

LA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA

A cura di Fabiana Pierbattista

COSA CAMBIA CON LE RIFORME SULLA GIUSTIZIA

Premessa

Il Consiglio europeo, nelle sue annuali Raccomandazioni ha costantemente sollecitato l'Italia a *"ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio"*, nonché ad *"aumentare l'efficacia della prevenzione e repressione della corruzione riducendo la durata dei processi penali e attuando il nuovo quadro anticorruzione"* (cfr. Raccomandazioni del 2017-2019).

La Commissione Europea, nella Relazione per Paese relativa all'Italia 2020 (cd. Country Report 2020) del 26 febbraio 2020, ha rilevato come l'Italia abbia compiuto progressi solo limitati nel dare attuazione alle sopra citate Raccomandazioni, in particolare nel settore civile.

Conseguentemente, il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) presentato dal Governo alla Commissione europea il 30 aprile 2021 contiene alcune specifiche misure che intervengono sul sistema giudiziario.

Per ridurre la durata dei giudizi, il Piano si prefigge i seguenti obiettivi:

- portare a piena attuazione l'Ufficio del processo, introdotto in via sperimentale dal decreto legge 24 giugno 2014, n. 90;
- rafforzare e valorizzare le risorse umane, integrando il personale delle cancellerie, e sopperire alla carenza di professionalità tecniche, diverse da quelle di natura giuridica, essenziali per attuare e monitorare i risultati dell'innovazione organizzativa;
- potenziare le infrastrutture digitali con la revisione e diffusione dei sistemi telematici di gestione delle attività processuali e di trasmissione di atti e provvedimenti;
- provvedere ad interventi al fine di garantire strutture edilizie efficienti e moderne;
- contrastare i fenomeni di recidiva dei reati potenziando gli strumenti di rieducazione e di reinserimento sociale dei detenuti.

LA RIFORMA DEL PROCESSO PENALE

Con la formazione del Governo Draghi, la Ministra della Giustizia Cartabia, nel mese di marzo 2021, ha insediato una Commissione di studio (c.d. “Commissione Lattanzi”) con il compito di elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché in materia di prescrizione del reato, attraverso la formulazione di una serie di emendamenti al disegno di legge del precedente esecutivo.

In generale, le disposizioni sono riconducibili a una serie di diverse finalità, tra le quali è preminente l’esigenza di accelerare il processo penale anche attraverso una sua deflazione e la sua digitalizzazione. Misure sono rivolte al potenziamento delle garanzie difensive e della tutela della vittima del reato. Una innovativa disciplina concerne la ragionevole durata del giudizio di impugnazione, del quale è prevista l’improcedibilità in caso di eccessiva durata.

In particolare:

- si interviene sui termini di durata delle **INDAGINI PRELIMINARI** rimodulandoli in funzione della natura dei reati per cui si procede. Di portata innovativa è la previsione di criteri di priorità per l’esercizio dell’azione penale, prevedendo che gli uffici del pubblico ministero nell’ambito dei criteri generali indicati con legge del Parlamento, individuino criteri di priorità trasparenti e predeterminati, al fine di selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre;
- il governo è delegato a riformare la disciplina dei **RITI ALTERNATIVI**, con effetti deflattivi del rito dibattimentale, al fine di estenderne l’applicabilità e renderli maggiormente appetibili. Nei casi di patteggiamento, qualora la pena detentiva superi i due anni, l’accordo tra imputato e pubblico ministero potrà estendersi anche alle pene accessorie e alla loro durata. Nei casi di rito abbreviato è previsto un ulteriore sconto di pena di un sesto, rispetto allo sconto di un terzo già vigente qualora l’imputato non impugni la sentenza. In materia di giudizio immediato, infine, è previsto un incremento della possibilità di accesso ai riti premiali;
- sono estesi i casi di **PARTICOLARE TENUITÀ DEL FATTO** ai reati puniti con pena edittale non superiore nel minimo a due anni, con l’obbligo tuttavia di precludere sempre l’accesso all’istituto nei casi di reati di violenza sulle donne e violenza domestica;
- anche la delega per la riforma del sistema delle **IMPUGNAZIONI** è ispirata da esigenze di deflazione del procedimento. In particolare, è prevista l’estensione delle attuali ipotesi di inappellabilità delle sentenze (di proscioglimento e di non luogo a procedere relative a reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa; di condanna al lavoro di pubblica

