ha inizio con il deposito della sentenza di primo grado e, precisamente, il novantesimo giorno successivo alla scadenza del termine previsto dall'art. 544 c.p.p. – come eventualmente prorogato – e cessa con il maturare del termine di definizione del giudizio di impugnazione (due anni per il giudizio di appello e un anno per il giudizio di cassazione).

La norma disegna così un meccanismo estintivo legato al superamento dei termini di durata del giudizio di impugnazione: la mancata definizione del giudizio entro i termini di legge comporta l'improcedibilità dell'azione penale. Il decorso del tempo non incide in questo caso sul reato ma sul potere dello Stato di punire.

Al pari della prescrizione, anche l'improcedibilità – o prescrizione processuale – è rinunciabile dall'imputato e non opera con riferimento ai reati per i quali la legge prevede la pena dell'ergastolo.

Il nuovo regime riguarda i reati commessi a far data dal 1° gennaio 2020, in via emblematicamente del tutto sovrapponibile all'originario intervento Bonafede<sup>8</sup>.

Questo il quadro di riferimento. Ne derivano, è evidente, tutta una serie di questioni da risolvere sul piano interpretativo, anche in considerazione della incoerenza dell'intervento rispetto al sistema attualmente vigente, di problematiche, anche sul piano operativo e pratico, si pensi all'effetto differenziato e in alcuni casi potenzialmente distruttivo sulle diverse Corti di Appello, in ragione delle rispettive "condizioni di salute" e della capacità di gestire le sopravvenienze unitamente all'arretrato, di criticità sul piano teorico e costituzionale. Da tale ultimo punto di vista, invero, la disciplina del tempo di durata del procedimento penale risulta composita – in parte sostanziale e modulata sulla gravità del reato e sul curriculum criminale del soggetto, in parte processuale e predeterminata in maniera tendenzialmente fissa, con possibilità di proroghe anche dipendenti dalla gravità del reato – e realizza di fatto una segmentazione dei tempi dell'accertamento in due blocchi distinti, separati dalla decisione di primo grado.

Tale assetto trascura certamente di considerare che il procedimento penale costituisce invero un unicum e che come tale avrebbe dovuto essere regolamentato anche ai fini della sua ragionevole durata e pone perplessità sulla sua compatibilità con la Carta Costituzionale e, primi tra tutti, con i principi di uguaglianza e di obbligatorietà dell'azione penale. Per altro verso, l'intervento complessivo nel concreto rischia, almeno nella fase iniziale di applicazione, prima che le ulteriori modifiche previste dalla delega siano trasformate in legge, di travolgere un numero enorme di procedimenti attualmente pendenti nella fase delle impugnazioni e in particolare in appello e di avere effetti opposti rispetto ai fini perseguiti, ove si pensi al potenziale abbattimento di processi definiti in primo grado in tempi brevissimi rispetto al commesso reato o allo sviluppo temporale complessivo del procedimento potenzialmente più ampio rispetto allo stesso modello Bonafede.

**IV.** Volgendo invece lo sguardo a ciò che verrà, in tempi brevi e rigidamente predeterminati, non può non aversi l'impressione immediata della complessità e della parcellizzazione dell'intervento, che tocca trasversalmente le fasi delle indagini preliminari, dell'udienza preliminare e del giudizio di primo grado, tanto il giudizio di appello quanto quello di cassazione, istituisce ex novo l'ufficio del processo, si propone di fornire una disciplina organica della giustizia riparativa e di definire autonomamente la vittima del reato, si occupa dell'individuazione dei criteri di priorità nella trattazione delle notizie di reato da parte degli uffici del pubblico ministero, riguarda – ancora – il processo penale telematico, il processo in assenza, i procedimenti speciali<sup>9</sup>.

Senza entrare nel dettaglio delle paventate innovazioni, si può certamente osservare come complessivamente l'idea sia quella di un allontanamento dal dibattimento, privilegiandosi, come rimedio alla endemica incapacità del sistema di produrre giustizia, il ricorso a definizioni alternative: in questo contesto, possono individuarsi aspetti positivi ed aspetti negativi.

