

**COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MODENA E REGGIO EMILIA**

Terza Serie

**LA RIFORMA CARTABIA
RIFLESSIONI SULLA
LEGGE DELEGA N. 134 DEL 2021**

Atti della Tavola rotonda del 21 aprile 2022

a cura di

FABIO S. CASSIBBA - LUIGI FOFFANI - GIULIO GARUTI



GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

IL RUOLO DELLA VITTIMA TRA PROCESSO E GIUSTIZIA RIPARATIVA

Bartolomeo Romanelli

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Vittima e persona offesa nella Relazione “Lattanzi” e nella l. n. 134 del 2021. - 3. Paradigma riparativo e ruolo della vittima nella legge delega. - 4. La partecipazione dell’offeso al procedimento. - 5. La protezione dell’offeso: l’implementazione del “Codice rosso”. - 6. Futuribili.

1. *Premessa*

Sotto l’influsso delle fonti sovranazionali, il diritto interno ha da tempo riscoperto la figura della persona offesa, implementandone il ruolo e la tutela processuale. I più recenti interventi normativi hanno soprattutto rafforzato lo «scudo» dalla vittimizzazione secondaria e ripetuta, specie a fronte di condizioni di vulnerabilità. Non è tuttavia mancata l’attribuzione all’offeso di una «spada» più affilata, *sub specie* di maggiori poteri partecipativi¹.

La l. 27 settembre 2021, n. 134 introduce in questo quadro un’inedita riflessione sul rapporto tra la tradizionale nozione di persona offesa e il diverso concetto sovranazionale di «vittima», di cui intende offrire una prima definizione interna. In connessione all’opera definitiva, la novella apre inoltre interrogativi sul ruolo della vittima nei programmi di giustizia riparativa, nonché sull’impatto di questi ultimi sul procedimento penale (art. 1, comma 18).

¹S. ALLEGREZZA-H. BELLUTA-M. GIALUZ-L. LUPARIA, *Lo scudo e la spada. Esigenze di protezione e poteri delle vittime nel processo penale tra Europa e Italia*, Torino, 2012.

In una prospettiva più consueta, la riforma apporta infine ritocchi allo statuto processuale della persona offesa, sui versanti della partecipazione (art. 1, comma 9) e della protezione dalla ri-vittimizzazione (art. 2, commi 11, 12, 15).

2. Vittima e persona offesa nella Relazione “Lattanzi” e nella l. n. 134 del 2021

La definizione della vittima del reato ha segnato uno scostamento tra la l. n. 134 del 2021 e i suggerimenti della Commissione di riforma “Lattanzi”².

Quest’ultima, infatti, proponeva di collocare in seno al c.p.p. una definizione identica all’art. 2 § 1 lett. a) della direttiva 2012/29/UE³.

Si delineava così una nozione non coincidente con quella di persona offesa. Lo *status* di vittima non si appunta infatti sulla titolarità del bene giuridico leso o messo in pericolo dal reato, bensì sulla derivazione da quest’ultimo di un danno fisico, mentale, emotivo o economico. Sicché, la nozione si apre a comprendere il danneggiato⁴. Nondimeno, sono escluse le persone giuridiche⁵.

² *Relazione finale e proposte di emendamenti al D.d.l. A.C. 2435 (24 maggio 2021)*, in www.sistemapenale.it, 24 maggio 2021, p. 1 ss.

³ «[D]efinire la vittima del reato come la persona fisica che ha subito un danno, fisico, mentale o emotivo, o perdite economiche che sono state causate direttamente da un reato; considerare vittima del reato 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; definire il familiare come il coniuge, la persona che convive con la vittima in una relazione intima, nello stesso nucleo familiare e in modo stabile e continuo, nonché i parenti in linea diretta, i fratelli e le sorelle, e le persone a carico della vittima» (art. 1 *bis*, comma 1, lett. a) della proposta).

⁴ H. BELLUTA, *Il processo penale di fronte alla vittima particolarmente vulnerabile: aspirazioni (comunitarie) e aporie nazionali*, in www.laegislazionepenale.eu, 4 luglio 2016, p. 27-28; V. BONINI, *Il sistema di protezione della vittima e i suoi riflessi sulla libertà personale*, Milano, 2018, p. 21-22; B. ROMANELLI, *La persona offesa vulnerabile nel procedimento penale*, Milano, 2020, p. 104; M. SIMONATO, *Deposizione della vittima e giustizia penale. Una lettura del sistema italiano alla luce del quadro europeo*, Padova, 2014, p. 3 ss.

Per una lettura restrittiva, v. invece G. DALLA, *La risposta del sistema processuale penale per la tutela delle vittime di violenza di genere*, in *Arch. pen. web*, 2020, 1, p. 5-6; V. MASARONE, *Tutela della vittima e funzione della pena*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, p. 397 ss.

L'ambiziosa scelta definitoria tradiva peraltro un obiettivo contingente legato alla costituzione di parte civile. Nell'intento della Commissione, quest'ultima andrebbe infatti riservata alla vittima, con esclusione degli enti esponenziali (art. 1 *bis*, comma 1, lett. c))⁶. In questo senso, si invocava il diritto comunitario, che incentiverebbe il risarcimento in sede penale alla sola vittima-persona fisica.

La proposta costituiva una reazione alla prassi giurisprudenziale che, legittimando anche sotto il nuovo codice la costituzione di parte civile in caso di *vulnus* allo scopo statutario degli enti esponenziali, ha comportato la desuetudine del modello di intervento ex artt. 91 ss. c.p.p.⁷ A compensazione, si suggeriva un alleggerimento dei requisiti per la legittimazione all'intervento adesivo dell'ente: in un'ottica di apertura al dinamismo della realtà sociale, la finalità di tutela dell'interesse leso non avrebbe dovuto essere previamente riconosciuta per legge, ma soltanto assunta a scopo statutario⁸.

⁶Sotto la vigenza dell'abrogata decisione quadro 2001/220/GAI, v. già CGUE, sez. II, 21 ottobre 2010, C-205/09, Eredics-Sápi; CGUE, sez. III, 28 giugno 2007, C-467/05, Dell'Orto.

⁷La proposta sembra riecheggiare le opinioni dottrinali maturate sotto i codici processuali pre-repubblicani, che legittimavano la sola persona offesa alla costituzione di parte civile. Cfr. F. ANTOLISEI, *L'offesa e il danno nel reato*, Milano, 1930, p. 216 ss.; G. BARONE, *Enti collettivi e processo penale. Dalla costituzione di parte civile all'accusa privata*, Milano, 1989, p. 129; G. FOSCHINI, *Sistema del diritto processuale penale*, vol. I, Milano, 1965, p. 161 ss.; A. GIARDA, *La persona offesa dal reato nel processo penale*, Milano, 1971, p. 26 ss.; N. LEVI, *La parte civile nel processo penale italiano*, Torino, 1925, p. 120 ss.; V. MANZINI, *Trattato di diritto processuale penale italiano*, vol. II, Torino, 1952, p. 351; A. PENNISI, voce *Parte civile*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, p. 790 ss.