utilità). Tutte le altre sentenze di condanna potranno sempre essere appellate dall'imputato mentre il Pubblico Ministero potrà appellarle solo qualora modificano il titolo del reato o escludano la sussistenza di una circostanza aggravante ad effetto speciale o stabiliscano una pena di specie diversa da quella ordinaria. Sarà ampliato l'ambito applicativo del concordato sui motivi in appello, mediante l'eliminazione di tutte le preclusioni all'accesso a tale istituto e, infine, sarà introdotta l'inammissibilità dell'appello per specificità dei motivi.

Per quanto riguarda invece il giudizio in Cassazione, la delega prevede che la trattazione dei ricorsi avvenga con contraddittorio scritto senza l'intervento dei difensori facendo sempre salva la possibile richiesta delle parti di discussione orale;

- è prevista la delega a disciplinare le **SANZIONI SOSTITUTIVE** delle pene detentive brevi, ovvero: semilibertà, detenzione domiciliare, lavoro di pubblica utilità e pena pecuniaria, il cui ambito di applicazione sarà esteso. Infatti, le nuove pene sostitutive, saranno irrogabili entro il limite di 4 anni di pena e saranno direttamente applicate dal giudice della cognizione, alleggerendo così il carico dei giudici di esecuzione;
- la delega prevede la modifica della disciplina vigente dell'**UFFICIO PER IL PROCESSO** istituito presso i tribunali e le corti d'appello e il suo potenziamento, anche grazie ad un emendamento del relatore del Partito Democratico, Franco Vazio, che prevede, tra l'altro, 1.000 nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo determinato. Ai fini della riforma il Governo è tenuto a prevedere: una compiuta disciplina dell'Ufficio per il processo penale negli uffici giudiziari di merito, individuando i requisiti professionali del personale da assegnarvi, facendo riferimento alle figure già previste dalla legge e prevedendo che agli addetti alla struttura siano attribuiti i compiti di coadiuvare uno o più magistrati al fine di accelerare la definizione dei processi e di provvedere all'innovazione tecnologica in modo da incrementare la capacità produttiva dell'ufficio. È prevista l'istituzione presso la Corte di cassazione nonché presso la Procura generale della Corte di cassazione, di una o più strutture organizzative denominate "Ufficio per il processo", attribuendo agli addetti specifici compiti di supporto e contributo ai magistrati;
- sono previsti principi e criteri direttivi cui devono ispirarsi i decreti attuativi della delega in tema di **PROCESSO PENALE TELEMATICO**, affermando in generale il principio della obbligatorietà dell'utilizzo di modalità digitali tanto per il deposito di atti e documenti quanto per le comunicazioni e notificazioni. Il Governo è, inoltre, delegato a modificare il codice di rito al fine di prevedere la registrazione audiovisiva o l'audio registrazione per documentare l'interrogatorio, l'assunzione di informazioni e la testimonianza. Inoltre, saranno individuati i casi in cui, con il consenso delle parti, la partecipazione all'atto del procedimento o all'udienza potrà avvenire a distanza o da remoto;
- a supporto del processo di digitalizzazione, con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri per l'innovazione tecnologica e per la pubblica amministrazione, sarà predisposto un **PIANO TRIENNALE PER LA TRANSIZIONE DIGITALE** della amministrazione della giustizia.

- con decreto del Ministro della giustizia sarà costituito, presso il Ministero della giustizia, il **COMITATO TECNICO-SCIENTIFICO** per la consulenza e il supporto nella valutazione periodica del raggiungimento degli obiettivi di accelerazione e semplificazione del procedimento penale. Con decreto del Ministro della giustizia potrà essere, infine, costituito e disciplinato il Comitato tecnico-scientifico per la digitalizzazione del processo;
- è prevista la possibilità di accesso ai programmi di **GIUSTIZIA RIPARATIVA** in ogni stato e grado del procedimento penale e durante l'esecuzione della pena, senza preclusioni in relazione alla fattispecie di reato o alla sua gravità, previo consenso libero e informato della vittima e dell'autore del reato e della positiva valutazione da parte dell'autorità giudiziaria dell'utilità del programma. Il consenso sarà comunque sempre ritrattabile. Infine, è introdotta la **DEFINIZIONE DI VITTIMA DEL REATO** considerando tale anche il familiare di una persona la cui morte è stata causata da un reato e che ha subito un danno in conseguenza della morte di tale persona. Per «familiare» saranno da intendersi: il coniuge, la parte dell'unione civile, la persona che convive con la vittima in una relazione intima, nello stesso nucleo familiare e in modo stabile e continuo, i parenti in linea diretta, i fratelli e le sorelle, e le persone a carico della vittima.

