

**Osservazioni al disegno di legge n. 2435 presentato alla Camera dei Deputati dal Ministro della Giustizia ed avente ad oggetto la “Delega al Governo per l’efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d’appello”**

AUDIZIONE COMMISSIONE GIUSTIZIA CAMERA DEI DEPUTATI  
11 NOVEMBRE 2020

**Mitja Gialuz**, Professore Ordinario di Diritto processuale penale nell’Università di Genova; Professore a contratto di Procedura penale per l’a.a. 2020/2021 nell’Università LUISS Guido Carli

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

ringrazio per avermi invitato a svolgere alcune osservazioni sul p.d.l. 2435 in materia di riforma del processo penale.

Il testo del ddl. governativo consta di diciotto articoli, suddivisi in quattro capi. Così come è avvenuto in diversi casi nel recente passato, anche l’atto in esame ha una natura per così dire “mista”: esso racchiude, da un lato, una fitta rete di direttive di delega, volte a riformare soprattutto l’ordinamento processuale penale (capo I), e, da un altro lato, alcune modifiche immediatamente precettive, dedicate al tema della prescrizione (capo II) e allo stanziamento di misure economiche/organizzative straordinarie per la celere definizione dei procedimenti penali pendenti, specie in grado di appello (capi III e IV).

L’intervento riformatore persegue, nel suo complesso, l’obiettivo dichiarato di rendere «il processo penale più veloce ed efficiente, assicurando l’efficacia della risposta giudiziaria nel rispetto delle garanzie difensive»<sup>1</sup>. Si tratta di uno **scopo quantomai meritevole di essere perseguito**, specie tenuto conto dell’enorme carico di lavoro che ogni giorno intasa le aule di giustizia e della drammatica lentezza del processo penale italiano.

*La necessità ed urgenza della riforma*

Purtroppo, i dati relativi all’efficienza del processo penale sono anno dopo anno **sempre più critici**. Per rendersi conto della gravità della situazione, è utile ricordare che, negli ultimi tre lustri, il numero complessivo di procedimenti penali pendenti in tutti gli uffici giudicanti è aumentato. Se nel 2004 vi erano 1.391.589 regiudicande dinanzi ai vari giudici penali, nel 2019 le stesse sono salite a 1.494.926<sup>2</sup>. Va, peraltro, notato che, ove si osservi il dato scomposto tra i diversi uffici giudicanti, ci si renderà conto che questo incremento è frutto in particolare dell’aumento esponenziale dei procedimenti pendenti presso le Corti d’appello. Mentre, infatti, i giudizi innanzi al Tribunale ordinario e alla Cassazione in questo lasso di tempo sono, rispettivamente, rimasti stabili o diminuiti, al contrario, quelli d’appello sono pressoché raddoppiati (alle 135.322 regiudicande del 2004 corrispondono, invero, le 268.578 del 2019<sup>3</sup>). Purtroppo, la pandemia ha aggravato e ulteriormente aggraverà questa situazione nei prossimi mesi ed anni.

---

<sup>1</sup> Così si esprime, testualmente, la Relazione illustrativa del 14 febbraio 2020, allegata al testo approvato dal Consiglio dei Ministri, p. 1. Cfr. anche l’art. 1 del ddl., laddove si afferma che l’intervento ha «finalità di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo penale, nel rispetto delle garanzie difensive».

<sup>2</sup> I dati – comprensivi soltanto delle regiudicande pendenti dinanzi agli uffici giudicanti e non di quelli requirenti – sono tratti dall’ultimo Monitoraggio della giustizia penale – anno 2019 – III trimestre, in *www.giustizia.it.*, 30 gennaio 2020.

<sup>3</sup> Si veda ancora il Monitoraggio della giustizia penale – anno 2019 – III trimestre, cit.

È inevitabile che questo imponente carico di procedimenti<sup>4</sup> – destinato a crescere dopo la pandemia – incida sui **tempi di definizione dei riti penali**, che sono **spaventosamente lunghi**. Secondo quanto riportato nella recente relazione inaugurale del Primo Presidente della Cassazione, nell'anno giudiziario 2019 la durata media dei «procedimenti davanti al tribunale [...] è cresciuta in primo grado del 4 % [...] (da **378 a 392 giorni**)», confermandosi così un *trend* «costante negli ultimi anni (da 369 giorni del 2016-2017 a 378 giorni del 2017-2018 [...])»<sup>5</sup>. Per contro, la durata media in appello, pur attestandosi su valori assai elevati, ha registrato una leggera riduzione, essendo passata da **861 a 840 giorni** (con un consolidamento di un *trend* positivo che dura da alcuni anni)<sup>6</sup>. Si tratta comunque di una durata elevatissima se paragonata a quella degli altri Paesi della grande Europa. Secondo il *report* pubblicato nel 2018 dalla CEPEJ, infatti, la durata media europea dei procedimenti penali si attesterebbe, rispettivamente, a **138 giorni per il primo grado**<sup>7</sup> e a **143 per l'appello**<sup>8</sup>, ossia un lasso di tempo del tutto inimmaginabile per il nostro Paese. Solo in Cassazione le cose vanno meglio: i tempi di definizione della suprema Corte sono, infatti, risultati nell'ultimo anno ulteriormente in calo, essendosi passati dai 180 giorni del 2018 ai **167 del 2019**<sup>9</sup>, ossia un lasso cronologico di poco superiore alla media europea (a sua volta di 143 giorni).