⁸Cass. pen., sez. II, 17 luglio 2018, n. 39951, Palma, in *C.E.D. Cass.*, n. 273921; Cass. pen., sez. VI, 20 ottobre 2016, n. 3606, *ivi*, n. 269349; Cass. pen., sez. un., 18 settembre 2014, n. 38343, Espenhan e altri, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2014, p. 1953 ss., con nota di M. RONCO, *La riscoperta della volontà nel dolo*.

Per osservazioni critiche, E. AMODIO, *Gli enti collettivi con la maschera della parte civile: verso l'abbandono di una finzione?*, in *Cass. pen.*, 2021, p. 1460 ss.; D. CHINNICI, *Gli «Enti esponenziali di interessi lesi dal reato»: figli legittimi del 'nuovo' codice, ma ancora eredi del 'vecchio' status di parti civili. Una delle (tante) questioni irrisolte*, in *Arch. pen.*, 2013, 2, p. 443 ss.; D. PULITANÒ, *Una svolta importante nella politica penale*, in www.la legislazione penale.eu, 15 giugno 2021, p. 2.

⁸Per suggerimenti in questa direzione, v. già F. BRICOLA, *La tutela degli interessi collettivi nel processo penale, in Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, Padova, 1976, p. 122; D. GROSSO, *Enti esponenziali ed esercizio dell'azione civile nel processo penale*, in *Giust. pen.*, 1987, p. 8; P.P. RIVELLO, *Riflessioni sul ruolo ricoperto in ambito processuale dalla persona offesa dal reato e dagli enti esponenziali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, p. 634.

Ad ogni modo, non persuade l'invocazione della tutela comunitaria della vittima per la risoluzione del dibattito (squisitamente interno) sulla costituzione di parte civile dell'ente esponenziale.

Da un lato, infatti, il diritto comunitario non prescrive ad oggi il risarcimento alla vittima nel processo penale, ben consentendo un sistema di integrale separazione dei giudizi (art. 16 § 1 direttiva 2012/29/UE)⁹. Dall'altro lato, la medesima direttiva, dettando norme minime, non osta all'attribuzione dello *status* di vittima alle persone giuridiche¹⁰. Non mancano anzi fonti comunitarie specialistiche che autorizzano o addirittura impongono tale soluzione¹¹.

Su un piano più generale, del resto, l'enfasi della proposta sulla tutela risarcitoria della vittima-persona fisica mal si conciliava con un impianto complessivo sfavorevole per la parte civile¹², poi mutuato dalla l. n. 134 del 2021¹³.

⁹In questi termini, Cass. pen., sez. un., 28 gennaio 2021, n. 22065, Cremonini, in *Cass. pen.*, 2021, p. 2694 ss., con nota di F. M. DAMOSSO, *Rinnovazione e rinvio ai soli effetti civili. Tra soluzioni necessitate e incongruenze processuali*; Cass. pen., sez. un., 29 settembre 2016, n. 46688, Schirru e altro, in *Cass. pen.*, 2017, p. 986 ss., con nota di L. LUDOVICI, *Le Sezioni unite fanno il punto su abolitio criminis e sorte delle statuizioni civili tra molte ombre e poche luci*; Corte cost., 29 gennaio 2016, n. 12, in *Giur. cost.*, 2016, p. 77 ss., con nota di M. DANIELE, *Proscioglimento per infermità di mente dell'imputato e soddisfazione della pretesa civilistica*.

Per possibili sviluppi futuri, v. però *infra*, § 6.

¹⁰*DG Justice Guidance Document related to the transposition and implementation of Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA*, in *www.e-justice.europa.eu*, 19 dicembre 2013, p. 9.

Sotto l'impero della previgente decisione quadro 2001/220/GAI, v. già CGUE, sez. II, 21 ottobre 2010, C-205/09, Eredics-Sápi, § 29.

¹¹Nel primo senso, cfr. il cons. 45 del regolamento (UE) 2018/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018, relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e confisca.

Nel secondo senso, v. invece il cons. 34, l'art. 2, § 1, lett. g), e l'art. 16, § 3, della direttiva (UE) 2019/713 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019, relativa alla lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti e che sostituisce la decisione quadro 2001/413/GAI del Consiglio.

¹²Si pensi alla proposta di sopprimerne il potere di appello (art. 7, comma 1, lett. c-ter), nonché di individuare nell'art. 420 c.p.p. il termine ultimo per la costituzione (art. 3, comma 1, lett. i-quater).

¹³Mantenuto il potere di appello della parte civile, la legge delega recepisce invece il suggerimento relativo all'anticipazione del termine ultimo per la costituzione (art. 1,

Quest'ultima ha rinunciato alla riforma dei legittimati alla costituzione di parte civile e degli enti esponenziali. Significativamente, la scelta è stata accompagnata dall'abbandono di una definizione di vittima a fini processuali¹⁴.

La figura viene per contro definita in termini pressoché identici nella delega all'adozione di una legge organica in materia di giustizia riparativa (art. 1, comma 18, lett. b))¹⁵.

Pertanto, all'esito dell'attuazione della riforma, il codice di rito continuerà a riferirsi alla persona offesa, salvi singoli richiami estemporanei alla vittima di reato¹⁶: quest'ultima diverrà invece attore protagonista dei *restorative justice programs*¹⁷.

comma 9, lett. o)). Stante il contestuale rafforzamento della funzione di filtro dell'udienza preliminare (art. 1, comma 9, lett. m)), si onera così la parte civile di un adempimento potenzialmente inutile. Per considerazioni critiche, *Consiglio Superiore della Magistratura. Parere 19/PP/2020 - Disegno di legge AC n. 2435: Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello. (delibera 29 luglio 2021). II parte. Allegato 5*, in www.csm.it, 29 luglio 2021.

Si consideri anche l'art. 578, comma 1-bis, c.p.p., che connette alla nuova declaratoria di improcedibilità l'impossibilità di decidere sulla pretesa risarcitoria, con rinvio alla sede civile. In termini critici, P. FERRUA, *Improcedibilità e ragionevole durata del processo*, in *Cass. pen.*, 2022, p. 449; E.N. LA ROCCA, *Il modello di riforma "Cartabia": ragioni e prospettive della Delega n. 134/2021*, in *Arch. pen. web*, 2021, 3, p. 51; P. TONINI-G. PECCHIOLI, Roma locuta est: *le Sezioni unite mettono il punto sul rinvio ai soli effetti civili*, in *Dir. pen. proc.*, 2021, p. 1440. Adesivamente, invece, O. MAZZA, *A Midsummer Night's Dream: la riforma Cartabia del processo penale (o della sola prescrizione?)*, in *Arch. pen. web*, 2021, 2, p. 4; D. NEGRI, *Dell'improcedibilità temporale. Pregi e difetti*, in www.sistemapenale.it, 21 febbraio 2022, p. 52-53.

¹⁴Criticamente, V. BONINI, *Evoluzioni della giustizia riparativa nel sistema penale*, in *Proc. pen. giust.*, 2022, p. 116; P. TONINI-G. PECCHIOLI, Roma locuta est: *le Sezioni unite mettono il punto sul rinvio ai soli effetti civili*, cit., p. 1439.

¹⁵Rispetto alla definizione della Commissione "Lattanzi", l'unica novità è rappresentata dall'inclusione - peraltro superflua, giusta la parificazione al coniuge ex art. 1, comma 20, l. 20 maggio 2016, n. 76 - dell'unito civilmente fra i familiari della vittima.

