**2023 RULE OF LAW REPORT**

VISITA VIRTUALE
*21 MARZO 2023 ORE 16:00-17:00*

***1. A partire dalla pubblicazione del Report nel luglio 2022, quali sono stati secondo voi i principali sviluppi nell'ambito della magistratura, in particolare quelli concernenti l'indipendenza ed efficienza? Qual è stato l'impatto sul Consiglio Superiore della Magistratura?***

In ordine all'**indipendenza,** da luglio ad oggi non vi sono stati interventi di grande rilievo. Per quanto riguarda la legge di riforma essa ha modificato, con efficacia immediatamente precettiva, le norme relative all'elezione, al numero di membri e al funzionamento (in parte *qua*) del CSM la cui attuale composizione, ampliata, è il frutto di dette modifiche.

Immediatamente precettive anche alcune norme riguardanti la composizione delle Commissioni e le incompatibilità per i membri della Commissione disciplinare che sembrano poter assicurare una maggiore indipendenza della magistratura.

Per quanto concerne le norme in materia di "porte girevoli" tra sistema giudiziario e sistema politico, le disposizioni, immediatamente precettive e applicabili alle cariche assunte dopo l'entrata in vigore della legge, sono contenute nel Capo III della legge, composto dagli articoli da 15 a 20, e riguardano la disciplina dello status dei magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, con particolare riferimento alla loro eleggibilità, all'assunzione di incarichi di governo e al loro ricollocamento al termine del mandato.

Sotto il profilo dell'**efficienza**, rispetto al luglio 2022, deve evidenziarsi l'entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi della riforma del processo civile (149/2022) e di quello penale (150/2022). Entrambi gli interventi sono volti all'efficientamento della giustizia, alla riduzione dell'arretrato e, conseguentemente, del c.d. *disposition time,* in attuazione del fondamentale principio di ragionevole durata del processo. Anche alcune misure, immediatamente precettive, introdotte con la legge delega sul funzionamento dell'ordinamento giudiziario (71 del 2022) sono volte all'efficientamento della giustizia. È il caso, per esempio, delle disposizioni riguardanti la riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero prevedendo che il piano organizzativo di detto ufficio dovrà contenere dettagliatamente le **misure organizzative dell'ufficio**, finalizzate a garantire l'efficace e uniforme esercizio dell'azione penale, **i criteri di priorità** nell'esercizio di quest'ultima finalizzati a selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza, in ragione del numero complessivo degli affari da trattare, del contesto criminale e territoriale e dell'uso efficiente delle risorse disponibili, i **criteri di assegnazione dei procedimenti** per le tipologie di reati per i quali l'assegnazione può essere automatica. Sul punto, Il Csm ha espresso alcune perplessità in ordine alla previsione dell'obbligo di trasmettere detti progetti organizzativi al Ministero della Giustizia al fine di consentirgli la formulazione di eventuali osservazioni, che comporterebbe una intrusione del potere esecutivo in una materia attinente al cuore dell'esercizio della funzione giurisdizionale requirente.

In entrambi i casi, considerato che le riforme sono, nella parte di loro immediata cogenza, "entrate a regime" solo pochi mesi fa, e che di alcune delle nuove misure non potranno vedersi e valutarsi gli effetti se non in un arco temporale medio-lungo, non possiamo ad oggi condividere alcun risultato statistico.

Diversamente, un risultato che possiamo oggi condividere, riguarda l'impatto che l'implementazione quantitativa e qualitativa **dell'Ufficio per il processo**, resa possibile grazie al finanziamento del PNRR. In data 5 ottobre 2022 ha infatti preso avvio il monitoraggio quali-quantitativo sull'Ufficio per il processo, proseguito per mesi, con il quale è stato chiesto agli uffici giudiziari di valutare l'azione giudiziaria sotto il profilo della qualità della stessa in conseguenza del "nuovo volto" che l'Ufficio per il processo ha assunto a seguito dell'ingresso delle risorse umane finanziate con il PNRR. Tale indagine ha consentito di far emergere una valutazione qualitativa della portata che l'istituzione/rafforzamento dell'Upp ha avuto su determinati processi chiave di funzionamento dell'ufficio giudiziario, raggruppati in base a **tre aree di impatto**, riportando i seguenti risultati[1]:

Alla domanda "*le innovazioni indotte dal PNRR e, in particolare, l'Ufficio per il Processo, stanno contribuendo ad un miglioramento nella gestione del processo in esame?"*

**Tempi della giurisdizione**[2] → in una scala da 1 (minimo accordo) a 5 (massimo accordo) il dato nazionale, qui accorpato, si attesta su una media del 75% di risposte che valutano l'impatto tra il 3 e il 5

**Tempi amministrativi**[3] → in una scala da 1 (minimo accordo) a 5 (massimo accordo) il dato nazionale, qui accorpato, si attesta su una media dell'80% di risposte che valutano l'impatto tra il 3 e il 5

**Qualità della risposta**[4] → in una scala da 1 (minimo accordo) a 5 (massimo accordo) il dato nazionale, qui accorpato, si attesta su una media del 45% di risposte che valutano l'impatto tra il 3 e il 5