Tenuto conto della gravissima situazione ora descritta, non stupisce affatto che, anche secondo i più recenti dati pubblicati dal Ministero della Giustizia, le regiudicande “a rischio Pinto”, ossia in cui sono stati superati i termini di durata ragionevole del procedimento, fissati nella l. 24 marzo 2001, n. 89, raggiungano ancora numeri impressionanti, con tutto ciò che ne consegue in termini di violazione di diritti dei cittadini e di pesanti costi per lo Stato. Si consideri, a tal proposito, che i procedimenti ultra-biennali in appello sono pari a 105.870 (cioè ben il 39,4% del totale) e che quelli ultra-triennali in primo grado sono 222.372 (ovvero il 19%)<sup>10</sup>.

Non si può fare a meno di notare che su questo quadro **rischia di incidere negativamente il blocco della prescrizione dopo il primo grado di giudizio introdotto dalla legge cd. spazza-corrotti**: se è vero che tale misura potrebbe avere l'effetto molto positivo di incentivare la definizione anticipata con l'accesso ai riti alternativi, non vi è dubbio che, per un verso, si allungheranno i tempi entro i quali concludere i processi e, per l'altro, verrà a mancare una cospicua valvola di sfogo del carico giudiziario, specie per quanto riguarda le Corti d'appello. Com'è noto, la prescrizione finiva, seppur patologicamente, per deflazionare una fetta significativa del lavoro dei giudici di secondo grado, con un tasso di incidenza che si è costantemente attestato negli ultimi anni a una soglia *monstre* pari al **25% dei procedimenti definiti dagli stessi**<sup>11</sup>. Sicché, ora che una regiudicanda d'appello ogni quattro non potrà più concludersi con la prescrizione, il **rischio che la (già ingolfata) macchina delle impugnazioni collassi va tenuto in seria considerazione**.

Il quadro risulta ancora più grave alla luce del **recentissimo rapporto 2020** sull'efficienza della giustizia pubblicato dal CEPEJ il 22 ottobre 2020, con dati relativi al 2018. Da esso si evince che gli

---

<sup>4</sup> D'altra parte, che il carico giudiziario italiano sia particolarmente elevato si desume anche dalle statistiche pubblicate dalla CEPEJ, dalle quali si ricava che, mentre la media europea di casi pendenti in primo grado era di 1,08 casi per 100 abitanti, nel nostro Paese la stessa era di 2,17. Cfr., a riguardo, *European Judicial Systems Efficiency and Quality of Justice*, CEPEJ Studies No. 26, 2018, p. 314.

<sup>5</sup> Il rinvio va alla *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019* del Primo Presidente della Corte di Cassazione, Giovanni Mammine, p. 24.

<sup>6</sup> Cfr. sul punto ancora la *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019* del Primo Presidente della Corte di Cassazione, cit., p. 24.

<sup>7</sup> Così, *European Judicial Systems Efficiency and Quality of Justice*, CEPEJ Studies No. 26, cit., p. 312.

<sup>8</sup> *European Judicial Systems Efficiency and Quality of Justice*, CEPEJ Studies No. 26, cit., p. 328.

<sup>9</sup> Cfr. *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019* del Primo Presidente della Corte di Cassazione, cit., p. 54.

<sup>10</sup> Entrambi i dati sono tratti dall'ultimo Monitoraggio della giustizia penale – anno 2019 – III trimestre, cit.

<sup>11</sup> Si veda sul punto la *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019* del Primo Presidente della Corte di Cassazione, cit., p. 24.

indicatori sull'efficienza della giustizia italiana ci collocano **tra i paesi peggiori d'Europa**. In particolare, il tempo medio di definizione del giudizio penale di primo grado è **il più alto dei 47 paesi del Consiglio d'Europa** (seguono la Turchia con 303 giorni e Malta con 299) e pari a **361 giorni**, in costante crescita dal 2010: la **media europea è di 122 giorni**<sup>12</sup>.

In conclusione, si deve ritenere che la volontà di ridurre l'appena ricordato effetto collaterale dell'intervento sulla prescrizione e, più in generale, l'intento di sbloccare il «sistema implosivo» della giustizia penale italiana al fondo del ddl. 2435 siano **assolutamente condivisibili**.

In tal senso, con il presente documento si vogliono segnalare: anzitutto, gli aspetti positivi della riforma, che meritano di essere migliorati; in secondo luogo, le lacune e, infine, le proposte che destano più di qualche perplessità.