Con previsione immediatamente prescrittiva, è introdotto nel codice di procedura penale l'istituto dell'**IMPROCEDIBILITÀ** per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione. Rimane ferma la previsione in base alla quale il corso della prescrizione del reato cessa definitivamente con la pronunzia della sentenza di primo grado. Tuttavia, sono disposti termini di durata massima dei giudizi di impugnazione, individuati rispettivamente in 2 anni per l'appello e un anno per il giudizio di cassazione: la mancata definizione del giudizio entro tali termini comporterà dunque la declaratoria di improcedibilità dell'azione penale.

Tuttavia i termini di durata dei giudizi di impugnazione, che sono sospesi possono essere prorogati dal giudice che procede. In particolare:

- per i reati commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, di associazione mafiosa e di scambio elettorale politico-mafioso, di violenza sessuale aggravata e di traffico di stupefacenti, il termine dei 2 anni in appello e di un anno in Cassazione può essere prorogato, per ragioni inerenti alla complessità del giudizio, con successive proroghe, senza limiti di tempo. Non è dunque fissato un limite di durata per tali giudizi;
- per i delitti aggravati dal metodo mafioso e dall'agevolazione mafiosa ai sensi dell'articolo 416-bis.1, possono essere concesse proroghe fino ad un massimo di 3 anni per l'appello e un anno e 6 mesi per il giudizio di legittimità; in tali casi quindi la durata massima del giudizio in appello è di 5 anni e quella del giudizio in Cassazione è di 2 anni e 6 mesi;
- per tutti gli altri reati è possibile solo una proroga di un anno per il giudizio di appello e di 6 mesi per il giudizio in Cassazione: la durata massima è quindi di 3 anni per l'appello

e di 1 anno e 6 mesi per la Cassazione, purché ricorrano i motivi che giustificano la proroga.

I termini di durata massima dei giudizi di impugnazione non si applicano nei procedimenti per delitti puniti con l'ergastolo e nei casi in cui l'imputato vi rinunci.

LA RIFORMA DEL PROCESSO CIVILE

Con la formazione del Governo Draghi, il Ministro della giustizia Cartabia, con decreto del 12 marzo 2021, ha costituito presso l'Ufficio Legislativo del Ministero della giustizia una Commissione per l'elaborazione di proposte di interventi in materia di processo civile e di strumenti allo stesso alternativi, attraverso la formulazione di puntuali proposte emendative (c.d. Commissione Luiso). Sulla base dei lavori di questa Commissione, il 16 giugno 2021 il Governo ha presentato una serie di emendamenti al testo originario presentato dal Governo Conte II al Senato il 9 gennaio 2020.

In sintesi il provvedimento approvato dal Senato ed ora all'esame della Camera dei deputati:

