



DOCUMENTI 20 Ottobre 2022

# RIFORMA DELLA GIUSTIZIA PENALE: IN G.U. LA RELAZIONE ILLUSTRATIVA AL DECRETO LEGISLATIVO 10 OTTOBRE 2022, N. 150

Può leggersi in allegato la **Relazione illustrativa** aggiornata al **testo definitivo del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150** pubblicata in **Gazzetta Ufficiale** (Serie Generale n. 245 del 19 ottobre 2022 - Suppl. Straordinario n. 5).

In attesa di ospitare sulla nostra *Rivista* guide alla lettura e contributi di approfondimento della riforma, riportiamo di seguito la ***premessa alla Relazione illustrativa***.

\* \* \*

La presente Relazione illustrativa si compone di tre parti, dedicate, rispettivamente, alla **riforma del processo penale (Parte Prima)**, alla **riforma del sistema sanzionatorio penale (Parte Seconda)** e all'introduzione di una **disciplina organica della giustizia riparativa (Parte Terza)**. Le tre parti della relazione illustrano gli interventi di riforma contenuti nello schema di decreto legislativo di attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134 (art. 1),

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” (G.U. n. 237 del 4 ottobre 2021).

L’intervento di riforma della **giustizia penale**, delegato al Governo, è particolarmente ampio e articolato. Lo schema di decreto legislativo si compone di **novantanove articoli**, che introducono nuove disposizioni e intervengono sul codice penale, sul codice di procedura penale e sulle principali leggi complementari ai due codici. Si tratta di una riforma ampia, organica e di sistema. Per agevolare la lettura dello schema di decreto legislativo, la presente relazione illustrativa è suddivisa per **aree tematiche di intervento**. Per ciascuna area sono riportate, per comodità di lettura, le disposizioni oggetto dello schema di decreto, unitamente ai riferimenti normativi alla legge delega e alle corrispondenti disposizioni attuative. Nei testi delle disposizioni riportate nella relazione, sono evidenziate in grassetto le parti modificate o aggiunte; in barrato quelle soppresse.

Lo schema di decreto legislativo e la relazione illustrativa sono stati predisposti anche sulla base dei contributi di **sei gruppi di lavoro**, composti da qualificati esperti, **costituiti dalla Ministra della Giustizia Prof.ssa Marta Cartabia presso l’Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia** con decreti ministeriali del 28 ottobre 2021 e del 14 aprile 2022.

Il **filo conduttore degli interventi** di riforma è rappresentato dall’**efficienza del processo e della giustizia penale**, in vista della piena attuazione dei principi costituzionali, convenzionali e dell’U.E. nonché del raggiungimento degli **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**. La riduzione dei tempi del processo penale, attraverso una riforma organica come quella oggetto dello schema di decreto legislativo, è altresì funzionale a **completare il percorso di riforma avviato con le disposizioni immediatamente precettive della legge n. 134/2021** (art. 2) e, in particolare, con quelle che hanno introdotto l’improcedibilità dell’azione penale per superamento dei termini di durata massima dei giudizi di impugnazione.

Gli **interventi attuativi della legge delega attraversano l’intero processo penale**, nelle sue diverse fasi e variabili: dalle indagini preliminari, al dibattimento, ai riti alternativi, al processo in absentia, ai giudizi di

impugnazione, fino all'esecuzione penale.

Un primo gruppo di interventi mira a realizzare la **transizione digitale e telematica del processo penale**, attraverso significative innovazioni in tema di formazione, deposito, notificazione e comunicazione degli atti e in materia di registrazioni audiovisive e partecipazione a distanza ad alcuni atti del procedimento o all'udienza. La **digitalizzazione della giustizia penale** e lo **sviluppo del processo penale telematico** rappresentano aspetti cruciali, valorizzati dallo schema di decreto anche e proprio per ridurre i tempi dei processi, in linea con gli obiettivi del P.N.R.R.

Una seconda area di intervento attiene alla fase delle **indagini**, rispetto alla quale le modifiche attuative della delega perseguono due obiettivi: ridurre i tempi delle indagini incidendo sui termini di durata e introducendo rimedi giurisdizionali alla eventuale stasi del procedimento, determinata dall'inerzia del p.m.; filtrare maggiormente i procedimenti meritevoli di essere portati all'attenzione del giudice, esercitando l'azione penale.

La stessa logica propulsiva e selettiva informa le modifiche riguardanti l'**udienza preliminare, il giudizio di primo grado e le impugnazioni**, ove gli interventi sono stati calibrati avendo sempre attenzione alla salvaguardia dei diritti delle parti e delle **garanzie del giusto processo** (in tal senso, ad esempio, si muovono la radicale rivisitazione del processo in absentia, come anche le importanti novità rappresentate dalla introduzione della udienza "filtro" nel procedimento mediante citazione diretta e dal regime delle contestazioni suppletive) e alle esigenze di **efficienza ed efficacia dell'accertamento processuale** (cui concorrono, tra le altre, le misure di incentivazione all'accesso ai procedimenti speciali, le regole per la riassunzione della prova nel caso di mutamento del giudice, le forme semplificate di trattazione "cartolare" delle impugnazioni, fatta sempre salva la possibilità per le parti di ottenere la trattazione in pubblica udienza o in camera di consiglio partecipata).