¹⁶Art. 90 bis, comma 1, lett. p); art. 316, comma 1-bis; art. 498, comma 4-ter; art. 539, comma 2-bis.

¹⁷La coesistenza tra le due figure potrebbe peraltro condurre a contaminazioni analoghe a quelle già verificatesi in ambito di violenza assistita: ivi, il minore spettatore dei maltrattamenti - esempio emblematico di vittima indiretta - è stato elevato a persona offesa dapprima dal diritto pretorio, e successivamente dalla l. 19 luglio 2019, n. 69 (art. 572, ultimo comma, c.p.). Sul punto, volendo, B. ROMANELLI, *La persona offesa vulnerabile nel procedimento penale*, cit., p. 109 ss.

3. *Paradigma riparativo e ruolo della vittima nella legge delega*

Con l'attuazione della delega, la giustizia riparativa diverrà una sede alternativa di veicolazione dei bisogni delle vittime, anche al di fuori dei singoli anfratti normativi in cui ha sinora trovato spazio¹⁸. Si impone dunque una verifica del modello di *restorative justice* predisposto dalla riforma “Cartabia”, del ruolo della vittima al suo interno e dei raccordi con il procedimento penale.

I criteri direttivi ex art. 1, comma 18, l. n. 134 del 2021 presentano significativi pregi, ma anche un profilo di debolezza.

Tra gli aspetti convincenti – oltre allo stanziamento in denaro per l'implementazione dei servizi di giustizia riparativa – si annovera l'approccio generalista della delega. In linea con l'approccio del Consiglio d'Europa, non sono infatti previste preclusioni all'accesso ai *restorative justice programs* per fasi procedurali o per titoli di reato¹⁹. Merita apprezzamento anche l'approccio equilibrato del delegante, ispirato ancora una volta alle indicazioni del Consiglio d'Europa: la giustizia riparativa non è finalizzata al solo interesse della vittima (cfr. art. 12 § 1 lett. a) direttiva 2012/29/UE), bensì a quello di tutte le parti coinvolte e della comunità²⁰.

La stessa subordinazione dell'avvio del programma alla valutazione di fattibilità dell'autorità giudiziaria – criticata in dottrina²¹ – può assolvere a una meritoria funzione di tutela dalla vittimizzazione se-

¹⁸Per una recente indagine, E. CADAMURO, *L'irrelevanza penale del fatto nel prisma della giustizia riparativa*, Padova, 2022, p. 128 ss.

¹⁹Artt. 6 e 18 Raccomandazione del Consiglio d'Europa CM/Rec (2018) 8 sulla giustizia riparativa in materia penale.

Adesivamente, E.A.A. DEI-CAS, *Qualche considerazione in tema di giustizia riparativa nell'ambito della legge delega Cartabia*, in *Arch. pen. web*, 2021, 3, p. 12-13.

²⁰Art. 15 Raccomandazione del Consiglio d'Europa CM/REC (2018) 8 sulla giustizia riparativa in materia penale.

Maggiormente prossima all'impostazione comunitaria era il richiamo della Commissione “Lattanzi” al «prevalente interesse delle vittime» (art. 9 *quinquies*, comma 1, lett. d)).

In senso favorevole alla scelta del riformatore, V. BONINI, *Evoluzioni della giustizia riparativa nel sistema penale*, cit., p. 119; G. DARAIO, *Le alternative al carcere tra riforme tradite e svolte annunciate: prime osservazioni sulle novità contenute nella “legge Cartabia” (l. 27 settembre 2021, n. 134)*, in *Arch. pen. web*, 2021, 3, p. 22 ss.; M. PISATI, *La giustizia riparativa nell'esecuzione penale: riforme inattuata*, in *Jus*, 2022, p. 174-175.

²¹V. BONINI, *Evoluzioni della giustizia riparativa nel sistema penale*, cit., p. 118.

condaria. È così possibile apprezzare l'esistenza in concreto di squilibri di potere in favore dell'autore del reato, potenzialmente ostativi al dialogo con la vittima diretta²².

In casi siffatti, non è peraltro da escludere lo svolgimento del programma con vittime indirette o surrogate. Lo stesso potrebbe accadere allorché la vittima diretta rifiuti ogni interlocuzione con l'autore del reato, non potendosi configurare un diritto di veto.

Simili prassi - già sperimentate in fase esecutiva²³ - non trovano ostacolo nel vincolo comunitario di svolgimento dei *restorative justice programs* nell'esclusivo interesse della vittima (art. 12, § 1, lett. a), direttiva 2012/29/UE)²⁴. La previsione, infatti, mira ad evitare che lo svolgimento del programma, nel lodevole intento della riabilitazione del reo, cagioni effetti di vittimizzazione secondaria²⁵. Il che, tuttavia, non può avvenire allorché la vittima diretta vi resti estranea, purché sia previamente interpellata e possa successivamente interloquire circa i riflessi sul decorso del procedimento penale.

Il quadro è positivamente completato da un richiamo alle garanzie sovranazionali di informazione, confidenzialità, equidistanza e formazione dei mediatori.

È invece criticabile la generica previsione di valutabilità in sede penale e *in executivis* degli esiti dei *restorative justice programs*²⁶. A

²² Art. 28 Raccomandazione del Consiglio d'Europa CM/REC (2018) 8 sulla giustizia riparativa in materia penale; cons. 46 e art. 12, § 1, lett. a) direttiva 2012/29/UE; art. 9 *Basic principles on the use of restorative justice programmes in criminal matters* delle Nazioni unite, del 2000.

Per approfondimenti in materia di violenza domestica, L. DROST-B. HALLER-V. HOFINGER-T. VAN DER KOOIJ-K. LÜNNEMANN-A. WOLTHUIS, *Restorative Justice in Cases of Domestic Violence. Best practice examples between increasing mutual understanding and awareness of specific protection needs. January, 2015*, in www.unodc.org, p. 9 ss.

²³ Trib. sorv. Venezia, 7 gennaio 2012, n. 5, M.O., in *Dir. pen. proc.*, 2012, p. 833 ss., con nota di G. MANNOZZI, *La reintegrazione sociale del condannato tra rieducazione, riparazione ed empatia*.

²⁴ Volendo, B. ROMANELLI, *Ruolo della persona offesa e giustizia riparativa nei procedimenti speciali premiali*, in *Jus*, 2022, p. 177 ss.

²⁵ Va cioè evitato che le vittime siano trattate «*as no more than props for efforts to rehabilitate offenders*» (J. BRAITHWAITE, *Restorative Justice & Responsive Regulation*, Oxford, 2002, p. 139).

²⁶ In termini critici, M. DONINI, *Efficienza e principi della legge Cartabia. Il legislatore a scuola di realismo e cultura della discrezionalità*, in *Pol. dir.*, 2021, p. 606-607.

differenza di quanto proposto dalla Commissione Lattanzi, non sono individuati nemmeno in via esemplificativa gli istituti sostanziali e processuali necessitanti di un «innesto a livello normativo» della giustizia riparativa²⁷. Fa eccezione solo la messa alla prova per adulti, di cui si prospetta in altra sede un'estensione ai reati puniti fino a sei anni che «si prestino a percorsi risocializzanti o riparatori» (art. 1, comma 22, lett. a)²⁸. Ne discende la natura sostanzialmente in bianco della delega.

