

“Giusto processo penale e tempi ragionevoli. Una sfida per il Parlamento.”

Intervento di Guido Camera (presidente di Italiastatodidiritto).

1. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si pone l’ambizioso obiettivo di riformare la giustizia rendendola *“più effettiva ed efficiente, oltre che più giusta”*. Per quanto riguarda il processo penale, il Governo italiano si è impegnato con l’Europa a renderlo più efficiente, e ad accelerarne i tempi, con un’ampia e organica serie di interventi elaborati da una commissione appositamente istituita dalla Ministra Cartabia e presieduta da Giorgio Lattanzi, illustre giurista già presidente della Corte Costituzionale. I lavori della commissione Lattanzi, terminati a tempo record a inizio maggio, sono riassunti in una relazione finale, integralmente scaricabile sul sito del Ministero della Giustizia, che contiene le proposte di emendamenti governativi al disegno di legge di riforma del processo penale presentato in Parlamento, a marzo 2020, dal precedente Ministro Bonafede.

In seguito all’approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, che dovrebbe essere imminente, le proposte della commissione Lattanzi approderanno finalmente in Parlamento, per l’approvazione entro il termine fissato dal PNRR, ovvero il 31 dicembre 2021. Il ruolo del Parlamento è cruciale, non solo per i tempi stretti, ma anche perché, come spiega il PNRR, lo strumento normativo al quale il Governo ha fatto ricorso (con la sola esclusione della prescrizione del reato, come oltre vedremo) *“è quello della delega legislativa, che coinvolge il Parlamento sin dalla elaborazione degli interventi normativi”* secondo una scansione che prevede il confronto tra il medesimo e il Governo in ordine alla *“definizione del perimetro delle riforme (l’oggetto) e dei suoi orientamenti di fondo (principi e criteri direttivi)”*.

Da questo scenario nasce il desiderio di Italiastatodidiritto – proprio in concomitanza dell’inizio del dibattito parlamentare – di affrontare pubblicamente i principali temi che saranno oggetto dello stesso, muovendo dal lavoro della commissione Lattanzi, i cui tratti salienti possono essere tratteggiati – con un inevitabile sforzo di sintesi, data la vastità degli argomenti oggetto della riforma – come segue.

2. I lavori della commissione Lattanzi, come ha spiegato Giovanni Fiandaca sul Foglio del 18 giugno, sono divisi in tre parti: misure che incidono sul processo; riforma della prescrizione del reato; rivisitazione del sistema sanzionatorio. Le prime appaiono rivestire un ruolo essenziale per raggiungere l’obiettivo pubblicamente annunciato dalla Ministra Cartabia, ovvero ridurre in cinque anni il 25% della durata dei giudizi penali. Per raggiungerlo, alcuni degli interventi strutturali che appaiono maggiormente incisivi sono quelli che riguardano la fase delle indagini preliminari: archiviazione *“meritata”* per i reati puniti con pena inferiore a quattro anni di reclusione per l’indagato che ripara le

conseguenze del danno; incentivazione delle archiviazioni, prevedendo che debbano essere richiesta dal Pubblico Ministero tutte le volte in cui le prove raccolte nelle indagini *"non sono tali da determinare la condanna"*; modifica dei termini delle indagini preliminari, riducendo al minimo i tempi morti, e controllo stringente sul momento delle iscrizioni nel registro degli indagati; rafforzamento del controllo giurisdizionale sulle perquisizioni.

In aggiunta, la commissione Lattanzi propone una significativa novità culturale, rispetto al principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale - che viene di fatto temperato per garantire efficienza e priorità nel contrasto ai fenomeni criminali - che consiste nel *"prevedere che il Parlamento determini periodicamente, anche sulla base di una relazione presentata dal Consiglio Superiore della Magistratura, i criteri generali necessari a garantire efficacia e uniformità nell'esercizio dell'azione penale e nella trattazione dei processi"* e che *"nell'ambito dei criteri generali adottati dal Parlamento, gli uffici giudiziari, previa interlocuzione tra uffici requirenti e giudicanti, predispongano i criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale e nella trattazione dei processi, tenuto conto della specifica realtà criminale e territoriale, nonché del numero degli affari e delle risorse"*.

Viene poi modificata la regola di giudizio dell'udienza preliminare: il rinvio a giudizio dovrà essere disposto solo quando gli elementi raccolti nelle indagini siano tali *"da determinare la condanna"*, mentre oggi è quella della *"non superfluità"* del processo.

Cambia, e di molto, il rito monocratico: le proposte di emendamento prevedono l'introduzione di una sorta di udienza preliminare rafforzata, in cui il giudice dovrà valutare, sulla base degli atti contenuti nel fascicolo del Pubblico Ministero, *"se sussistono le condizioni per pronunciare sentenza di non luogo a procedere perché gli elementi acquisiti non sono tali da determinare la condanna"*. In caso negativo, il processo dovrà essere celebrato da un altro giudice, per garantirne la terzietà.