***2. Potreste fornirci informazioni sullo stato dell'arte in merito alle norme attuative della legge sul Consiglio Superiore della Magistratura, che è stata adottata il 16 giugno 2022? Siete stati consultati durante i lavori preparatori?***

[1] Il report stilato è consultabile su
https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/report_monitoraggioUPP_PNRR_circ_28dic2022.pdf
In forma di grafico su
https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/presentazione_monitoraggioUPP_PNRR_circ_28dic2022.pdf

[2] L'area di impatto denominata "Tempi della giurisdizione" è a sua volta ripartita nei seguenti processi: Programmazione e monitoraggio, Gestione e formazione delle risorse, Digitalizzazione, Studio dei fascicoli, Organizzazione di udienze e ruolo, Supporto all'attività istruttoria, Supporto all'attività decisoria

[3] L'area di impatto denominata "Tempi amministrativi" è a sua volta ripartita nei seguenti processi: Attività di raccordo con le cancellerie, Gestione fascicolo e controllo dei registri, Gestione transito fascicolo, Spese di giustizia e gratuito patrocinio

[4] L'area di impatto denominata "Qualità della risposta" è a sua volta ripartita nei seguenti processi: Raccolta indirizzi giurisprudenziali e alimentazione banca dati di merito, Informazione e trasparenza.

Da premettere è che la legge adottata il 16 giugno 2022 se da un lato contiene norme dal carattere immediatamente precettivo, dall'altro delega il Governo a riformare l'ordinamento giudiziario e ad adeguare l'ordinamento militare. La l. 71 del 2022 è infatti articolata in 6 Capi e 43 articoli.

I primi due Capi prevedono riforme all'ordinamento giudiziario: il Capo I delega a tal fine il Governo, individuando principi e criteri direttivi; il Capo II, invece, interviene con modifiche immediatamente esecutive.

In particolare, il Capo I (articoli da 1 a 6) prevede una "delega al Governo per la riforma ordinamentale della magistratura", le procedure per il suo esercizio e definisce i principi e criteri dell'intervento riformatore. Appartengono al Capo I le disposizioni volte ad innovare la disciplina dell'accesso in magistratura, nella prospettiva di abbandonare l'attuale modello di concorso di secondo grado.

Deve rilevarsi, tuttavia, come quest'ultimo aspetto della delega sia stato invero anticipato con l'emanazione del decreto legge D.l. n. 144 del 2022, il quale, all'art. 33, è intervenuto sulla disciplina del concorso in magistratura per consentire l'accesso alle prove ai laureati in giurisprudenza (eliminando contestualmente le disposizioni che richiedevano per l'accesso al concorso il titolo di dottore di ricerca o il diploma della scuola di specializzazione).

Il Capo II (articoli da 7 a 12), dal carattere immediatamente esecutivo, novella alcune disposizioni dell'ordinamento giudiziario.

Circa tale Capo, da notare sono le difficoltà create dalla norma in esso contenuta che innova la disciplina del passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa (art. 12). La medesima prevede, in specie, che il passaggio dalle funzioni giudicanti alle funzioni requirenti, possa avvenire purché l'interessato non abbia mai svolto funzioni giudicanti penali; il passaggio dalle funzioni requirenti alle funzioni giudicanti civili o del lavoro, in un ufficio giudiziario diviso in sezioni, può invece avvenire purché il magistrato non si trovi, neanche in qualità di sostituto, a svolgere funzioni giudicanti penali.

Quest'ultima questione, come si evince dal Parere dell'Ufficio Studi del Consiglio Superiore della Magistratura, reso nella più ampia riflessione sulle modifiche introdotte dalla legge 71, è apparsa particolarmente complessa, soprattutto, a causa delle lacune che, circa l'effettiva estensione applicativa di tale novella, la norma transitoria pone.

Per concludere, tra le modifiche che sono state oggetto di più attenta analisi in seno al Consiglio, deve ricordarsi che la legge n. 71/2022 dispone, in materia di riforma dell'ordinamento giudiziario che, sia per l'Ufficio studi e documentazione che per la Segreteria, una parte dell'organico sia riservato a professori o ricercatori universitari in materie giuridiche o ad avvocati con almeno dieci anni di esercizio effettivo.

***3. Il Governo ci ha informati delle norme attuative riguardanti la riforma della giustizia civile (d.lgs. 149/2022). Potreste condividere le vostre opinioni rispetto alla modalità con cui tali norme attuative affrontano gli sforzi volti a fronteggiare le sfide di efficienza nel settore della giustizia civile? Vi sono stati risultati iniziali che potete già condividere con noi?***

Si ritiene di dover trattare congiuntamente i punti 3) e 6) del "2023 Rule of Law", quanto agli aspetti della riforma che hanno investito la giustizia civile e la relativa digitalizzazione, qui

richiamando - senz'altro - i pareri precedentemente espressi da questo Consiglio e già noti alle Autorità presenti.

Con il d.lgs. n. 149/2022 (in attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206), è stata compiuta una vera "rivoluzione copernicana" in tema di digitalizzazione della giustizia.