Nella sua attuazione, si dovrà inoltre scongiurare il rischio di fraintendimenti sulle funzioni della giustizia riparativa e sulle sue potenzialità per la soddisfazione della vittima.

Simili equivoci si annidano nell'*iter* motivazionale di una recente pronuncia della Consulta²⁹. Nell'occasione, è stata nuovamente dichiarata non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 2, comma 2-*bis*, l. 24 marzo 2001, n. 89, nella parte in cui, ai fini della riparazione per irragionevole durata del processo, considera quest'ultimo iniziato per la persona offesa soltanto dalla costituzione di parte civile³⁰.

Parla di un «modello flessibile e leggero» di giustizia riparativa R. BARTOLI, *Verso la riforma Cartabia: senza rivoluzioni, con qualche compromesso, ma con visione e respiro*, in *Dir. pen. proc.*, 2021, p. 1169.

²⁷La Relazione “Lattanzi” richiamava invece i seguenti istituti: «non punibilità per particolare tenuità del fatto (articolo 131-*bis* c.p.), commisurazione della pena (articolo 133 c.p.), estinzione del reato per condotte riparatorie (articolo 162-*ter* c.p.), sospensione condizionale della pena (articoli 163 ss. c.p.), sospensione del processo per messa alla prova (articoli 168-*bis* ss. c.p.), perdono giudiziale (articolo 169 co. 1), liberazione condizionale (articolo 176 c.p.), esclusione della procedibilità nei casi di particolare tenuità del fatto (articolo 34 d.lgs. 274/2000), estinzione del reato conseguente a condotte riparatorie davanti al giudice di pace (articolo 35 d.lgs. 274/2000), trattamento penitenziario (articoli 1 e 15 l. 354/1975) e misure alternative alla detenzione». A ciò si aggiungeva l'istituto dell'archiviazione meritata, non recepito dalla legge delega. Cfr. *Relazione finale e proposte di emendamenti al D.d.l. A.C. 2435 (24 maggio 2021)*, cit., p. 74-75.

²⁸Per una critica alla vaghezza del criterio direttivo, G. VARRASO, *La legge “Cartabia” e l'apporto dei procedimenti speciali al recupero dell'efficienza processuale*, in *Sist. pen.*, 2022, p. 43 ss.

²⁹Corte cost., 28 ottobre 2021, n. 203, in *Cass. pen.*, 2022, p. 165 ss., con osservazioni di E. APRILE.

Per un commento, E.N. LA ROCCA, *Accordi e disaccordi: ancora sul 'tempo' per l'equa riparazione all'offeso e l'irragionevole durata delle indagini*, in *www.diritti.comparati.it*, 20 dicembre 2021.

³⁰In precedenza, Corte cost., 25 novembre 2020, n. 249, in *Giur. cost.*, 2020, p.

L'arresto origina dalle sentenze della Corte di Strasburgo, che hanno ravvisato la violazione dell'art. 6, § 1, C.E.D.U. in ipotesi di prescrizione in fase di indagini preliminari per inerzia dell'accusa, con conseguente impossibilità di ottenere il risarcimento in sede penale³¹. Secondo i giudici europei, il *dies a quo* del termine ragionevole di durata del procedimento decorrerebbe dall'esercizio di uno dei diritti e facoltà attribuiti dalla legge all'offeso, ritenuti strumentali alla successiva costituzione di parte civile³².

Per la Consulta, la Corte di Strasburgo ha ravvisato un problema reale, legato all'eccessiva durata delle indagini preliminari e all'insufficiente tutela risarcitoria dell'offeso. Nondimeno, il *vulnus* dovrebbe essere sanato dall'attuazione della delega in materia di giustizia riparativa ex art. 1, comma 18, l. n. 134 del 2021. In tal sede, infatti, «i diritti, *anche di natura civile*, della vittima del reato potranno trovare migliore protezione, attraverso l'introduzione di meccanismi idonei a prevenirne la violazione».

L'impostazione non convince³³. Da un lato, infatti, la giustizia riparativa non coincide con il risarcimento del danno, peraltro neppure conseguibile in seno al programma in caso di dissenso dell'autore del reato. Né la *restorative justice* – per la sua natura consensuale e per i tempi non sempre celeri di svolgimento – porta necessariamente a una contrazione della durata delle indagini preliminari³⁴, sì da risolvere a monte le questioni evidenziate dalla Corte europea.

2941 ss., con nota di G. SPANGHER, *Nessun diritto risarcitorio alla persona offesa in caso di durata irragionevole delle indagini preliminari*.

³¹ Corte e.d.u., sez. I, 18 marzo 2021, 18 marzo 2021, Petrella c. Italia, § 44 ss.; Corte e.d.u., sez. I, 7 dicembre 2017, Arnoldi c. Italia, § 25 ss.

³² Per approfondimenti, F. CASSIBBA, *Durata irragionevole delle indagini preliminari e archiviazione: diritti dell'offeso-danneggiato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2021, p. 1141 ss.; E. GRISONICH, *Il dirompente incedere delle garanzie processuali della vittima nella giurisprudenza di Strasburgo: il caso Petrella c. Italia, tra ragionevole durata del procedimento, diritto di accesso al giudice e rimedio effettivo*, in www.sistemapenale.it, 7 aprile 2021; B. OCCHIUZZI, *Il principio di costituzione sostanziale della parte civile nel caso Arnoldi c. Italia: un passo ulteriore verso la civilizzazione del sistema penale*, in www.diritticomparati.it, 19 marzo 2019.

³³ In termini critici, G. DE MARZO, *La legge delega disegnata dalla riforma Cartabia con riguardo al processo penale (seconda parte): dalla fase del giudizio all'esecuzione della pena*, in *Foro it.*, 2021, p. 293 ss.

³⁴ Per un significativo monito, J. BRAITHWAITE, *Restorative Justice & Responsive Regulation*, cit., p. 140: «Victims are often enticed into restorative justice before they are

4. *La partecipazione dell'offeso al procedimento*

Una parziale risposta può invece giungere dal tentativo di incidere in due direzioni sui tempi delle indagini preliminari (art. 1, comma 9).

La delega intende in primo luogo rimodularne la durata massima, individuandola di norma in un anno per i delitti, e consentendo una sola proroga di sei mesi per complessità delle indagini (lett. c)-d)). Ne seguirebbe peraltro un paradossale allungamento dei termini massimi per i maltrattamenti in famiglia e gli atti persecutori, attualmente pari a sei mesi più una sola proroga di pari durata (art. 405, comma 2-ter, c.p.p.)³⁵. Sarebbe così frustrata l'esigenza di accelerazione delle indagini in materia di violenza domestica, particolarmente avvertita dalla Corte europea dei diritti dell'uomo³⁶, e di cui la stessa riforma "Cartabia" si mostra in altra sede consapevole³⁷.

In secondo luogo, si mira all'introduzione di rimedi alle stasi successive alla scadenza dei termini di durata delle indagini. L'obiettivo è perseguito anche mediante un potenziamento dello statuto informativo e dei poteri partecipativi della persona offesa.