- potenzia gli **STRUMENTI DI RISOLUZIONE ALTERNATIVA DELLE CONTROVERSIE** (c.d. ADR – *Alternative Dispute Resolution*) da esperire anche con modalità telematiche, incentivando la mediazione civile e commerciale;
- interviene sulla disciplina dell'**ARBITRATO** prevedendo tra le altre anche l'inserimento delle norme in tema di arbitrato societario all'interno del codice di procedura civile;
- reca una serie di modifiche al **PROCESSO CIVILE DI PRIMO GRADO**, al fine di migliorare l'efficienza della giustizia civile;
- interviene sulla disciplina del **GIUDIZIO D'APPELLO** potenziando il filtro di ammissibilità e semplificando la fase istruttoria del procedimento;
- introduce la possibilità, per il giudice di merito, di proporre il c.d. "**RINVIO PREGIUDIZIALE**", ossia di sottoporre direttamente alla Corte di cassazione la risoluzione di una questione di mero diritto, sulla quale il giudice abbia già sollevato il contraddittorio delle parti, purché sia questione del tutto nuova, di particolare importanza, suscettibile di presentarsi in numerosi giudizi e fonte di gravi difficoltà interpretative;
- modifica la disciplina del **PROCESSO ESECUTIVO** prevedendo, con riguardo alle espropriazioni immobiliari la possibilità per il debitore di vendere direttamente l'immobile pignorato, ad un prezzo non inferiore a quello base indicato nella perizia di stima. Di particolare rilievo è la previsione dell'istituzione presso il Ministero della Giustizia della "Banca dati per le aste giudiziali" contenente i dati identificativi degli offerenti, i dati identificativi del conto bancario o postale utilizzato per versare la cauzione e il prezzo di aggiudicazione e le relazioni di stima. I dati identificativi degli offerenti del conto e dell'intestatario dovranno essere messi a disposizione, su richiesta, dell'autorità giudiziaria, civile e penale;
- misure di riordino e implementazione delle disposizioni sul processo civile telematico;

- di particolare rilievo è la nuova disciplina dell'**UFFICIO DEL PROCESSO** introdotta con un emendamento a prima firma del senatore Mirabelli. In particolare:

- 1) l'ufficio per il processo, sotto la direzione e il coordinamento di uno o più magistrati dell'ufficio, sarà organizzato individuando i requisiti professionali del personale da assegnare a tale struttura facendo riferimento alle figure già previste dalla legge;

- 2) al personale assunto presso l'ufficio del processo saranno assegnati compiti di supporto ai magistrati, comprendenti, tra le altre, le attività preparatorie per l'esercizio della funzione giurisdizionale quali lo studio dei fascicoli, l'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale, la selezione dei presupposti di mediabilità della lite, la predisposizione di bozze di provvedimenti, il supporto nella verbalizzazione, la cooperazione per l'abbattimento dell'arretrato e per prevenirne l'ulteriore formazione; compiti di supporto per l'ottimale utilizzo degli strumenti informatici; compiti di coordinamento tra l'attività del magistrato e l'attività del cancelliere e, infine, compiti di catalogazione e archiviazione;

- 3) presso la Corte di cassazione saranno istituite una o più strutture organizzative denominate "Ufficio per il processo presso la Corte di cassazione". Il legislatore delegato dovrà altresì individuare i requisiti professionali del personale da assegnare a tale struttura organizzativa in coerenza con la specificità delle funzioni della Corte di legittimità;

- 4) il Governo è, infine, delegato ad istituire, presso la Procura generale della Corte di Cassazione, una o più strutture organizzative denominate "Ufficio spoglio, analisi e documentazione". Alla predetta struttura organizzativa saranno attribuiti compiti: di assistenza per l'analisi preliminare dei procedimenti, per la formulazione delle conclusioni e per il deposito delle memorie dinanzi alle Sezioni unite e alle Sezioni semplici della Corte; di supporto ai magistrati comprendenti, tra l'altro, l'attività di ricerca e analisi su precedenti, orientamenti e prassi; di supporto per l'ottimale utilizzo degli strumenti informatici; di raccolta di materiale e documentazione per la predisposizione dell'intervento del Procuratore in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario;

- il Governo è delegato ad istituire il Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie, composto dalla sezione distrettuale e dalle sezioni circondariali. All'istituendo Tribunale saranno trasferite le competenze civili, penali e di sorveglianza del Tribunale per i minorenni, le competenze in materia di cause riguardanti lo stato e la capacità delle persone, di cause riguardanti la famiglia, l'unione civile, le convivenze, i minori; i procedimenti aventi ad oggetto il risarcimento del danno endo-familiare, ovvero tutti i danni, patrimoniali e non patrimoniali, che derivano dai comportamenti e dalle condotte volontarie di un proprio familiare. Il Governo, da ultimo, è delegato ad introdurre, nel codice di procedura civile, un rito unificato denominato "Procedimento in materia di persone, minorenni e famiglie".