I principali "pilastri" della riforma del processo civile (Titolo Quinto- ter, "Disposizioni relative alla giustizia digitale"), sul fronte della digitalizzazione, si possono così sintetizzare:

- depositi telematici obbligatori degli atti di parte in ogni stato del processo e l'attuazione dei principi di sinteticità e chiarezza[5];
- stabilizzazione delle udienze da remoto[6];
- possibilità di depositare note scritte e previsione dell'obbligo di sentenza con modalità telematiche (d.l. 13/2023).

Va subito detto che, stante la recentissima entrata in vigore della riforma, non possono ancora esserci dati apprezzabili quanto agli effetti prodotti.

Tornando al tema principale, la riforma ribadisce e stabilizza gli interventi telematici adottati durante la pandemia COVID-19, a cui aggiunge la novità dell'obbligatorietà generalizzata del deposito telematico - quanto ai difensori - per i procedimenti dinanzi al tribunale, alle Corti d'Appello, alla Corte di Cassazione, al Giudice di Pace, al Tribunale per i minorenni, al Commissario per la liquidazione degli usi civici, al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, anche se con diverse date di entrata in vigore. Per i magistrati, invece, tale disposizione opera solo con riferimento ai procedimenti di cui al Libro Quarto, Titolo Primo, Capo Primo, del c.p.c., escluso il giudizio di opposizione ad ingiunzione.

Inoltre, in accoglimento del parere del Csm del 21 settembre 2022, anche la fase esecutiva è stata interamente digitalizzata (art. 4, comma 9).

È stata prevista, altresì, una norma di salvataggio (articolo 196 quater cpc), in forza della quale il Capo dell'Ufficio autorizza il deposito con modalità non telematiche quando i sistemi informatici del dominio giustizia non sono funzionanti e sussiste una situazione d'urgenza, dandone comunicazione attraverso il sito istituzionale dell'ufficio. Nello stesso modo viene comunicata la riattivazione del sistema.

Il deposito con modalità telematica si ha per avvenuto nel momento in cui è generata la conferma del completamento della trasmissione; esso è tempestivamente eseguito – una volta generata la conferma – entro la fine del giorno di scadenza.

Se gli atti o i documenti eccedono la dimensione massima stabilità nelle specifiche tecniche, il deposito può essere eseguito mediante più trasmissioni.

Osservo, così, in primo luogo, quanto al punto 3), che il CSM è stato sempre regolarmente informato, nel corso dei vari sviluppi legislativi, circa le norme riguardanti l'intervento riformista.

Da ultimo, difatti, per quanto qui interessa, in conformità all'art.10, c.2, della legge istitutiva del 1958, ha espresso il parere del 21.12.2022, quanto:

---

[5] La modifica della norma sulla forma degli atti giudiziari è volta a disciplinare i requisiti, anche di sinteticità e di chiarezza, degli atti, anche quando redatti come documento informatico. Essi devono rispettare la normativa, anche regolamentare, concernente la loro redazione, sottoscrizione, trasmissione e ricezione.

[6] In particolare, l'udienza è tenuta con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e ad assicurare l'effettiva partecipazione delle parti e, se l'udienza non è pubblica, la sua riservatezza

- alla disciplina transitoria del d.lgs. 149/2022, con anticipazione della sua entrata in vigore (art.68 bis, c.1, "disposizioni per l'attuazione del PNRR in materia di processo civile"), al fine dichiarato di assicurare maggiore efficienza del processo civile;
- alla riduzione del tirocinio dei magistrati ordinari, ora ridotto ad un anno contro i precedenti 18 mesi;
- alla previsione di una nuova causa estintiva del giudizio, sia davanti alle corti tributarie che in cassazione, conseguente alla c.d. definizione agevolata della controversia.

In quest'occasione il Consiglio, richiamando i precedenti pareri conformi, ha espresso nuovamente parere favorevole quanto:

- alla telematizzazione del processo "in sé" (art. 35 dlgs.149/22);
- all'estensione dell'obbligatorietà del deposito telematico anche nel processo di cassazione.

Il CSM, tuttavia, ha osservato che, in ragione delle possibili criticità dello stato di attuazione dell'informatizzazione che deve sorreggere questi passaggi ( legati ai crescenti dubbi che ora da più parti si levano quanto all'utilizzabilità degli applicativi esistenti in relazione all'incalzare delle norme e al venir meno della udienza come punto di riferimento del processo stesso al quale quegli applicativi sono ancora calibrati, come pure all'eventuale obsolescenza delle dotazioni informatiche e – per quanto attiene al Giudice di Pace e al Trib. Minorenni – alle note carenze di personale e mezzi necessari alla piena estensione ad essi del PCT), sarebbe stato opportuno non anticiparne l'entrata in vigore, al pari di quanto indicato sul punto dall'Avvocatura italiana.

Altro inconveniente di tale improvvisa anticipazione è legato ai nuovi compiti del Presidente della Corte di Cassazione, ora chiamato anche al vaglio del c.d. "rinvio pregiudiziale" *ex* articolo 363 bis c.p.c., in ragione del tempo assai limitato per adottare i relativi provvedimenti organizzativi.

