

---

## La riforma della giustizia. In gioco c'è l'articolo 111 della Costituzione e la “ragionevole durata” dei processi

Il disegno di legge delega “per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari”, approvato in prima lettura dalla Camera, ha una storia lunga e tormentata. L'antefatto è la legge n. 3 del 2019 – la cosiddetta “riforma Bonafede” dal nome dell'allora ministro della Giustizia – che ha introdotto il blocco della prescrizione dopo il primo grado di giudizio. Con il cambio di maggioranza tra il primo e secondo governo Conte, il 13 marzo 2020 l'esecutivo ha presentato a Montecitorio un nuovo ddl con l'obiettivo di rendere più rapida la definizione dei giudizi, anche per bilanciare il blocco della prescrizione. In gioco c'è l'articolo 111 della Costituzione che prevede il principio della “ragionevole durata” dei processi. L'Italia ha un problema cronico sotto questo profilo. Anche se è difficile fare confronti tra ordinamenti diversi, sicuramente si colloca tra gli ultimi posti nella classifica europea. Al punto che nel Piano nazionale di ripresa e resilienza il nostro Paese si è impegnato a ridurre del 25% i tempi dei processi penali (e del 40% quelli civili, dove il problema della durata è ancora più macroscopico). Al raggiungimento di questo obiettivo si è dedicato il governo Draghi e in particolare il ministro guardasigilli, Marta Cartabia, che a marzo ha insediato una commissione di studio e, nel confronto con tutti i soggetti in campo, ha elaborato una serie di proposte. Per non azzerare il percorso parlamentare e non contraddire apertamente il lavoro precedente, si è scelta la strada di non presentare un altro testo organico di riforma, ma di intervenire con emendamenti sul ddl già in discussione. Tali emendamenti (noti alle cronache come “riforma Cartabia”) sono stati oggetto di una mediazione molto contrastata, quindi ripetutamente corretti e approvati in Consiglio dei ministri, fino all'ultima delibera del 29 luglio che ha aperto la porta alla conclusione dell'iter parlamentare alla Camera, dove pure il governo ha dovuto porre una doppia questione di fiducia. Alla fine, per semplificare i passaggi, il ddl e gli emendamenti, sia quelli governativi che quelli parlamentari, sono stati fatti confluire in due maxi-articoli, uno con le norme destinate a entrare direttamente in vigore dopo la seconda lettura del Senato, l'altro con le deleghe all'esecutivo per la successiva emanazione di una serie di decreti applicativi. Il testo varato è molto ampio e tecnicamente complesso.

Vediamone alcuni aspetti salienti, a cominciare da quello che ha comportato le maggiori difficoltà politiche, il nodo prescrizione-improcedibilità, precisando che le norme si applicheranno ai reati commessi dopo il 1° gennaio 2020. Resta invariato il blocco della prescrizione dopo la sentenza di primo grado, ma il processo di appello non potrà durare più due anni e il passaggio in Cassazione non più di un anno (prorogabili rispettivamente di un anno e di sei mesi per i reati più gravi). Dall'improcedibilità sono comunque esclusi i reati imprescrittibili, quelli che possono comportare l'ergastolo. Fino a tutto il 2024 sarà in vigore un regime transitorio con tempi più larghi: tre anni per l'appello e un anno e sei mesi per la Cassazione, con possibilità di proroga rispettivamente di un anno e di sei mesi. Ogni proroga dovrà essere motivata dall'ordinanza di un giudice e sarà impugnabile in Cassazione. Per alcuni reati (come associazione mafiosa, terrorismo, violenza sessuale, narcotraffico) non ci sarà limite al numero di proroghe, purché sempre motivate da un giudice. Per i reati con aggravante mafiosa si potrà giungere a un massimo di sei anni in appello e altri tre in Cassazione (cinque anni e due anni e mezzo a regime, quindi dal 2025). Il periodo transitorio si è reso necessario per consentire a tutti gli uffici giudiziari di organizzarsi rispetto alla nuova tempistica. Sono in arrivo oltre ventimila tra assistenti e addetti amministrativi e molto della riforma si giocherà proprio sugli aspetti organizzativi, compresa la digitalizzazione delle procedure. Anche per questo sarà istituito un comitato di controllo presso il ministero della Giustizia, con il compito specifico di monitorare il funzionamento del sistema e lo smaltimento degli arretrati. Molto rilevante sarà l'intervento sui tempi d'indagine perché è a questo livello che si colloca la maggior parte dei casi di prescrizione, non dopo il primo grado. La durata delle indagini verrà rimodulata in funzione della natura dei reati e della loro gravità e i pm potranno chiedere il rinvio a giudizio soltanto

---

nel caso in cui gli elementi raccolti consentano una “ragionevole previsione di condanna”. Gli stessi pm saranno chiamati, “nell'ambito dei criteri generali indicati con legge dal Parlamento”, a individuare “criteri di priorità trasparenti e predeterminati”, da tradurre nei progetti organizzativi delle procure “al fine di selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre”. Verranno inoltre potenziati i riti alternativi e le pene sostitutive, aspetti spesso trascurati nel dibattito pubblico (se non per cortocircuiti forcaioli) e invece decisivi anche per gli effetti di decongestionamento del sistema. Con la riforma saranno inoltre attivate disposizioni per il rafforzamento degli istituti di tutela della vittima del reato e per l'introduzione di una disciplina organica sulla “giustizia riparativa”, anche in attuazione di direttive dell'Unione europea, in particolare quella del 2012. Una norma specifica introduce l'obbligo di arresto in flagranza per la violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa. Altra novità è il rafforzamento del “diritto all'oblio” su internet per gli indagati in inchieste archiviate e per gli imputati assolti.

Stefano De Martis