Scaduto il termine per le determinazioni del pubblico ministero sull'esercizio dell'azione (lett. e)), è anzitutto prevista una *discovery* coatta degli atti di indagine, su richiesta dell'indagato o della persona offesa che «abbia dichiarato di volerne essere informata» (lett. f)). In dottrina, si è ventilata l'incompatibilità comunitaria della necessità di una previa richiesta dell'offeso³⁸. Nondimeno, l'art. 6, § 2, lett. b) direttiva 2012/29/UE consente simili meccanismi, purché la vittima sia

ready. Pressure to achieve "speedy trial" objectives for offenders can be quite contrary to the interests of victims. Indeed, even in terms of the interests of offenders, rushing into a restorative justice meeting can be counterproductive with a victim who with a bit more time would be ready to forgive rather than to hate».

³⁵ Senato della Repubblica. Servizio studi. XVIII Legislatura. Dossier n. 267/3. *Riforma del processo penale. A.C. 2435-A, 31 luglio 2021*, in www.senato.it, p. 37.

³⁶ Corte e.d.u., sez. I, 2 marzo 2017, Talpis c. Italia, § 106, in *Dir. pen. cont.*, 2017, p. 378 ss., con nota di R. CASIRAGHI, *La Corte di Strasburgo condanna l'Italia per la mancata tutela delle vittime di violenza domestica e di genere*.

³⁷ *Infra*, § 5.

³⁸ A. MARANDOLA, *Notizia di reato, tempi delle indagini e stadi procedurali nella (prossima) riforma del processo penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2021, p. 1579.

debitamente informata delle sue prerogative³⁹. Sicché, sarebbe piuttosto necessaria un'interpolazione dell'art. 90 *bis* c.p.p.

La lett. f) è connessa alla delega all'introduzione di un intervento del giudice per le indagini preliminari volto a rimediare alla stasi procedimentale (lett. g) e h)). Di qui, la probabile attribuzione anche alla persona offesa del potere di adire il giudice, dandosi un interesse antagonista alla condotta del pubblico ministero⁴⁰.

Dà invece luogo a una dequotazione solo apparente delle prerogative dell'offeso la prevista elisione della notifica della richiesta di archiviazione in caso di avvenuta remissione di querela (lett. b)), cui dovrebbe a rigore accompagnarsi la soppressione del potere di opposizione⁴¹.

In questo caso, infatti, l'avvenuta integrazione della causa estintiva del reato consegue alla volontà del querelante di non dare ulteriore corso al procedimento, rendendo di norma superflua ogni sua interlocuzione. Qualche riserva può tuttavia sorgere per il caso di remissione tacita, giacché l'offeso potrebbe avere interesse a dedurre sull'effettivo significato dei comportamenti tenuti⁴². Il problema è stemperato dalla ritrosia della giurisprudenza di legittimità ad attribuire valenza remissiva a condotte configurabili nella fase delle indagini preliminari⁴³.

³⁹ Per una recente enfattizzazione di questo profilo con riguardo all'art. 299, commi 3 e 4-*bis*, c.p.p., Cass. pen., sez. un., 3 maggio 2022, n. 17156, Gallo, *inedita*.

⁴⁰ L. PISTORELLI, *Riforma del processo penale: le direttive di intervento in materia di indagini preliminari e udienza preliminare*, in www.ilpenalista.it, 8 ottobre 2021; A. SANNA, *Cronometria delle indagini e rimedi alle stasi procedimentali*, in *Proc. pen. giust.*, 2022, p. 47.

⁴¹ Non dovrebbe dunque applicarsi l'orientamento giurisprudenziale secondo cui l'opposizione è proponibile anche ove l'offeso non avesse chiesto di essere informato della richiesta di archiviazione, purché il giudice per le indagini preliminari non abbia già provveduto su quest'ultima (Cass. pen., sez. un., 7 luglio 2004, n. 29477, Apruzzese, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2004, p. 1246 ss., con nota di G. VARRASO, *Diligenza postuma della persona offesa e ipertrofia dei ruoli*).

⁴² Per la necessità di dare rilievo solo a fatti di significato univoco, M. BERTOLINO, *Il reo e la persona offesa. Il diritto penale minorile*, Milano, 2009, p. 280 ss.; M. ROMANO, sub art. 152 c.p., in M. Romano-G. Grasso-T. Padovani, *Commentario sistematico del codice penale*, vol. III, Milano, 2011, p. 45.

⁴³ Sono considerate irrilevanti la rinuncia alla domanda risarcitoria civile (Cass., sez. V, 14 giugno 2004, n. 26634, Schillizzi e altro, in *C.E.D. Cass.*, n. 229867), l'accettazione del risarcimento (Cass., sez. V, 6 febbraio 1998, n. 1452, Panza, *ivi*, n. 209798) o la

5. La protezione dell'offeso: l'implementazione del "Codice rosso"

La riforma dedica alla protezione dell'offeso norme immediatamente precettive, rivolte in specie al fenomeno della violenza domestica e di genere (art. 2, commi 11, 12, 15)⁴⁴. Si tratta di modifiche di dettaglio al sistema di contrasto predisposto dalla l. 19 luglio 2019, n. 69 ("Codice rosso"), già ritenuto adeguato dalla Corte di Strasburgo, ferma la necessità di una sua concreta implementazione⁴⁵.

L'intervento tradisce i limiti di un approccio emergenziale alla tutela della vittima, difettando di una visione d'insieme del sottosistema sostanziale e processuale in materia.

I commi 11 e 12 dell'art. 2 ampliano la portata di disposizioni introdotte dal "Codice rosso", finalizzate ad accelerare le indagini (artt. 362, comma 1-ter; e 370, comma 2-bis, c.p.p.) e a prevenire la vittimizzazione ripetuta (artt. 90 ter, comma 1-bis, e 659, comma 1-bis, c.p.p.; art. 64 bis disp. att. c.p.p.) nei procedimenti per specifici reati⁴⁶.

Nel catalogo vengono inseriti l'omicidio tentato, nonché il tentativo dei delitti già tassativamente elencati. Se la prima inclusione si spiega per ragioni di coerenza della disciplina⁴⁷, la seconda è stata

transazione su di esso (Cass., sez. V, 21 novembre 2007, n. 43072, Adami, *ivi*, n. 238501); la rinuncia ai reciproci addebiti in sede di separazione personale (Cass., sez. VI, 19 gennaio 2000, n. 689, Giardi, *ivi*, n. 215318) e lo stesso impegno assunto in tal sede a rimettere la querela (Cass., sez. fer., 1° settembre 2008, n. 34501, D'Amico, *ivi*, n. 240669); la dichiarazione di aver fatto pace con l'indagato/imputato, pur non salutandolo più (Cass., sez. V, 1 febbraio 2007, n. 3913, Frasca e altro, *ivi*, n. 236038).

⁴⁴Per approfondimenti, L. CAPRARO, *Disposizioni a tutela delle vittime di violenza domestica e di genere*, in *Proc. pen. giust.*, 2022, p. 282 ss.; nonché, volendo, B. ROMANELLI, *Reati violenti e tutela della persona offesa: una (parziale) estensione del c.d. Codice rosso*, in *Dir. pen. proc.*, 2021, p. 1461 ss.

⁴⁵Corte e.d.u., sez. I, 7 aprile 2022, Landi c. Italia, § 103.