Apprezzabile appare, ad esempio, il tentativo di razionalizzare, in un certo senso, il dibattimento, di incentivare i meccanismi deflattivi del processo penale e i casi di procedibilità a querela, di intervenire sulle sanzioni sostitutive, di accrescere il tasso di giurisdizionalità delle indagini preliminari, di approntare, soprattutto, una sorta di valutazione in negativo per l'udienza preliminare, stabilendo che non si potrà far luogo al rinvio a giudizio nei casi in cui gli elementi acquisiti risultino insufficienti, contraddittori o comunque non consentano una ragionevole previsione di accoglimento della prospettazione accusatoria in giudizio. Regola, quest'ultima, che potrebbe potenzialmente implicare un mutamento epocale laddove si consideri l'inutilità pratica attuale dell'udienza preliminare, la sostanziale abrogazione della sua funzione di filtro, cui di certo contribuisce la diffusa interpretazione minimalista secondo cui l'apprezzamento del giudice, essendo di natura meramente processuale, non si sviluppa secondo un canone, sia pur prognostico, di innocenza o colpevolezza, ma deve solo riguardare l'assoluta inutilità del dibattimento, anche in presenza di elementi probatori contraddittori o insufficienti, essendogli di contro inibito il proscioglimento in tutti quei casi in cui gli elementi probatori acquisiti siano potenzialmente suscettibili di sviluppo in dibattimento<sup>10</sup>.

Opinabile, specularmente, è lo spazio che pare voglia attribuirsi all'ufficio del processo, la cui istituzione si pone in linea di continuità con le considerazioni contenute nei pareri del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei, che evidenziano la necessità che i giudici dispongano di assistenti con buone competenze, ma cui pare si vogliano attribuire compiti in un certo senso nel concreto surrogatori della funzione giurisdizionale, in difetto di titoli e adeguate competenze, laddove si opera riferimento espresso al compimento di tutti gli atti preparatori utili per l'esercizio della funzione, allo studio dei fascicoli e alla preparazione dell'udienza, alla predisposizione delle minute dei provvedimenti, ai compiti di organizzazione delle decisioni e, in particolare, di quelle aventi un rilevante grado di serialità. Perplessità che aumentano ove si volga lo sguardo ai criteri nel concreto seguiti nella selezione dei componenti dell'ufficio, oltre che alla già compromessa qualità delle

decisioni cui in tempi moderni innegabilmente si assiste, potenzialmente aggravabile.

In un certo senso temibile, poi, appare la disciplina della videoregistrazione, che se è apprezzabile nel punto relativo all'incentivazione dell'utilizzo dello strumento quale forma ulteriore di documentazione dell'atto e anche di partecipazione all'atto o all'udienza a distanza, con il consenso delle parti, suscita invece perplessità laddove individua tale strumento quale ipotesi di eccezione alla regola della riassunzione della prova dichiarativa a richiesta di parte in ipotesi di mutamento del giudice, che implica che il giudice la disponga solo ove lo ritenga necessario sulla base di "specifiche esigenze".

Contraddittoria rispetto agli scopi, da ultimo, la previsione di una sorta di udienza preliminare, definita predibattimentale, per i procedimenti a citazione diretta, la cui disciplina appare francamente farraginosa e idonea ad appesantire inutilmente gli uffici e tale tipo di procedimento.

**V.** A margine di quanto esposto, possono rassegnarsi alcune brevi considerazioni conclusive di sintesi richiamando il termine con cui si apre il testo di legge, laddove fa riferimento alla "Delega al governo per l'efficienza del processo penale"; l'efficienza è la parola chiave utilizzata dal Ministro della Giustizia ed è parola ridondantemente ripetuta dai politici e dai commentatori a sostegno la riforma: è, in altri termini, il valore di riferimento, la matrice dell'intervento.