Gli interventi sul **sistema sanzionatorio** rispondono a una duplice, concorrente finalità:

*a) diversificare e rendere più efficaci e tempestive le pene (riforma delle pene sostitutive* delle pene detentive brevi – semilibertà, detenzione domiciliare, lavoro di pubblica utilità e pena pecuniaria – applicate dal giudice di cognizione all'esito di un'udienza ispirata al modello del

*sentencing* anglosassone e immediatamente esecutive dopo il giudicato); *riforma delle pene pecuniarie principali* (multa e ammenda), con introduzione di un nuovo sistema di esecuzione, riscossione e conversione in caso di mancato pagamento, in linea con i modelli di disciplina maggiormente diffusi in Europa;

**b) incentivare la definizione anticipata del procedimento** attraverso i riti alternativi (estensione dell'area del decreto penale di condanna e patteggiamento di pene sostitutive), la sospensione con messa alla prova, l'archiviazione o il non luogo a procedere per particolare tenuità del fatto, la remissione della querela, l'estinzione del reato (e delle contravvenzioni in particolare) a seguito di condotte riparatorie, ripristinatorie e risarcitorie.

Ancora, gli interventi sul sistema sanzionatorio, sinergici con quelli relativi al processo, consentono di: **ridurre le impugnazioni** (inappellabilità delle sentenze di condanna alla pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità); **rendere più efficiente il procedimento penale nella fase dell'esecuzione** (riduzione delle misure alternative alla detenzione per i condannati in stato di libertà, in favore di pene sostitutive applicate dal giudice di cognizione, con conseguente **riduzione del numero e ridimensionamento della patologica situazione dei c.d. liberi sospesi**, cioè dei condannati a pena detentiva che attendono talora per anni, in stato di libertà, la decisione sull'istanza di concessione di una misura alternativa alla detenzione); **incrementare i tassi di esecuzione e riscossione delle pene pecuniarie**, oggi a livelli estremamente bassi e non più accettabili. L'idea guida che ha ispirato le modifiche al sistema sanzionatorio, nei limiti consentiti dalla legge delega, è in definitiva che **un processo che sfocia in un'esecuzione penale inefficiente non è un processo efficiente**, come gli obiettivi della legge delega e del P.N.R.R. impongono.

Gli interventi in tema di **giustizia riparativa**, infine, disciplinano per la prima volta nel nostro ordinamento, in modo organico, una realtà che si sta facendo sempre più strada a livello internazionale e che **si affianca, senza sostituirsi, al processo e all'esecuzione penale**. In linea con la **Direttiva in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato (2012/29/UE)** – e con la **Dichiarazione di Venezia adottata dalla Conferenza dei Ministri della Giustizia del Consiglio d'Europa il 13 dicembre 2021**, durante il semestre di Presidenza italiana – la giustizia riparativa viene infatti definita nello schema di decreto legislativo come ogni programma che consente alla vittima, 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**. La giustizia riparativa **concorre all'efficienza della giustizia penale** in vario modo: agevola la riparazione dell'offesa e la tutela dei beni offesi dal reato; **incentiva la remissione della querela**; facilita il percorso di reinserimento sociale del condannato; **riduce i tassi di recidiva e il rischio di reiterazione del reato nei rapporti interpersonali**, rappresentando **un utile e innovativo strumento per le politiche di prevenzione della criminalità**.

Lo schema di decreto legislativo è stato approvato in via preliminare nella riunione del Consiglio dei Ministri del 4 agosto 2022 e trasmesso alle Camere ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge n. 134 del 2021, affinché sullo stesso fosse espresso il parere delle Commissioni parlamentari competenti. La II Commissione (Giustizia) e la V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione) della Camera dei Deputati nonché la 5a Commissione (Programmazione economica, bilancio) del Senato hanno espresso pareri favorevoli senza condizioni né osservazioni. La 2a Commissione (Giustizia) del Senato ha espresso parere favorevole, prendendo atto del parere reso dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni e auspicando la valutazione positiva, da parte del Governo, del parere espresso dal Garante per la protezione dei dati personali mediante l'accoglimento, in particolare, delle osservazioni di cui ai punti n. 1, 2 e 6 del dispositivo. In sede di redazione dello schema del decreto legislativo inoltrato per l'esame definitivo sono state recepite tutte le condizioni poste nel parere espresso dalla Conferenza Unificata nonché accolte le osservazioni di cui ai punti n. 2 e 6 del dispositivo del parere del Garante, come meglio specificato infra. Rispetto al parere del Garante sono state, altresì, accolte ulteriori osservazioni, di cui pure si darà conto nella presente Relazione.