Del resto, più in generale, questo Consiglio Superiore ha ribadito quanto già espresso in precedenti pareri, ovverosia come "*a fronte di obblighi, anche informativi, crescenti gravanti sugli uffici giudiziari, senza l'immissione di nuove, consistenti, risorse umane e materiali, soprattutto di carattere tecnologico, appare difficile che possano essere evasi gli obblighi suddetti in tempi brevi"*.

Quanto, invece, all'apprezzata riduzione della durata del tirocinio dei giovani magistrati, essa è finalizzata – in via eccezionale - a una più celere copertura delle gravi vacanze nell'organico degli uffici giudiziari di primo grado, in puntuale risposta ad un'esplicita richiesta di questo Consiglio (Risoluzione del 20 ottobre 2022).

Infine, l'emendamento di cui all'articolo 42 dello schema di disegno di legge di bilancio del 2023 («definizione agevolata delle controversie tributarie»), su cui pure vi è stata l'interlocuzione consiliare, ha ad oggetto il c.d. *adempimento in forma agevolata dell'obbligazione tributaria*: ad esso consegue l'estinzione di giudizi pendenti dinanzi alle Corti di Giustizia Tributaria di primo e di secondo grado, come pure dinanzi alla Corte di Cassazione.

La richiesta di adempimento in forma agevolata deve essere avanzata dal contribuente entro il 30 giugno 2023 e, contestualmente, andrà effettuato il pagamento dell'importo dovuto (o della prima rata in caso di rateizzazione). Con l'esecuzione di detti adempimenti si perfeziona la definizione agevolata, a cui accede l'effetto estintivo ricordato. Laddove la misura avesse l'auspicato successo, essa potrebbe condurre alla definizione di una parte consistente del contenzioso fiscale entro il 2024.

***4. Il Governo ci ha inoltre informati delle norme attuative riguardanti la riforma della giustizia penale (d.lgs. 149/2022). Potreste condividere le vostre opinioni rispetto alla modalità con cui tali norme attuative affrontano gli sforzi volti a fronteggiare le sfide di efficienza nel settore della giustizia penale? Vi sono stati risultati iniziali che potete già condividere con noi?***

Il decreto n. 150 del 2022 consta di 99 articoli ed è diviso in sei titoli. Il primo è dedicato alle modifiche al codice penale (artt. 1-3), il titolo II contiene le modifiche del codice di procedura penale (artt. 4-40), il titolo III porta modifiche alle disposizioni di attuazione, di coordinamento, e transitorie del codice di procedura penale (art. 41), il titolo IV è dedicato alla disciplina organica della giustizia riparativa (artt. 42-67), il titolo V introduce modifiche a leggi speciali (artt. 68-84) e il titolo VI contiene la disciplina transitoria, che è circoscritta però soltanto ad alcune materie.

Entrambi i versanti della riforma, sia quello sostanziale che quello processuale, tra loro fortemente interrelati, rispondono ad una forte esigenza di efficientamento della giustizia penale, che intendono perseguire sia attraverso la predisposizione di meccanismi deflattivi sia mediante l'accelerazione di fasi processuali e l'eliminazione di momenti di stasi del procedimento; obiettivi, questi, al cui perseguimento è volta la maggior parte degli istituti di nuovo conio e delle modifiche introdotte dall'intervento normativo.

Sul versante sostanziale, le più importanti novità riguardano l'introduzione nel novero delle pene delle c.d. pene sostitutive da applicarsi in luogo delle pene detentive brevi, la disciplina della giustizia riparativa, l'ampliamento del novero di reati procedibili a querela, l'estensione dell'ambito di applicabilità della non punibilità per particolare tenuità del fatto (131-*bis*).

La previsione di pene sostitutive da irrogare in sede di condanna in luogo delle pene edittali, risponde all'idea da un lato, che le pene detentive brevi possano rivelarsi, in concreto, controproducenti o inutili; dall'altro che vi possano essere dei provvedimenti sanzionatori più idonei ed efficaci per rispondere a fatti di gravità medio-bassa, in grado di raggiungere più efficacemente gli scopi della pena. L'art. 20-*bis* prevede tale sostituzione, secondo una valutazione discrezionale del giudice della cognizione, nel caso di pene detentive che non superino i quattro anni; le pene sostitutive sono: semilibertà, detenzione domiciliare, lavoro di pubblica utilità, pena pecuniaria, espulsione dello straniero.

Avendo riguardo all'estensione della procedibilità a querela, la riforma opera un crescente ricorso alla funzione selettiva della stessa, che opera quindi sia come filtro processuale che, al contempo, come tecnica di depenalizzazione in concreto, con l'obiettivo di contenere il sovraccarico giudiziario. In questo senso, la riforma affianca all'ampliamento del novero di reati

perseguibili a querela una serie di incentivi alla remissione della querela in precedenza presentata. Tra questi ultimi si possono annoverare (*i*) la possibilità di rimettere la querela anche per le contravvenzioni (quelle, anche di futura introduzione, procedibili a querela), (*ii*) l'inedita ipotesi di remissione (extraprocessuale) tacita di querela che si sostanzia nella partecipazione del querelante ad un programma di giustizia riparativa con esito positivo (art. 52 c.p.) e, infine, (*iii*) un'ipotesi di remissione tacita di querela nel caso di mancata comparizione, senza giustificato motivo, del querelante all'udienza nel quale sia stato citato come testimone (art.152, comma 2 c.p.)