Per un commento, E.A.A. DEI-CAS, *La Corte europea condanna ancora l'Italia per violazione degli obblighi positivi derivanti dall'art. 2 nei confronti di vittime di violenze domestiche*, in *Arch. pen. web*, 2022, p. 1 ss.

⁴⁶Il riferimento è ai delitti di cui agli artt. 572, 609 bis, 609 ter, 609 quater, 609 *quinquies*, 609 octies e 612 bis, nonché di cui agli artt. 582 e 583 *quinquies* c.p. nelle ipotesi aggravate ex artt. 576, comma 1, n. 2-5-5.1, 577, comma 1, n. 1 e comma 2, c.p. Ai soli fini di cui agli artt. 370, comma 2-bis, c.p.p. e 64 bis disp. att. c.p.p., all'elencazione si aggiunge la *revenge porn* (art. 612 ter c.p.).

⁴⁷La costruzione di uno statuto speciale per i reati sentinella del femminicidio non poteva lasciare esente l'ipotesi in cui il reo attentò alla stessa vita dell'offeso. Peraltro, la portata generale del richiamo attrae anche omicidi tentati estranei all'area della violenza

giustificata con l'autonomia della fattispecie tentata. Ne segue che, in mancanza di una diversa specificazione, un elenco tassativo di reati contenuto in disposizioni sostanziali o processuali si riferisce solo alla fattispecie consumata⁴⁸.

La novella rischia peraltro di condurre a esiti non preventivati. A rigore, infatti, si dovrebbe negare l'applicabilità al tentativo - in precedenza data per scontata⁴⁹ - di tutte le altre presunzioni di vulnerabilità dell'offeso legate al titolo del reato: dall'escussione del dichiarante fragile, all'incidente probatorio, ai limiti all'ammissione della prova e alla pubblicità dibattimentale, fino al gratuito patrocinio.

Sotto un diverso aspetto, l'insufficiente ponderazione dell'intervento è testimoniata dai contenuti di un disegno di legge di iniziativa governativa presentato il 16 febbraio 2022, dedicato alla violenza domestica e di genere⁵⁰. All'art. 5, si propone l'integrale soppressione dell'art. 659, comma 1-*bis*, c.p.p., appena interpolato dalla riforma "Cartabia", prevedente la comunicazione all'offeso della «scarcerazione» del condannato per decisione della magistratura di sorveglianza. L'adempimento è condivisibilmente ritenuto assorbito dall'obbligo comunicativo *ex art. 90 ter* c.p.p., di cui si specifica la riferibilità anche alla fase esecutiva.

Dal canto suo, l'art. 2, comma 15, l. n. 134 del 2021 inserisce una lett. 1-*ter*) all'art. 380, comma 2, c.p.p. Si introduce così l'arresto obbligatorio in flagranza per il reato di violazione dell'allontanamento anche d'urgenza dalla casa familiare o del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dall'offeso (art. 387 *bis* c.p., introdotto dalla l. n. 69 del 2019).

Ante novella, l'editto della fattispecie incriminatrice, pari a tre

di genere. Cfr. A. NATALINI, *Reati violenti: tutele alle vittime estese al tentativo e all'omicidio volontario*, in *Guida dir.*, 2021, 40, p. 101.

⁴⁸ In questa direzione, Cass. pen., sez. un., 24 settembre 2018, n. 40985, Di Maro e altro, in *Dir. pen. proc.*, 2019, p. 220 ss., con nota di S. SEMINARA, *L'autonomia del delitto tentato e la sua riconducibilità al concetto normativo di "delitto"*.

⁴⁹ *Procura della Repubblica presso il Tribunale di Tivoli. Linee guida per l'applicazione della legge n. 134/2021 (c.d. Riforma penale) limitatamente alla parte che entra in vigore il 19 ottobre 2021, con particolare riferimento alla tutela della persona offesa nei delitti di violenza di genere*, in www.procura.tivoli.giustizia.it, 11 ottobre 2021, p. 12.

⁵⁰ *Senato della Repubblica - XVIII legislatura. Disegno di legge AS n. 2530. Disposizioni per la prevenzione e il contrasto del fenomeno della violenza nei confronti delle donne e della violenza domestica. 16 febbraio 2022*, in www.sistemapenale.it, 22 marzo 2022.

anni nel massimo, non consentiva neppure l'arresto facoltativo in flagranza. Senonché, il riformatore ha trascurato che il medesimo editto, rimasto identico, preclude oggi l'applicazione di cautele coercitive in sede di udienza di convalida (cfr. art. 280 c.p.p.).

Si tratta dell'acme di un *trend* - già stigmatizzato dalla Consulta⁵¹ - di progressivo disallineamento tra i presupposti applicativi di cautele e precautele, che produce esiti di patente irrazionalità. Non potendo richiedere misure coercitive, infatti, il pubblico ministero è tenuto a disporre la liberazione dell'arrestato entro ventiquattro ore (art. 121 disp. att. c.p.p.), dando luogo a un meccanismo di "porte girevoli" dalla dubbia legittimità costituzionale. A ciò si assomma un persistente *deficit* di tutela per la vittima, essendo pressoché impossibile ottenere entro ventiquattro ore l'aggravamento *ex art. 276 c.p.p.* della cautela violata dall'autore del reato.

Di qui, il precipitoso intervento correttivo proposto dall'art. 3 del citato d.d.l. AS n. 2530 del 16 febbraio 2022. Alla convalida dell'arresto obbligatorio verrebbe estesa la deroga ai limiti di pena *ex artt. 274*, comma 1, lett. c) e *280 c.p.p.*, già prevista per l'arresto facoltativo dall'art. 391, comma 5, c.p.p. Con riguardo al delitto *ex art. 387 bis c.p.*, sarebbero così applicabili tutte le cautele coercitive, con l'eccezione però della custodia in carcere.

Infatti, la proposta non deroga all'art. 275, comma 2-*bis*, c.p.p., che subordina l'applicazione della custodia in carcere a una prognosi di condanna in dibattimento superiore a tre anni, impossibile per il delitto *ex art. 387 bis c.p.* La giurisprudenza di legittimità esclude del resto che l'art. 275, comma 2-*bis*, c.p.p. sia tacitamente derogato dall'art. 391, comma 5, c.p.p., stante la necessaria interpretazione tassativa delle norme in materia di libertà personale⁵².

Pertanto, l'applicazione della cautela carceraria postulerebbe pur sempre il ricorso alla procedura di aggravamento *ex art. 276 c.p.p.*⁵³

⁵¹ Corte cost., 6 luglio 2020, n. 137, in *Giur. cost.*, 2020, p. 1597 ss.

⁵² In questo senso - con riguardo all'evasione non aggravata dagli arresti domiciliari o dalla detenzione domiciliare, anch'essa punita con tre anni nel massimo (art. 385, comma 1, c.p.) - Cass. pen., sez. VI, 2 maggio 2018, n. 18856, Fasciolo, in *C.E.D. Cass.*, n. 273248; Cass. pen., sez. VI, 21 luglio 2016, n. 31583, Halilovic, *ivi*, n. 267681; Cass. pen., sez. VI, 26 luglio 2016, n. 32498, Vasta, *ivi*, n. 267985.

