

PERCHÉ IL DIFFERIMENTO DELL'ENTRATA IN VIGORE DEL D.LGS. 150/2022 È UNA SCONFITTA
PER LA GIUSTIZIA PENALE

di Serena Quattrocolo

(professore ordinario di diritto processuale penale nell'Università del Piemonte orientale)

SOMMARIO: 1. Il quadro dell'intervento d'urgenza – 2. I suoi presupposti e limiti – 3. Risposte mancanti – 4. Il futuro della riforma.

1. Oggi, 2 novembre 2022, avrebbe dovuto rappresentare il primo giorno di attuazione, nelle aule di giustizia italiane, della riforma introdotta con il d.lgs. 150/2022, attuativo della legge di delega contenuta nella l. 134/2021.

La genesi e le vicende di quella che – a buon titolo – è stata definita la più articolata riforma del sistema processuale penale dopo l'entrata in vigore del codice del 1988, sono ben note. In particolare, molto distintamente è stata ricordata (G.L. Gatta, <https://www.sistemapenale.it/it/editoriale/giustizia-penale-e-rinvio-della-riforma-cartabia-problemi-e-dubbi-di-legittimita-costituzionale>; M. Gialuz, Un errore rinviare la riforma Cartabia, *Il Secolo XIX*, 31.10.2022) la connessione essenziale tra l'avvio della riforma entro l'anno in corso, nonché il raggiungimento dell'obiettivo della riduzione del 25% della durata media dei processi penali italiani entro il 2026, e le diverse tappe del PNRR. La forte attenzione posta dalla Commissione europea sul miglioramento degli indici di durata del processo penale mette in luce una dimensione che le varie categorie di professionisti della giustizia penale non sono abituate a considerare e che nulla ha a che vedere con l'efficientismo, più volte evocato nei mesi scorsi, come argomento contrario alla riforma in corso di elaborazione. La riduzione dei tempi del processo, anche penale, produce, invero, effetti di lungo periodo, misurabili in termini di condizioni complessive socio-economiche di un Paese, perché innesca effetti a cascata molto ramificati, capaci di indurre meccanismi virtuosi che certamente sfuggono a chi guardi al processo penale solo dalla specifica visuale offerta dalla postazione occupata nell'aula di udienza. Per questa ragione, l'attenzione mostrata da Bruxelles nel seguire, passo a passo, il percorso di riforma ha costituito, fino ad un certo punto, il metronomo dei complessi lavori che, dopo l'apporto della Commissione Lattanzi e l'emanazione della legge di delega 134/2021, si sono articolati nello studio e nella discussione da parte di numerosi gruppi consultivi di testi poi consegnati all'ufficio legislativo per le opportune valutazioni ministeriali. Nemmeno l'inattesa caduta del Governo era valsa a far deragliare l'agenda concordata con la Commissione europea, che aveva infatti salutato con soddisfazione l'approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri, in data 28 settembre 2022, del testo poi confluito nel d.lgs. 150/2022.

Con un gioco sul filo delle lancette del cambio di data, il deragliamento sembra invece segnato dal d.l. 162/2022, che, all'art. 6, ha modificato il testo del *corpus* normativo non ancora in vigore, inserendovi un laconico art. 99 *bis*, che recita «il presente decreto entra in vigore il 30 dicembre 2022». Certo il confine formale è salvo, la riforma del processo penale può ancora entrare in vigore entro il termine ultimo prestabilito, ma ne conseguono alcune ineludibili domande: quale riforma del processo entrerà in vigore? Quanto la laconica interpolazione sposterà in avanti il termine, più rilevante, quello che dovrebbe interessare davvero tutti, ossia quello del 2026, momento in cui gli effetti della novella dovrebbero essere pienamente a regime, tanto da aver prodotto un contenimento dei tempi processuali del 25%?

Oltre alle domande, poi, la vicenda suggerisce anche dei veri e propri dubbi, relativi al rispetto delle condizioni costituzionalmente previste per la decretazione d'urgenza, puntualmente formulati e argomentati da Gian Luigi Gatta, nel suo editoriale del 31.10 u.s. Ecco alcune riflessioni, perché ognuno possa provare a rispondere.

2. Senza tornare sul tema – per nulla secondario, ma puntualmente già affrontato dal prof. Gatta – della legittimità della decretazione d'urgenza per l'interpolazione di un testo normativo su cui è già stata conferita al Governo delega, temporalmente estesa, ad intervenire con altro/i decreto/i legislativo/i, l'attenzione si ferma sui presupposti e sui contenuti del decreto legge emanato il 31.10.