Sempre nell'ottica di riduzione del carico giudiziario, la riforma opera anche un'estensione del perimetro applicativo dell'istituto della non punibilità per particolare tenuità del fatto (131-*bis*), prevedendo (*i*) l'applicabilità ai reati per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel minimo a due anni di reclusione, quindi indipendentemente dal massimo edittale; (*ii*) attribuendo rilevanza anche alla condotta susseguente al reato ai fini della valutazione del carattere di particolare tenuità dell'offesa.

Sul versante processuale la riforma ha perseguito tre grandi obiettivi, nell'ambito dei quali è possibile qui elencare in forma riassuntiva gli interventi di modifica, con la necessaria specificazione che molti dei nuovi istituti sono in grado di perseguire, in concreto, plurime delle seguenti finalità. Questi tre obiettivi sono: la drastica riduzione del carico giudiziale e la durata ragionevole del procedimento e la modernizzazione, tramite digitalizzazione, del processo penale[7].

La riduzione del carico giudiziale è perseguita per mezzo del potenziamento delle forme di definizione alternative al dibattimento*,* compresa l'estensione dei riti alternativi, il rafforzamento dei filtri e la nuova disciplina dell'assenza.

In primo luogo, a seguito dell'introduzione degli istituti di giustizia riparativa e il loro innesto nel processo di cognizione, per i reati perseguibili a querela, la partecipazione ad un programma di giustizia riparativa che abbia esito positivo corrisponde ad una rimessione tacita della querela

Inoltre, la riforma opera una profonda modifica del **processo in assenza**, la cui disciplina viene emendata da tutte le forme di presunzione e modificata con riferimento agli indici di conoscenza del procedimento da parte dell'imputato. L'intervento principale, sul punto, riguarda l'introduzione di una pronuncia di non luogo a procedere – pur sempre revocabile – per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato, che diverrà definitiva con il decorso di un termine pari al doppio di quello previsto per il reato per cui si procede. Attraverso tale previsione il legislatore ha perseguito sia lo scopo di deflazione, sia quello di recuperare efficienza al sistema dal momento che tale pronuncia definisce il procedimento, evitando che esso rimanga pendente e che il giudice ogni anno debba disporre nuove ricerche dell'imputato.

La riforma ha operato anche un potenziamento di alcuni procedimenti speciali, estendendone l'applicazione. Per quanto riguarda il patteggiamento esso viene esteso anche alle pene accessorie e alla confisca facoltativa. Viene ulteriormente limitata l'efficacia di giudicato della sentenza di patteggiamento che non potrà essere utilizzata ai fini di prova in altri procedimenti di diversa natura; si stabilisce, inoltre, che, qualora con la sentenza di patteggiamento non si applichino le pene accessorie vengano meno anche tutti gli altri effetti penali.

[7] Con riferimento alla valorizzazione delle tecnologie e all'implementazione del processo penale telematico si rinvia alla successiva e specifica trattazione.

Per quanto riguarda il procedimento per decreto, è stato allungato l'arco temporale in cui il p.m. può avanzarne richiesta, sono stati introdotto alcuni incentivi alla non opposizione e meccanismi per rendere più effettivo il recupero delle pene pecuniarie irrogare con il decreto. Deve rilevarsi come, per effetto delle previsioni in materia di sanzioni sostitutive delle pene detentive, la portata operativa del rito in esame è destinata ad ampliarsi notevolmente[8].

Vi è un ampliamento del novero di reati ai quali può applicarsi la sospensione del procedimento con messa alla prova, oltre alla possibilità di essere richiesta da parte del P.M. in sede di avviso di conclusione delle indagini preliminari (415-*bis* c.p.p.)

Infine, con riguardo al rafforzamento dei filtri tra le fasi, la riforma ha modificato, in senso più stringente, i criteri di filtro in sede di archiviazione e di udienza preliminare che passano dall'essere, rispettivamente, quello dell'«accusa infondata» e della inidoneità degli elementi raccolti «a sostenere l'accusa in giudizio» a quello della «ragionevole previsione di condanna».