⁵³ Il disegno di legge produrrebbe comunque un'indiretta implementazione della carcerazione preventiva a fronte di violazioni dell'allontanamento dalla casa familiare o

6. *Futuribili*

L'assetto risultante dalla l. n. 134 del 2021 e dai decreti attuativi non potrà considerarsi stabile. Lo statuto di tutela della persona offesa, specie se vulnerabile, è infatti in costante evoluzione, sia sul piano interno, sia sul piano internazionale.

Sul primo versante, si è già richiamato il d.d.l. governativo AS n. 2530 del 16 febbraio 2022. L'intervento - che non può qui essere esaminato oltre i profili impattanti sulla riforma "Cartabia" - intende rafforzare ulteriormente il sistema di protezione fisica delle vittime di violenza di genere e domestica. L'obiettivo, in linea con la tendenza dell'ultimo decennio, è perseguito mediante un più massiccio ricorso alla coercizione cautelare e precautelare, nonché alle misure di prevenzione personali in funzione vicaria⁵⁴.

Sul secondo versante, non va trascurata la rilevanza della proposta di direttiva in materia di violenza di genere e domestica, presentata dalla Commissione europea l'8 marzo 2022⁵⁵.

del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa. Per un verso, infatti, l'arresto diviene obbligatorio anche in flagranza differita (art. 12). Per altro verso - nei casi di allontanamento dalla casa familiare e divieto di avvicinamento ex art. 282 *bis*, comma 6, c.p.p. - al rifiuto di sottoporsi al "braccialetto elettronico" consegue l'applicazione di una cautela coercitiva più grave (art. 2, comma 1, lett. c-d)). Infine, la manomissione del medesimo braccialetto, anche se applicato nel contesto delle cautele ex artt. 282 *bis* e 282 *ter* c.p.p., determina l'applicazione della custodia cautelare in carcere (art. 276, comma 1-*ter*, c.p.p., come modificato dall'art. 2, comma 1, lett. b) del d.d.l.).

⁵⁴ Per l'analisi di questo *trend*, V. BONINI, *Il sistema di protezione della vittima e i suoi riflessi sulla libertà personale*, cit., p. 93 ss.; G. MAZZA, *Lo spettro delle misure di prevenzione per i reati perseguiti dalla legge c.d. Codice rosso: un'alternativa alle misure cautelari?*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, p. 1373 ss.; B. ROMANELLI, *La persona offesa vulnerabile nel procedimento penale*, cit., p. 255 ss.; F. ZACCHE', *Il sistema cautelare a protezione della vittima*, in M. Bargis-H. Belluta (a cura di), *Vittime di reato e sistema penale. La ricerca di nuovi equilibri*, Torino, 2017, p. 419 ss.

⁵⁵ *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on combating violence against women and domestic violence, COM (2022) 105 final*, in www.eur-lex.europa.eu.

L'iniziativa segue una risoluzione del Parlamento europeo finalizzata all'inclusione della violenza di genere tra i c.d. eurocrimini ex art. 83 § 1 TFUE (*Risoluzione del Parlamento europeo del 16 settembre 2021 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti l'identificazione della violenza di genere come nuova sfera di criminalità tra quelle elencate all'art. 83, paragrafo 1, TFUE (2021/2035 (INL))*), in www.sistemapenale.it, 7 dicembre 2021, con commento di N. CARDINALE, *Il Parlamento europeo chiede*

La proposta spicca soprattutto per l'affermazione di un diritto della vittima, onde evitare effetti di vittimizzazione secondaria, a richiedere l'integrale risarcimento del danno nel procedimento penale e a ottenere in tale sede una decisione sulla domanda civile (cons. 44 e art. 26).

In deroga all'art. 16, § 1, direttiva 2012/29/UE, la costituzione di parte civile troverebbe una copertura comunitaria incondizionata. Verrebbe così messa in discussione, sia pure in un ambito circoscritto, l'ammissibilità di ragionevoli deroghe alla veicolazione o alla permanenza delle pretese risarcitorie in sede penale⁵⁶. Di qui, il sospetto contrasto con il diritto comunitario di tutte le preclusioni all'erogazione del risarcimento alla vittima ad opera del giudice penale, per minore età dell'imputato (art. 10 d.p.r. 22 settembre 1988, n. 448), per l'adesione a un rito speciale premiale (art. 444, comma 2, c.p.p.), o per l'avvenuta definizione dei capi penali in sede di impugnazione (art. 622 c.p.p.), anche in conseguenza della declaratoria di improcedibilità introdotta dalla riforma "Cartabia" (art. 578, comma 1-bis, c.p.p.).

La proposta contempla inoltre l'istituzione di organismi pubblici di supporto alla vittima (cons. 38 e art. 24), sulla falsariga dell'*Office of Public Counsel for Victims* presso la Corte penale internazionale⁵⁷. Costoro sarebbero legittimati ad agire a supporto o in rappresentanza della vittima anche con riguardo al risarcimento del danno. Il che imporrebbe rilevanti modifiche ordinamentali, oltre a un coordinamento con la disciplina degli enti esponenziali di interessi lesi dal reato.

Anche alla luce di questi sommovimenti, si impone un cambio di paradigma legislativo nel prossimo futuro: alla contingenza delle nuove emergenziali dovrà sostituirsi un organico ripensamento del ruolo della vittima nel procedimento penale.

l'inserimento della violenza di genere tra i c.d. eurocrimini ai sensi dell'art. 83, § 1, co. 2 del TFUE).

⁵⁶In questa direzione, Corte cost., 23 dicembre 1997, n. 433, in *Giur. cost.*, 1997, p. 3865 ss., con nota di M. G. AIMONETTO, *Costituzione di parte civile e processo minorile*; Corte cost., 28 febbraio 1996, n. 60, *ivi*, 1996, p. 397 ss., con nota di P.P. RIVELLO, *La Corte costituzionale elimina un'irragionevole disparità tra processo penale comune e processo militare*; Corte cost., 12 ottobre 1990, n. 443, *ivi*, 1990, p. 2633 ss.

⁵⁷Per approfondimenti, THE OFFICE OF PUBLIC COUNSEL FOR VICTIMS, *Representing Victims before the International Criminal Court. A Manual for legal representatives*, The Hague, 2019, spec. p. 249 ss.

CRITERI DI PRIORITÀ: VALORI E PROSPETTIVE DI ATTUAZIONE DEL MODELLO “CARTABIA”

Susanna Schiavone

SOMMARIO: 1. La funzionalizzazione dei criteri di priorità secondo la riforma “Cartabia”. - 2. Priorità e Costituzione: un conflitto insanabile? - 3. Istituzionalizzare e procedimentalizzare le priorità: atto di coraggio o incondizionata resa? - 3.1. Il modello “Cartabia”: i valori del “metodo condiviso” e un esempio di attuazione. - 3.2. Interrogativi sullo sfondo in attesa dell’attuazione. - 4. Il problema dei controlli. *Accountability* e trasparenza: punti chiave della strategia Cartabia. - 5. Una chiosa finale.