Certamente, come segnalato, nessun evento successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del d.lgs. 150/2022 integra i presupposti evocati dall'art. 77 Cost.: gli auspici espressi dall'ANM e dall'Assemblea dei Procuratori generali – che, peraltro, diversamente dal comunicato del direttivo dell'Associazione degli Studiosi del processo penale, non miravano ad innescare un rinvio dell'entrata in vigore – non paiono certo rivestire i caratteri e la forza del «caso eccezionale» che legittima, appunto, la decretazione d'urgenza. I documenti provenienti dalla magistratura segnalavano, infatti, non secondarie problematiche di adeguamento organizzativo, rispetto alle quali il d.l. 162/2022 non offre, però, alcuna risposta. Per parte sua, il decreto legislativo, invero, reca già un titolo dedicato a 'Disposizioni transitorie, finali e abrogazioni' che tuttavia non risolve molti dei quesiti emersi in vista dell'entrata in vigore della novella. Tra questi occorre tuttavia ben distinguere due piani, che nell'intervento del nuovo Governo rimangono confusi.

Un primo livello di incertezza riguarda, indubbiamente, il regime intertemporale che deve regolare l'applicazione delle nuove norme di natura processuale (un brevissimo cenno a quelle di natura sostanziale nel paragrafo successivo), mentre il secondo livello riguarda i profili organizzativi che derivano dalla soluzione del tema precedente.

Se è vero che la regola *tempus regit actum* disciplina la successione di leggi proprio con riferimento al procedimento, nell'innata complessità di quest'ultimo – concatenazione e non mera addizione di atti – risiede l'insuperabile incertezza applicativa della regola medesima, laddove fenomeni complessi impediscono di individuare uno e un solo atto al quale agganciare l'applicazione di una novella

legislativa. Tra le preoccupazioni che indubbiamente sono emerse nei quindici giorni di ordinaria *vacatio legis*, il profilo intertemporale - che non può essere confuso con quello organizzativo - ha aperto tre importanti fronti di dibattito: quello relativo all'applicazione dei nuovi termini di durata delle indagini preliminari (alle sole notizie iscritte a partire dall'1.11.22? A tutte le notizie pendenti alla data di entrata in vigore? Ai procedimenti in cui il termine 'di base' scade dopo l'entrata in vigore?) e della disciplina della retrodatazione; quello relativo alla nuova regolamentazione della assenza (in parte già chiarito dai commi 1 e 2 dell'art. 89 d.lgs. 150/2022); quello riguardante la celebrazione dell'udienza predibattimentale davanti al tribunale in composizione monocratica (in relazione ai reati *ex novo* inseriti nell'art. 552 c.p.p., e per i quali sia già stato emesso decreto di citazione a giudizio, e per i reati già contemplati nell'art. 552 c.p.p., in relazione ai quali non si sia ancora aperto il dibattito e che, dunque, potrebbero essere soggetti al nuovo filtro). Certamente, a valle della corretta applicazione della regola *tempus regit actum*, ciascuna di queste situazioni può comportare la necessità di interventi organizzativi negli uffici giudiziari, ma è innegabile che la questione rimasta irrisolta dietro questi scenari sia quella, puramente giuridica, del regime intertemporale. E' difficile affermare che, rispetto alle problematiche segnalate, sussista un'unica, inequivocabile risposta al dilemma relativo all'atto da tenere in considerazione per determinare l'applicazione della nuova disciplina. Si pensi, ad esempio, alla questione dei nuovi termini di durata massima delle indagini preliminari: l'atto di riferimento, in relazione al quale applicare i nuovi segmenti temporali, può certamente essere l'iscrizione della notizia nel registro delle notizie di reato; tuttavia, considerate le nuove scansioni per lo svolgimento delle indagini, l'atto di riferimento potrebbe ragionevolmente essere quello da adottarsi al termine del periodo investigativo, posto che per nessun reato la 'scadenza naturale' è stata ristretta al di sotto dei 6 mesi... Il brocardo non consente di validare un'opzione e di escluderne un'altra... La dottrina ci insegna a usare, sulla scorta dell'interpretazione della Corte costituzionale, il metro dell'affidamento delle parti e della non compressione della sfera di *chances* su cui esse abbiano impostato la loro attività probatoria (Galgani, *Diritto probatorio e successione di leggi nel tempo: Tempus regit actum?*, Torino 2012, 200 s.), che ben si adegua anche ad altri contesti procedurali. Non sempre, però, questa indicazione è sufficiente a portare alla risoluzione incontrovertibile di un'alternativa tra due soluzioni plausibili e, in tal caso, solo l'intervento normativo può sciogliere ogni dubbio interpretativo. Ne consegue che le tre circolari emanate dal Ministero della Giustizia, Direzione Affari Giustizia, su ciascuno dei suddetti punti, in vista dell'entrata in vigore del d.lgs. 150/2022 (DAG, n. 212208, 213312, 216881), non fossero sufficienti a risolvere in maniera definitiva le questioni aperte: esse, solo in parte, infatti, dettano disposizioni organizzative, mentre, per lo più, 'suggeriscono' soluzioni ermeneutiche al dilemma intertemporale, prive, tuttavia, di potestà chiarificatrice.