Per quanto concerne la durata ragionevole del procedimento*,* numerosi interventi sono stati apportati alla disciplina dell'intero procedimento penale. Sotto questo specifico profilo, il filo rosso delle modifiche introdotte dalla riforma è costituito dalla necessaria riduzione delle iscrizioni di notizie di reato, dall'estensione dell'ambito di applicazione delle forme di definizione alternative (sia con procedimento per decreto, che con istituti di giustizia riparativa finalizzati alla remissione tacita di querela), dalla limitazione del numero di azioni penali (estensione della procedibilità a querela, definizione di uno standard per l'esercizio dell'azione penale più elevato) e del numero di dibattimenti. È evidente, infatti, che la riduzione della durata media dei procedimenti non può che passare, oltre che da un necessario incremento delle risorse del sistema giustizia, anche dalla riduzione del numero di procedimenti da trattare; diminuzione che viene perseguita dalla riforma, come anticipato, sia attraverso il rafforzamento dei filtri "in entrata" che con meccanismi di riduzione del carico che operano *in itinere.*

Con riferimento alla fase delle indagini, può evidenziarsi l'introduzione della previsione di criteri di priorità della trattazione della notizia di reato e nell'esercizio dell'azione penale, nuovi e più stringenti termini per la conclusione delle indagini e alcuni rimedi ai fenomeni di stasi del procedimento che rappresentano incentivi al rispetto dei termini. Esempio ne è l'istituto della c.d. *discovery patologica*, che consente, nel caso di inosservanza dei termini di indagine, alle parti di esaminare ed estrarre copia del fascicolo di indagine.

Con riguardo alla fase del dibattimento, si evidenzia l'avvenuta codificazione della prassi, invero già presente in molti protocolli locali, della pianificazione delle udienze fin dall'apertura del dibattimento. Inoltre sono estese le ipotesi di citazione diretta (per le quali si elimina, dunque, l'udienza udienza preliminare). Vi è poi l'introduzione di una nuova udienza *predibattimentale,* specificamente dedicata allo svolgimento di tutte le attività prodromiche al dibattimento (costituzione delle parti, o rispetto del processo in assenza, questioni preliminari) e che consente una più efficace organizzazione della fase dibattimentale, liberando il giudice dal compito di occuparsi di tutte le attività diverse da quella istruttoria e decisoria.

Infine, è stato introdotto l'istituto del rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione per le decisioni in ordine alla competenza per territorio. Intervento, questo, di notevole importanza in quanto in grado di schermare l'intero procedimento, mettendolo in "sicurezza", da questioni relative

[8] Nell'ambito delle modifiche in punto di sanzioni sostitutive, la riforma prevede che la pena detentiva fino a un anno possa essere sostituita con quella pecuniaria e con il lavoro di pubblica utilità. Si tratta di un'estensione significativa che avvicina il nostro ordinamento a quelli che attribuiscono un ruolo di primo piano ai riti monitori, quali alternative al procedimento penale ordinario.

alla competenza. Mediante tale strumento si è voluto evitare casi in cui l'incompetenza, tempestivamente eccepita, è stata riconosciuta fondata solo in Cassazione, con conseguente necessità di dover iniziare da capo il processo.

Anche per quanto concerne le impugnazioni, gli interventi della riforma sono accomunati dal fine di accorciare i tempi dei procedimenti di secondo grado e di alleggerimento del carico giudiziario delle Corti d'Appello.

In primo luogo l'istituto dell'improcedibilità (introdotto direttamente dalla legge delega 134/2021): la mancata definizione del giudizio di appello entro il termine di due anni e di quello di Cassazione entro il termine di un anno costituisce causa di improcedibilità dell'azione penale; nel caso in cui il giudizio presenti aspetti di particolare complessità tali termini possono essere prorogati rispettivamente di un anno e di sei mesi.

Inoltre, viene ulteriormente rafforzato il filtro di accesso al giudizio di appello. Da un lato, infatti, è stato ampliato il novero delle sentenze non appellabili, ora esteso alle sentenze di assoluzione e non luogo a procedere per reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa, nonché le condanne a pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità; dall'altro è introdotto un incentivo a non proporre impugnazione, attraverso la previsione, con riferimento ai giudizi svolti con rito abbreviato, di una ulteriore riduzione della pena nel caso di sentenza non appellata. Nella stessa ottica deflattiva si inseriscono l'interventi normativo che statuisce, in recepimento di una ormai consolidata giurisprudenza, l'istituto dell'inammissibilità per mancanza di specificità dei motivi d'appello, e quello che, per la proposizione dell'impugnazione, il difensore dell'imputato che sia stato giudicato in assenza depositi specifico mandato ad impugnare.

Dall'altro, alcune modifiche tendono a rafforzare la negozialità nel giudizio di seconde cure, ampliandone lo spazio operativo attraverso l'eliminazione delle preclusioni oggettive e soggettive all'accesso al concordato in appello, alla quale si aggiunge la previsione di un termine perentorio per la presentazione della richiesta prima dell'udienza, previsione in grado di eliminare i possibili effetti collaterali, sul versante dell'organizzazione dell'udienza e delle tempistiche, di richieste presentate e discusse direttamente in udienza

Importante anche l'introduzione della regola dello svolgimento cartolare del giudizio di appello, così come quello di cassazione, in continuità con l'esperienza della disciplina emergenziale introdotta per contrastare la pandemia da Covid-19; rimane tuttavia nella facoltà dell'appellante o del suo difensore di recuperare l'oralità chiedendo di poter partecipare all'udienza.

Poiché la riforma è entrata in vigore molto recentemente non è possibile al momento avere a disposizione alcun tipo di dato, né tantomeno di rilievo statistico.