Viene da chiedersi se nelle norme immediatamente applicabili e nella delega al governo possa davvero cogliersi il recupero dell'efficienza, intesa, in una prospettiva coerente con il diritto dell'Unione Europea, come parametro qualitativo da determinarsi in relazione al modo in cui si produce giustizia, ossia alla rispondenza del metodo ai diritti e alle garanzie riconosciuti dalla Costituzione e dalle fonti sovranazionali, tra i quali rientra ovviamente la ragionevole durata del processo. Volgendo lo sguardo a quanto appena espresso, sia dal punto di vista della qualità delle decisioni, si pensi ad esempio alla istituzione dell'ufficio del processo quale inedita figura di organo ausiliario del giudice o all'averne totalmente la riforma trascurato il dibattito, che dal punto di vista della durata del processo, si pensi in questo caso alla udienza filtro per i procedimenti a citazione diretta e ovviamente al binomio prescrizione/improcedibilità, non è possibile non nutrire perplessità sull'aderenza dell'intervento al parametro dell'efficienza.

Perplessità che non svaniscono se si rivolge il pensiero alla complessiva disorganicità della riforma, all'essenza stessa della nuova improcedibilità o prescrizione processuale, ad un complessivo spostamento dell'asse del procedimento verso la fase precedente al giudizio, nel senso di abbreviarne i tempi primariamente disincentivando il passaggio al dibattimento, ossia la formazione della prova in contraddittorio.

Resta, complessivamente, un'immagine: quella di una riforma, ispirata dalla "smania PNRR", che appare sovradimensionata rispetto ai tempi e priva di una visione di sistema, in via per la verità – ancora una volta – perfettamente aderente alle modifiche apportate negli ultimi tempi alla disciplina della giustizia penale.

Di certo, in conclusione, il riformatore ha colto molti dei punti dolenti della macchina punitiva; meno azzeccate e coerenti agli scopi appaiono invece le soluzioni proposte: sembra palesarsi l'idea di un apparato tentacolare e asistemico, incapace di assicurare prontezza ed effettività e soprattutto indifferente alla qualità dell'accertamento, mediante un procedimento garantito e dai tempi ragionevoli.

---

[1] Il contributo è tratto dalla relazione dell'autore all'incontro di studio "La giustizia penale alla prova della Riforma Cartabia", organizzato dalla Associazione Italiana Giovani Avvocati, Sezione di Roma, in collaborazione con l'Ordine degli Avvocati di Roma, e svoltosi il 14 dicembre 2021.

[2] A tale ultimo proposito, G. Canzio, Le linee del modello "Cartabia". Una prima lettura, in *Sistema Penale*, 25 agosto 2021, che evidenzia come, secondo il report di valutazione su *European Judicial Systems 2020* della Commissione Europea per l'Efficacia della Giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ), incentrato su indicatori essenziali dell'effettività di un sistema giudiziario quali la durata dei procedimenti, le pendenze e l'arretrato (quantità), il giusto processo (qualità), l'Italia non riesca a mostrare livelli di servizio competitivi con gli altri sistemi.

[3] "Improcedibilità? Una pessima trovata per provare ad accontentare i 5stelle", intervista al Prof. Paolo Ferrua pubblicata su *Il Dubbio* in data 21 luglio 2021.

[4] Per uno sguardo di insieme, A. Bassi, C. Parodi, *La riforma del sistema penale L. n. 134/2021: la delega e le norme immediatamente applicabili*, Giuffrè, 2021.

[5] Sul tema, A. Marandola, *Prescrizione e processo: asistematicità dell'attuale disciplina*, in *Giur. It.*, 2020, pp. 987 ss..

[6] P. Moscarini, *L'istituto della prescrizione ed il "giusto processo"*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2021, 11, p. 1454 s.

[7] G. Spangher, *Questioni in tema di sistema bifasico (prescrizione/improcedibilità)*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2021, 11, pp. 1444 ss..

[8] Sul punto, G. Spangher, *Legge n.134/2021: prime fibrillazioni in tema di regime transitorio*, in *Penale Diritto e Procedura*, 2021.

[9] Sul tema, diffusamente, A. Cavaliere, *Considerazioni 'a prima lettura' su deflazione processuale, sistema sanzionatorio e prescrizione nella l. 27 settembre 2021, n. 134, c.d. riforma Cartabia*, in *Penale Diritto e Procedura*, 2021.

[10] *Ex multis*, Cass. Pen., Sez. III, 27 maggio 2015, n. 1367, con nota di C. Castaldo, *La regola di giudizio della sentenza di non luogo a procedere*, in *Il Penalista*, 23 marzo 2016.