Ora, giacché si sono ritenuti sussistenti, nonostante ampie perplessità, i requisiti per la decretazione d'urgenza, è legittimo domandarsi perché con essa non si sia inteso rispondere ai quesiti irrisolti in termini intertemporali che, una volta sciolti, avrebbero consentito di adottare poi i conseguenti provvedimenti organizzativi. Del resto, il testo

del d.l. 162/2022, negli altri suoi articoli, è tutt'altro che laconico, avendo introdotto dettagliate modifiche alla legge di ordinamento penitenziario e, addirittura, una nuova fattispecie di reato. Muovere dalle indicazioni contenute nelle circolari avrebbe consentito, in tempi rapidi, di dare una risposta a profili che necessitavano un intervento normativo, consentendo poi agli uffici di prevedere tempestivi moduli organizzativi.

3. Il testo dell'art. 6 d.l. 162/2022, invece, non si spinge lontano, nella direzione indicata. Ha, invece, soffiato lontano alcuni approdi che ormai a molti parevano terra ferma.

Il testo, infatti, ha determinato la complessiva e indiscriminata posticipazione di tutto il *corpus* normativo del d.lgs. 150/2022 e non solo delle parti ritenute - a differenza di quanto suggerito qui sopra - non adeguatamente affrontabili senza un'attenta riconsiderazione *ex novo* del profilo intertemporale e organizzativo: insomma, sono state travolte dai dubbi sul *tempus regit actum* anche le parti non problematiche del testo e, soprattutto, anche le parti più strettamente sostanziali della riforma, soggette a ben diverso regime temporale, soprattutto per quanto riguarda il nuovo, rivoluzionario apparato sanzionatorio. Il comunicato dell'Unione Camere Penali del 31.10.2022 ([https://www.camerepenali.it/cat/11682/rinvio della riforma cartabia e stretta sulle ostatività la presa di posizione dell'unione.html](https://www.camerepenali.it/cat/11682/rinvio%20della%20riforma%20cartabia%20e%20stretta%20sulle%20ostativita%20la%20presa%20di%20posizione%20dell%20unione.html)), l'opportuna comunicazione diramata dall'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale (<https://www.aipdp.it/news-associazione/Il-Garante-nazionale-sul-picco-di-suicidi-in-carcere-urgente-attuare-la-parte-della-riforma-riguardante-sanzioni-alternative-alla-detenzione/>), in adesione al documento del Garante nazionale delle persone private della libertà personale, sottolineano proprio il disappunto per un *vulnus* alle aspettative di migliaia di imputati, che hanno visto sfumare per il momento l'accesso a una disciplina sanzionatoria certamente più favorevole e, finalmente, più razionale.

Ecco un primo approdo che viene sospinto lontano, portandone con sé anche un altro. Prescindendo dagli stimolanti spunti offerti dalle riflessioni di Gian Luigi Gatta rispetto alle possibilità di applicazione della *lex mitior* non ancora entrata in vigore, non si può pragmaticamente non osservare come lo slittamento *tout court* dell'entrata in vigore della disciplina sostanziale determinerà, nei due mesi di ulteriore *vacatio*, una paralisi dei processi che si avviano a decisione presumibilmente sfavorevole per l'imputato. Come già da molti segnalato, l'unica soluzione possibile in questi casi è la richiesta di un rinvio al nuovo anno, per consentire all'imputato di fruire di condizioni sanzionatorie migliori, sulle quali si è fatto affidamento, poiché oggi avrebbero dovuto già essere legge. Questo determinerà un ulteriore stallo nei procedimenti ad oggi pendenti, aggravando il ritardo dei ruoli.