In relazione al rito unificato denominato "Procedimento in materia di persone, minorenni e famiglie", introdotto con l'emendamento governativo 15.0.8 occorre evidenziare come diverse e significative modifiche siano state introdotte con le proposte emendative della

Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere a prima firma della senatrice Valente.

In particolare:

1) il Governo nell'esercizio della delega dovrà prevedere che nei procedimenti di separazione e divorzio in presenza di allegazioni di violenza domestica o di genere siano assicurate: su richiesta, adeguate misure di salvaguardia e protezione, avvalendosi delle misure di protezione di cui all'articolo 342-bis del codice civile (recante "Ordini di protezione contro gli abusi familiari"); saranno introdotte le necessarie modalità di coordinamento con altre autorità giudiziarie, anche inquirenti; l'abbreviazione dei termini processuali nonché specifiche disposizioni processuali e sostanziali per evitare la vittimizzazione secondaria. Ancora sempre con riguardo agli ordini di protezione il Governo dovrà prevedere che essi possano essere richiesti ed emessi anche dal tribunale per i minorenni e quando la convivenza è già cessata. Infine è disposto che nell'atto introduttivo debbano essere indicati anche i procedimenti penali in cui una delle parti o il minore sia persona offesa;

2) in ossequio all'articolo 48 della Convenzione di Istanbul che vieta il ricorso obbligatorio ai metodi alternativi di risoluzione dei conflitti, tra cui la mediazione e la conciliazione, in relazione a tutte le forme di violenza che rientrano nel campo di applicazione della Convenzione stessa, il giudice non potrà invitare le parti ad intraprendere un percorso di mediazione, né potrà esperire un tentativo di conciliazione ogni qual volta siano allegati casi di violenza domestica e di genere;

3) il Governo è delegato ad istituire presso ciascun Tribunale un elenco dei mediatori familiari iscritti presso le associazioni del settore, con possibilità, per le parti, di scegliere il mediatore tra quelli iscritti in tale elenco. I mediatori familiari dovranno essere dotati di adeguata formazione e specifiche competenze nella disciplina giuridica della famiglia, nonché in materia di tutela dei minori e di violenza contro le donne e di violenza domestica e saranno, infine, obbligati ad interrompere l'attività di mediazione in caso emerga qualsiasi forma di violenza;

4) è previsto che nei casi in cui il minore rifiuti di incontrare uno o entrambi genitori, il giudice, personalmente, sentito il minore e assunta ogni informazione ritenuta necessaria, dovrà accertare con urgenza le cause del rifiuto e assumere i provvedimenti nel superiore interesse del minore, tenendo conto - nella determinazione dell'affidamento dei figli e degli incontri con i medesimi - di eventuali episodi di violenza. In ogni caso, il Governo dovrà assicurare che gli eventuali incontri tra i genitori e il figlio siano, se necessario, accompagnati dai servizi sociali e non compromettano la sicurezza della vittima. Qualora il giudice ritenga di avvalersi di un consulente, con sole funzioni di ausilio e non accertamento, il medesimo sarà tenuto ad attenersi ai protocolli e alle metodologie riconosciuti dalla comunità scientifica senza effettuare valutazioni su caratteristiche e profili di personalità agli stessi estranei;

- 5) il Governo introdurrà disposizioni in materia di ascolto del minore, anche alla luce della normativa sovranazionale di riferimento, prevedendo la non delegabilità dell'ascolto da parte del giudice e l'obbligatoria registrazione delle audizioni dei minori;
- 6) significativo è inoltre il limite che la delega pone all'intervento dei servizi socio-assistenziali o sanitari nelle cause di affido dei minori, con la previsione per la quale fermo restando il principio generale dell'interesse del minore a mantenere relazioni significative con i genitori - tale intervento, nelle ipotesi di violenze di genere e domestiche, possa essere disposto solo in quanto specificamente diretto alla protezione della vittima e del minore e sia adeguatamente motivato. Infine, è previsto che nell'esecuzione dei provvedimenti relativi ai minori, gli stessi avvengano alla presenza e sotto il controllo del giudice, salvaguardando sempre il preminente interesse alla salute psicofisica del minore e limitando l'uso della forza pubblica ai soli casi in cui sia assolutamente indispensabile.