C'è da chiedersi, in proposito, se tale misura possa effettivamente far scaturire effetti deflattivi rispetto all'attuale carico di lavoro dei giudici monocratici, che sono quelli che hanno forse subito il maggiore rallentamento durante il periodo pandemico, e che impegnano in misura molto rilevante la giurisdizione. Basta pensare che, nel 2020, sono stati circa 640 mila, su un totale di poco più di 1 milione e 600 mila (il Sole 24 ore, 17 maggio 2021): non si può escludere che l'attuale carico di lavoro potrebbe essere efficacemente smaltito con il ricorso ad un'amnistia condizionata all'estinzione delle obbligazioni civili e amministrative derivanti da reato per i reati di competenza del tribunale monocratico a citazione diretta, con l'esclusione delle ipotesi in cui i reati siano aggravati dall'aver l'interessato approfittato di circostanze di tempo, di luogo e di persona, anche in considerazione all'età delle medesime, tali da ostacolare la pubblica o privata difesa. Sono i criteri, in sostanza, che regolano l'introduzione dell'*"archiviazione meritata"* proposta dalla commissione Lattanzi: inoltre, va segnalata l'altissima percentuale di assoluzioni che caratterizza il Tribunale monocratico. Come osserva la relazione della commissione, *"l'incidenza delle condanne, negli anni 2015-*

2019, è pari in media al 41% del totale". A questo va aggiunto che, nel 2020, la percentuale complessiva di archiviazioni è stata pari a circa il 60% (il Sole 24 ore, cit.). Le proposte della commissione Lattanzi incentivano significativamente i riti alternativi. In particolare, va segnalata la modifica del patteggiamento, che prevederà una diminuzione della pena fino alla metà per chi vi opta, la possibilità di una piena negoziazione sulla pena – il cui tetto massimo finale rimane l'attuale di cinque anni – anche in ordine alle sanzioni accessorie e all'ammontare della confisca; vengono altresì eliminate le preclusioni oggi vigenti per tutta una serie di reati e per i recidivi, delinquenti abituali o per tendenza; infine, viene previsto che la sentenza di patteggiamento non abbia efficacia di giudicato nei procedimenti extra-penali, come quelli di natura disciplinare.

Anche le impugnazioni subiscono forti cambiamenti, i principali dei quali sono la previsione dell'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento da parte del Pubblico Ministero e della parte civile, della trattazione scritta del giudizio – salvi i casi di richiesta di trattazione orale delle parti – la riduzione delle ipotesi di appello anche da parte dell'imputato nonché la previsione di un filtro di ammissibilità, sulla falsariga di quanto avviene oggi per il giudizio di legittimità, che colpirà le impugnazioni caratterizzate da "aspecificità" dei motivi di critica alla sentenza appellata.

3. Una nota a parte meritano le proposte di emendamenti che riguardano la prescrizione. Esse sono le uniche destinate ad avere immediati effetti immediatamente operativi nell'ordinamento: ciò è dovuto, come spiega la relazione della commissione Lattanzi, al fatto che il disegno di legge Bonafede non prevede una delega al Governo. E' il tema politicamente più "caldo", visto che la sua riforma, prevedendo un blocco della sua decorrenza dopo la sentenza di primo grado – di condanna o assoluzione è indifferente – è stato dei simboli maggiormente rivendicati dall'allora Ministro pentastellato. In realtà, i numeri del 2020 non sembrano individuare nella prescrizione uno dei mali del procedimento penale: basta pensare che, nel rito collegiale (cioè quello che riguarda i reati più gravi) è stata nel 4,8% dei casi (il Sole 24 ore cit.). Questo senza contare che, nella percentuale in questione, non incide la riforma della prescrizione del 2017, a opera del Ministro Orlando, che aveva previsto una sospensione della medesima dopo la sentenza di primo e secondo grado, per un totale complessivo di 3 anni.

In ogni caso, la commissione Lattanzi propone due alternative: la prima, più in linea con la nostra tradizione giuridica, che riserva all'istituto della prescrizione la natura di istituto del diritto sostanziale; la seconda, maggiormente innovativa, che fa scattare l'improcedibilità dell'azione penale in caso infruttuoso decorso del tempo senza che giunga una sentenza.