1. *La funzionalizzazione dei criteri di priorità secondo la riforma “Cartabia”*

Nell’ambito degli interventi previsti dalla recente l. 27 settembre 2021, n. 134¹ (d’ora in avanti, riforma “Cartabia”) si annovera quel-

¹L. 27 settembre 2021, n. 134, 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”: si tratta di una riforma del processo penale che aspira ad una ricostruzione organizzativa della giustizia penale con l’obiettivo di recuperare livelli di efficienza, effettività e competitività necessari per il sano sviluppo dell’economia e per il corretto funzionamento del mercato. Più ampiamente, cfr. G. CANZIO, *Le linee del modello “Cartabia”. Una prima lettura*. Testo riveduto e ampliato della relazione svolta il 14 luglio 2021 all’incontro su “*Lo stato della giustizia e i suoi protagonisti*”, organizzato dalla Fondazione dell’Avvocatura Torinese “Fulvio Croce” e dal Consiglio dell’Ordine degli Avvocati di Torino, disponibile su www.sistemapenale.it, 25 agosto 2021; G.L. GATTA, *Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della ‘legge Cartabia’*, disponibile su www.sistemapenale.it, 15 ottobre 2021.

lo relativo all'istituzionalizzazione² dei criteri di priorità, quale strumento di razionalizzazione delle notizie di reato. Del resto, ispirandosi alla medesima finalità, la magistratura requirente vi ha fatto ricorso sin dagli anni '90³ a fronte all'imponente disavanzo tra la sempre crescente mole di affari da trattare e la scarsità delle risorse disponibili⁴. Invero, sul presupposto della sproporzione tra mezzi e fini, le più grandi Procure⁵ si sono progressivamente dotate di sistemi di priorità che, di fatto, hanno contribuito a sostenere l'azione penale dando luogo, tuttavia, a problematiche di non poco momento sul piano sistematico. In particolare, come si avrà modo di approfondire, i criteri di priorità pongono una questione di compatibilità con il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, in quanto costituiscono criteri selettivi improntati ad una maggiore sistematizzazione del carico pendente⁶; nonché una questione di legittimazione democratica nella misura in cui esprimono linee di politica cri-

² Il riferimento è alla previsione di cui all'art. 1, comma 9, lett. *h*), l. n. 134 del 2021 di cui, seguitamente, si riporta il disposto: «prevedere che gli uffici del pubblico ministero, per garantire l'efficace e uniforme esercizio dell'azione penale, nell'ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge, individuino criteri di priorità trasparenti e predeterminati, da indicare nei progetti organizzativi delle procure della Repubblica, al fine di selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre, tenendo conto anche del numero degli affari da trattare e dell'utilizzo efficiente delle risorse disponibili; allineare la procedura di approvazione dei progetti organizzativi delle procure della Repubblica a quella delle tabelle degli uffici giudicanti». Tra i primi commentatori, R. APRATI, *Le indagini preliminari nel progetto di legge delega della Commissione Lattanzi*, in www.studiosiprocessopenale.it.

³ Sotto il profilo normativo, il tema è stato introdotto per la prima volta nel 1998. Più ampiamente, cfr. L. RUSSO, *I criteri di priorità nella trattazione degli affari penali: confini applicativi ed esercizio dei poteri di vigilanza*, in *Dir. pen. cont.*, 2016, p. 2 ss.

⁴ Sul punto, tra gli altri, E. ALBAMONTE, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, in www.lpenalista.it, 22 settembre 2021.

⁵ Cfr. V. ZAGREBELSKY, *Direttiva concernente criteri di priorità nella conduzione delle indagini preliminari*, in *Cass. pen.*, 1991, p. 362, in cui l'estensore della circolare, all'epoca Procuratore della Repubblica presso la Pretura di Torino, perveniva alla conclusione secondo cui l'impossibilità di esaurire la trattazione di tutte le notizie di reato pervenute all'Autorità giudiziaria rendeva ineludibile l'elaborazione di criteri di priorità; circ. "Maddalena", P.R. Torino, n. 50/07, in www.questionegiustizia.it, 2007, p. 617; circ. "Pignatone", P.R. Roma, n. 3225/17.

⁶ D. VICOLI, *L'esperienza dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale: realtà e prospettive*, in G. Di Chiara (a cura di), *Il processo penale tra politiche della sicurezza e nuovi garantismi*, Torino, 2003, p. 226.

minale che si riflettono sull’ordine neutro di persecuzione dei reati, ora accelerandolo, ora ritardandolo⁷.

Alle evidenziate problematiche ha finalmente fornito un concreto riscontro la riforma “Cartabia” alla quale deve riconoscersi il merito di aver coraggiosamente istituzionalizzato una – ancora embrionale – disciplina delle priorità⁸. Il conclamato difetto di una precipua base normativa, infatti, ha lungamente polarizzato il dibattito dottrinale⁹ sui criteri di priorità, tendente – per certi versi – a legittimarne l’esistenza sull’onda lunga delle più incalzanti sollecitazioni di matrice eurounitaria,¹⁰ pronte a sacrificare l’obbligatorietà sull’altare dell’efficienza processuale. Ed è, infatti, in tali pretese efficientistiche¹¹ che risiedono le più profonde ragioni giustificative della svolta compiuta dalla direttiva di delega. Tanto è vero che, nel dare impulso all’intera manovra ha indubbiamente giocato un ruolo fondamentale il contesto emergenziale unitamente alla minaccia della perdita di un finanziamento miliardario¹² la cui erogazione è stata subordinata al peren-

⁷Magistralmente, P. FERRUA, *I criteri di priorità nell’esercizio dell’azione penale*, in *www.discrimen.it*, 4 novembre 2019.

⁸Un primo tentativo di riforma in questo senso, poi abortito, è stato avanzato dal d.d.l. C. 2435 intitolato “Delega al Governo per l’efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d’appello”, annunciato nella seduta della Camera dei Deputati n. 318 del 18 marzo 2020 (c.d. riforma Bonafede): più ampiamente, cfr. M. GIALUZ-J. DELLA TORRE, *Il progetto governativo di riforma della giustizia penale approda alla camera: per avere processi rapidi (e giusti) serve un cambio di passo*, in *Sist. pen.*, 2020, 4, p. 163 ss.

⁹Tra gli altri, cfr. L. RUSSO, *I criteri di priorità nella trattazione degli affari penali*, cit., p. 2 ss.; sul criterio organizzativo previsto dall’art. 132 *bis* disp. att. c.p.p., molto criticamente, D. VICOLI, *Scelte del pubblico ministero nella trattazione delle notizie di reato e art. 112 Cost., un tentativo di razionalizzazione*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2003, p. 261-262; da ultimo, V. MAFFEO, *I criteri di priorità dell’azione penale tra legge e scelte organizzative degli uffici inquirenti*, in *Proc. pen. giust.*, 2022, p. 61 ss.

¹⁰In particolare, Raccomandazione n. 18/1987 sulla “Semplificazione della giustizia penale” adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa: cfr. A. GIARDA, *Riforma della procedura e riforme del processo penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1989, p. 1399.

¹¹È doveroso specificare che con il termine “efficienza” si allude al raggiungimento del difficile punto di equilibrio tra il principio della ragionevole durata del processo ed il rispetto delle garanzie costituzionali e convenzionali del giusto processo: in termini, autorevolmente, G. FIANDACA, *Più efficienza, più garanzie. La riforma della giustizia penale secondo la Commissione Lattanzi*, disponibile su *www.sistemapenale.it*, 21 giugno 2021.

¹²Il riferimento è al “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza” (programma “Next