Ciò che tuttavia può dirsi è che, facendo riferimento alle norme sul regime transitorio – previste dagli artt. 85 ss. del d.lgs. 150 del 2022 – l'immediata entrata in vigore di alcuni istituti li vede certamente già in azione. È il caso, per esempio, delle nuove norme sul procedimento in assenza le quali stanno consentendo già da ora il pronunciamento di sentenze di proscioglimento e la conseguente chiusura di procedimenti in corso; lo stesso dicasi per le modifiche in ordine alle pene sostitutive, alla procedibilità a querela e all'estensione della messa alla prova a nuove categorie di reati. Gli effetti di tali modifiche potranno dunque essere misurabili molto presto e la loro efficacia "deflattiva" può essere empiricamente percepita fin da subito.

Diversamente, alcuni istituti potranno applicarsi unicamente con riferimento ai procedimenti che si trovano in una determinata fase a partire dal giorno successivo dell'entrata in vigore della normativa. È il caso delle disposizioni riguardanti i tempi di avvio dell'azione penale, delle

proroghe e delle conseguenze dell'inosservanza dei termini per la conclusione delle stesse (*discovery* patologica), che si applicano unicamente ai procedimenti iscritti nel registro delle notizie di reato a partire dal giorno successivo all'entrata in vigore della norma; ugualmente per quanto concerne la limitazione all'appellabilità di alcune tipologie di sentenze, applicabile solo a quelle emesse dopo la data di entrata in vigore della legge, o delle disposizioni riguardanti la nuova udienza predibattimentale, anch'esse valevoli solo per i procedimenti nei quali il decreto di citazione a giudizio sia stato emesso successivamente all'entrata in vigore della normativa.

In ultimo, l'entrata in vigore di alcuni istituti è rimandata ad un momento successivo. È il caso delle regole riguardanti la comunicazione e notificazione telematica, le modalità telematiche di deposito, in ragione della necessità, per il loro concreto operare, della definizione di una normativa di dettaglio dal carattere tecnico, che il Ministero della Giustizia è tenuto ad adottare, con proprio decreto, entro il 31 dicembre 2023. Ancora, le disposizioni sulle impugnazioni, compreso il regime dell'improcedibilità, inizieranno ad avere efficacia a partire dal 30 giugno 2023.

Col che se ne desume che, in queste ultime due ipotesi, l'effetto deflattivo o di efficientamento di tali istituti potrà apprezzarsi in un lasso temporale più esteso, e cioè solo a partire dalla loro effettiva entrata in vigore

***5. Potreste fornirci informazioni sul giudice tributario di nuova creazione? In particolare, potreste approfondire il tema della sua indipendenza?***

Si tratta di una riforma che ha creato diverse difficoltà applicative.

La riforma della giustizia tributaria, approvata con legge 130 del 31 agosto 2022, che ha modificato il decreto legislativo 545 del 31 dicembre 1992, ha seguito un lungo percorso ed è arrivata prima della tanto attesa riforma fiscale determinando diversi problemi applicativi.

Come risulta dal Pnrr, gli obiettivi prioritari negoziati con la Commissione europea prevedono una riduzione significativa dei tempi di decisione dei procedimenti.

In particolare, la riduzione del *disposition time*, ossia la stima del tempo medio atteso di definizione dei procedimenti nei tre gradi di giudizio, è legato per la giustizia tributaria a quello complessivo dei procedimenti civili pendenti in Cassazione. Infatti l'obiettivo, da raggiungere entro giugno 2026 per i procedimenti civili (ivi inclusi quelli tributari), è di una sua riduzione del 40 percento rispetto al dato del 2019 (che vedeva una durata media complessiva dei procedimenti di 1302 giorni).

Il tempo di definizione dei ricorsi in Cassazione attualmente contribuisce per oltre il 52% sulla durata media dei procedimenti civili. Tale percentuale è ancora più alta per quanto riguarda i procedimenti tributari.

Si è partiti da tale obiettivo per realizzare una riforma 'strutturale' della giustizia di merito, prevedendo la professionalizzazione dei giudici di merito.

La legge di riforma ha tuttavia creato, sin dall'entrata in vigore, non poche criticità di ordine pratico, si pensi al rischio di immediata cessazione dal servizio dei giudici che avrebbe determinato dallo scorso primo gennaio la chiusura di tante Corti di giustizia tributaria, per cui in seguito il governo ha deciso di prorogare di almeno un anno con il decreto legge i termini di cessazione dal servizio dei giudici tributari più anziani.

Un'altra serie criticità risiede nel fatto che legge ha previsto la riduzione dei giudici tributari a 576 unità senza rivisitare le piante organiche delle singole sedi, che in concreto ammontano a 103

Corti provinciali e 559 sezioni, 21 Corti regionali e ulteriori 15 sedi distaccate con complessive 209 sezioni.

La legge prevedeva poi la possibilità di transito dei magistrati delle altre giurisdizioni a quella tributaria, ma allo stato solo 37 magistrati provenienti da altre giurisdizioni hanno avanzato domanda. Numero molto inferiore a quello evidentemente immaginato dal legislatore. Tale circostanza appare probabilmente dovuta alla perdurante incertezza della disciplina economiche ed alla previsione "di carriera" che riguarderanno i giudici tributari professionali.