In particolare, la prima ipotesi limita la sospensione alla sentenza di condanna per un tempo corrispondente alla durata stabilita dalla legge Pinto sulla ragionevole durata del processo: 2 anni dopo la sentenza di primo grado, e 1 anno dopo la sentenza di appello. La seconda ipotesi, invece, sospende definitivamente la prescrizione con l'esercizio dell'azione penale, che però diventa improcedibile se la sentenza di primo grado non

arriva entro 4 anni, che aumentano di altri 6 mesi per i reati per cui è prevista l'udienza preliminare; a questi si aggiungono 3 anni per il giudizio di appello e 2 per quello di Cassazione, entrambi decorrenti dalla presentazione dell'atto di impugnazione. I termini possono essere ulteriormente sospesi di 6 mesi, per grado di giudizio, nei processi di per reati puniti con la pena dell'ergastolo, per reati di criminalità organizzata o altri gravi reati. A ciò va aggiunta la previsione di un aumento del tetto della prescrizione in caso di interruzione della medesima, che dall'attuale quarto del massimo del periodo di prescrizione, viene alzato alla metà.

Inoltre, vengono previsti ulteriori elementi compensatori e risarcitori in caso di mancato rispetto dei termini di ragionevole durata del processo previsti dalla Legge Pinto, la cui novità maggiore è che il condannato possa chiedere al giudice dell'esecuzione di rideterminare la pena da espiare riducendola a compensazione del pregiudizio subito. Inoltre, se verrà assolto, l'interessato potrà chiedere un indennizzo pari al doppio di quello oggi previsto dalla Legge Pinto.

4. L'ultima parte delle proposte della relazione è quella dedicata all'introduzione di una serie di misure che riguardano il sistema sanzionatorio e introducono nel nostro ordinamento una normativa dedicata alla c.d. *"giustizia riparativa"*.

In primo luogo, viene proposta una revisione organica della disciplina delle sanzioni sostitutive brevi, abolendo la semidetenzione e la libertà condizionata, in favore della detenzione domiciliare, dell'affidamento in prova al servizio sociale, della semilibertà, del lavoro di pubblica utilità e della pena pecuniaria. Viene altresì previsto che, in caso di patteggiamento e pena detentiva non superiore a quattro anni, il giudice la possa sostituire con la detenzione domiciliare, l'affidamento in prova o la semilibertà.

Per quanto concerne la pena pecuniaria, il giudice potrà convertire la pena della durata entro il limite massimo di un anno, secondo un valore giornaliero oscillante tra un minimo di 3 euro a un massimo di 3.000 euro, da determinarsi in base alle condizioni economiche dell'interessato: il tetto minimo sarà di 1 anno, e il massimo di 1.000 euro, in caso di patteggiamento.

Viene poi ampliato l'istituto dell'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, introdotto nel 2015, e riconosciuto dai più quale strumento positivo anche in ottica deflattiva. Oggi è previsto per tutti i reati con pena minima di cinque anni: la commissione propone di fare riferimento non più al tetto massimo di pena, ma a quello minimo, individuato in quello della pena detentiva non superiore a tre anni. Inoltre, viene estesa l'applicabilità della sospensione del procedimento con messa alla prova, operativo dal 2014 con successo, anche a una serie di reati, che verranno individuati dal legislatore delegato, puniti con pena edittale superiore nel massimo a dieci anni *"che si prestino a percorsi risocializzanti o riparatori, da parte dell'autore"*.

Da ultimo, in materia di giustizia riparativa – cioè *"qualsiasi procedimento che permette alla vittima e all'autore del reato di partecipare attivamente, se vi acconsentono"*

liberamente, alla risoluzione delle questioni risultanti dal reato con l'aiuto di un terzo imparziale" (Direttiva 2012/29/UE) – viene previsto che il legislatore delegato disciplini la formazione degli operatori, l'organizzazione dei relativi servizi e garanzie specifiche per l'attuazione dei programmi.

La relazione conclude spiegando che gli istituti in cui si possono innescare i percorsi di giustizia riparativa possono essere l'archiviazione meritata, la non punibilità del fatto per particolare tenuità, l'estinzione del reato per condotte riparatorie, la sospensione condizionale della pena, la sospensione del procedimento con messa alla prova, il perdono giudiziale, la liberazione condizionale, le forme riparative previste dalla normativa sul giudice di pace, il trattamento penitenziario e le misure alternative alla detenzione.

Si badi bene. Il legislatore delegato dovrà *"prevedere la possibilità di accesso ai programmi di giustizia riparativa senza preclusioni in relazione alla gravità dei reati e di recepire gli esiti del ricorso a detti programmi in ogni stato e grado del procedimento di merito, nell'ambito degli istituti previsti dal codice penale, dal codice di procedura penale, dall'ordinamento penitenziario, dall'ordinamento minorile e da leggi speciali che possano essere arricchiti dall'innesto della prospettiva riparativa"*. Si tratta di un monito altamente condivisibile, così come lo è l'impianto complessivo della riforma delineata dalla commissione Lattanzi, la cui concreta realizzazione in tempi brevi può essere una positiva occasione di rinnovamento – anche culturale – per il nostro ordinamento.

Roma, 30 giugno 2021.