Ciò influirà negativamente anche sul secondo approdo auspicato, ovvero che la tempestiva entrata in vigore della riforma consentisse alla 'macchina' procedimentale di iniziare a mandare a regime gli effetti che entro il 2026 dovranno produrre il risultato della riduzione del 25% della durata media dei processi penali. Non solo, infatti, lo slittamento creerà l'imprevista paralisi dei procedimenti in cui l'imputato, opportunamente, miri a un trattamento sanzionatorio migliore, ma si perderanno

almeno due mesi di snellimento che sarebbero stati assicurati dai nuovi parametri di iscrizione della notizia di reato e di archiviazione, dalla nuova regola di giudizio dell'udienza preliminare, dalla più ampia applicazione dei riti alternativi e della non punibilità per particolare tenuità del fatto, dal non luogo a procedere che sostituisce la sospensione nei confronti dell'assente, solo per ricordare i principali snodi processuali qualificanti della riforma... Ecco, quel traguardo ambizioso fissato nel 2026, non per compiacere le istituzioni europee, ma per ridare credibilità al sistema della giustizia penale italiana, non trarrà alcun beneficio dal d.l. 162/2022, ma certamente ne deriverà un ulteriore ostacolo, non preventivato.

4. La scelta, poi, di intervenire direttamente sul testo del d.lgs. 150/2022 apre scenari dubbi quanto agli sviluppi della fase di conversione del d.l. 162/2022. Come da molti già sottolineato, lo slittamento al 30.12.2022 non solo trasforma in 'formalismo' il rispetto del termine fissato dalla Commissione per ragioni tutt'altro che formali, ma apre anche la scena alla domanda già sopra formulata, ovvero quale riforma entrerà in vigore a quella data? La risposta è piuttosto univoca, a mio parere, essendo l'intero corpus normativo originato dalla necessità di raggiungere lo specifico obiettivo di miglioramento del sistema, concordato con la Commissione europea. Non potrà che essere, pur con l'improvvido aggravio accumulato in questi due mesi, il testo che il precedente Governo ha sottoposto ed illustrato alla Direzione Giustizia UE. Eppure si colgono, in alcune posizioni, come ad esempio nel ricordato documento del direttivo dell'Associazione tra gli Studiosi del Processo Penale, auspici che una lunga *vacatio legis* possa indurre a rimettere mano al testo del d.lgs. 150/2022. Il che, peraltro, suona davvero paradossale poiché, come già ricordato, l'art. 1 co. 4 l. 134/2021 conferisce delega al Governo, di concerto con un'ampia schiera di soggetti coinvolti nell'azione legislativa, a integrare ed emendare il testo del decreto delegato, una volta che questo sia entrato in vigore... Perché, naturalmente, la percezione dell'ambiziosità della novella e della complessità, anche organizzativa, della macchina della giustizia penale non è mai mancata, in alcun passaggio di questa riforma.

Non è mai mancata la consapevolezza che il confronto e il cambiamento si giocano su due tavoli paralleli ma ben distinti. C'è, da un lato, la critica a ciò che ha dimostrato di non funzionare: esattamente da lì si è partiti, con i dati, le statistiche, i numeri alla mano, in un'analisi senza preconcetti dei risultati dell'esperienza trentennale del codice di stampo accusatorio. Lì è maturato il sentimento che ciò che, pur sistematicamente corretto, non ha prodotto risultato, deve essere superato. Ma c'è, dall'altro lato, un piano diverso, che è la proiezione verso il futuro di ciò che si propone di nuovo, ed è lì che si è arrivati. E di fronte alla proposta, la risposta non può essere il rigetto, perché si ritiene che la novità non possa funzionare. Ci sono i risultati incontrovertibili e ci sono le previsioni che toccherà al tempo avvalorare o smentire. E proprio perché è fisiologico che qualcosa debba essere aggiustato, la 'delega estesa' al Governo ha proprio la funzione di consentire l'adeguamento e il miglioramento delle soluzioni normative, per rispondere al bisogno collettivo – e non soltanto della Commissione europea – di ritrovare fiducia nella giustizia penale.

Fin tanto che, però, la riforma non entrerà in vigore, non ci guadagnerà nessuno, ma risulteranno sconfitti tutti i cittadini che, con varie vesti, entrano in contatto con il processo penale: la giustizia penale non serve a chi, in ruoli diversi, ne ha fatto il proprio mestiere; la giustizia penale serve a tenere insieme la società e a depotenziare le sue spinte più distruttive. Ridare alla collettività una giustizia che sia avvertita come tale è l'unico vero obiettivo che dovremmo porci: magari il suo raggiungimento passerà per soluzioni non sistematicamente eleganti, magari passerà attraverso istituti nuovi che richiedono infrastrutture non ancora esistenti, ma nulla ci autorizza a rinunciare a quell'obiettivo.

ILP