Il legislatore, inoltre, ha omesso di regolamentare lo status di magistrato tributario sia relativamente alle ferie, che all'assenza dal servizio, alla fruizione di congedi parentali, alla possibilità di andare 'fuori ruolo', o alla possibilità di svolgere incarichi extragiudiziari, solo per citare alcuni aspetti che contribuiscono a rendere incerto il futuro della magistratura tributaria.

Ulteriore criticità riguarda la composizione del futuro Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria.

La riforma ha infatti stabilito che i magistrati transitati da altre giurisdizioni dovranno avere 4 rappresentanti uno per ogni giurisdizione di provenienza, ma ha omesso di considerare la diversa consistenza di queste varie componenti nell'attuale organico della giustizia tributaria (1700 magistrati ordinari, 90 magistrati amministrativi, 80 magistrati contabili e 20 magistrati militari), in contrasto con il principio di reale rappresentatività dell'organo.

E in concreto va segnalato che hanno chiesto di transitare nella giustizia tributaria solo un magistrato contabile ed un magistrato militare, i quali diverranno quindi automaticamente componenti del Consiglio di Presidenza come rappresentanti di tali giurisdizioni.

Infine va sottolineato che resta irrisolto il fondamentale problema dell'autonomia dei giudici tributari dal Ministero dell'Economia e Finanze potenzialmente lesivo dell'immagine dell'indipendenza del giudice tributario.

Dallo stesso Ministero infatti dipendono anche le Agenzie fiscali che sono parti del processo tributario. E da tale Ministero dipendono oltre che i magistrati tributari anche tutte le strutture amministrative delle Corti Tributarie.

La materia oggetto del giudizio tributario è particolarmente complessa e richiede conoscenze molto specifiche per cui per il giudice tributario il tema dell'imparzialità dovrebbe essere ancora più avvertito in ossequio all'articolo 111 della Costituzione.

Sarebbe auspicabile prevedere che la giustizia tributaria rientrasse nell'alveo di competenza del Ministero di Giustizia assicurando così a livello di immagine esterna la dovuta autonomia e indipendenza verso cittadini ed aziende che ricorrono a tale giudice per risolvere vicende che incidono in maniera spesso determinante per i propri destini.

***6. Potreste fornirci informazioni sul processo di digitalizzazione della giustizia in Italia? Vi sono stati sforzi per migliorare ulteriormente il livello di digitalizzazione del sistema giudiziario, in particolare per gli uffici di Procura e i tribunali penali?***

Gli sforzi per migliorare il livello di digitalizzazione del sistema giudiziario, in specie nel settore penale, sono stati dispiegati in una duplice direzione: la forma degli atti processuali e la modalità di svolgimento delle udienze.

Deve anzitutto osservarsi che il D.Lgs. n. 150 del 2022 attuativo della legge 27 settembre 2021, n. 134, contiene norme volte a realizzare una transizione digitale e telematica del processo penale, nell'ottica di ridurre i tempi di celebrazione dei processi. Il processo di digitalizzazione coinvolge innanzitutto la forma degli atti processuali.

L'opzione per la digitalizzazione si estende, invero, anche alla formazione di atti rilevanti processualmente: il nuovo art. 133-ter rubricato "Modalità e garanzie della partecipazione a distanza" prevede, infatti, la possibilità che l'autorità giudiziaria disponga che un atto sia compiuto a distanza o che una o più parti partecipino a distanza al compimento dello stesso o alla celebrazione di un'udienza. In questi casi è prevista l'attivazione di un collegamento audiovisivo tra l'aula di udienza o l'ufficio giudiziario e il luogo in cui si trovano le persone che compiono l'atto o che partecipano all'udienza a distanza, luogo che è equiparato, agli effetti di legge, all'aula di udienza.

Occorre specificare che il collegamento è da effettuarsi, a pena di nullità, attraverso modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione delle parti all'atto o all'udienza, a garantire la registrazione audiovisiva dell'atto o dell'udienza, e ad assicurare la contestuale, effettiva e reciproca visibilità delle persone presenti nei diversi luoghi, la possibilità per ciascuna di esse di udire quanto viene detto dalle altre, e la pubblicità, nei casi di udienza pubblica, degli atti compiuti a distanza.

Più in generale, dunque, con riguardo allo svolgimento delle udienze a distanza, si assiste ad un ampliamento dei casi di possibile partecipazione a distanza a cui si accompagna all'introduzione di una disciplina generale di siffatta partecipazione, così da dare continuità all'esperienza maturata durante il periodo pandemico.

Poiché, tuttavia, i principi costituzionali che ispirano il processo penale sono tra gli altri quelli dell'oralità e immediatezza, vi sono talune ipotesi nelle quali la celebrazione a distanza dell'udienza può avvenire solo previa acquisizione del consenso delle parti interessate. Questo accade, ad esempio, per l'assunzione delle prove dichiarative nel corso dell'udienza preliminare e dell'udienza dibattimentale.