## **I. Le modifiche condivisibili**

### Art. 2: Utilizzo della tecnologia

Tra le direttive di delega in grado di determinare un risparmio maggiore di tempo e di denaro vanno certamente menzionati gli artt. 2 lett. *a-i* e 7 lett. *b*, i quali sono volti a gettare le basi normative per una più massiccia informatizzazione anche del processo penale. Si tratta di una materia già al centro di una significativa attenzione da parte del legislatore e dell'esecutivo negli ultimi anni, nel corso dei quali sono stati compiuti significativi passi avanti in proposito (si pensi, ad esempio, all'implementazione di applicativi quali Document@, oppure SICP, nonché all'utilizzo dello strumento della PEC per le notifiche alle persone diverse dall'imputato). Non vi è dubbio che questo impianto normativo vada aggiornato alla luce delle fughe in avanti che si sono realizzate in questi mesi di pandemia, dapprima con il **d.l. 17 marzo 2020 n. 18** (cd. decreto cura Italia) e poi con il recentissimo **art. 23 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137**. Sul piano metodologico, sembra di poter dire che gli strumenti del processo telematico e del processo a distanza sperimentati in questi mesi andranno valorizzati anche al termine della pandemia per offrire delle soluzioni per fronteggiare i mali endemici di cui soffre la giustizia. Non vedo ostacoli costituzionali o convenzionali insormontabili. Per un verso, la Corte costituzionale italiana, sin dalla celebre **sentenza n. 342 del 1999**, sull'art. 146-*bis* disp. att. ha affermato che la tutela del diritto del prevenuto a presenziare al proprio processo non richiede per forza la sua presenza fisica in udienza: ha affermato che «ciò che occorre, sul piano costituzionale, è che sia garantita **l'effettiva partecipazione personale e consapevole** dell'imputato al dibattimento, e dunque che i mezzi tecnici, nel caso della partecipazione a distanza, siano del tutto idonei a realizzare quella partecipazione». Per altro verso, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha riconosciuto in alcuni suoi precedenti la necessità di compiere uno **specifico test** per valutare la compatibilità con la CEDU sulle previsioni in materia di processo a distanza. Sin dalla celebre sentenza *Marcello Viola c. Italia* i giudici europei hanno affermato espressamente il criterio secondo cui «se la partecipazione dell'accusato al dibattimento mediante videoconferenza **non è di per sé contraria alla Convenzione**, spetta alla Corte assicurarsi che la sua applicazione in ogni fattispecie persegua **uno scopo legittimo** e che le sue **modalità di svolgimento siano compatibili con le esigenze del rispetto dei diritti di difesa**, come stabiliti dall'articolo 6 della Convenzione»<sup>13</sup>. Si tratta del vaglio di proporzionalità classico: da un lato, bisogna verificare la natura meritevole dell'obiettivo perseguito dal legislatore con le stesse e, da un altro lato, il livello di

---

<sup>12</sup> *European judicial systems CEPEJ Evaluation Report 2020 Evaluation cycle (2018 data)*, 2020, p. 128.

<sup>13</sup> Cfr. Corte e.d.u., sez. III, 5 ottobre 2006, *Marcello Viola c. Italia*, § 67. Si veda anche Corte e.d.u., sez. II, 27 novembre 2007, *Asciutto c. Italia*, § 64.

garanzie a favore dei prevenuti. Ciò posto, è bene ricordare che, pure i giudici convenzionali hanno ritenuto come fini meritevoli di tutela la **protezione dell'ordine pubblico e del diritto alla vita**, la **prevenzione del crimine**, ma anche il **rispetto dell'esigenza del "tempo ragionevole" di durata** dei processi giudiziari. Dobbiamo pertanto affrancarci dalla dimensione della fisicità del processo e provare a utilizzare le opportunità della giustizia virtuale – e lo sviluppo tecnologico prorompente anche di questi mesi – per costruire servizi giudiziari migliori e sostenibili che garantiscano il diritto di accesso al giudice dei prevenuti e delle vittime di reato e la ragionevole durata del processo. In quest'ottica, le norme segnalate vanno certamente aggiornate.

Art. 3, comma 1, lett. a: *Standard per esercizio dell'azione penale*

Sono sicuramente coerenti con lo scopo di ridurre il carico giudiziario in eccesso le direttive di delega con cui il ddl. propone di rendere più rigide, sia la **regola di giudizio dell'archiviazione**, sia quella per la pronuncia della **sentenza di non luogo a procedere**, prevedendo che tali provvedimenti liberatori siano emanati quando gli elementi acquisiti risultino «insufficienti, contraddittori, o comunque non consent[ano] una ragionevole previsione di accoglimento della prospettiva accusatoria in giudizio» (**art. 3 lett. a e i**). Come si desume dalla relazione illustrativa alla bozza di riforma, attraverso la riformulazione dei criteri decisori degli artt. 125 disp. att. c.p.p. e 425, comma 3, c.p.p. si intendono, infatti, «evitare inutili esperienze processuali destinate, sin dall'origine, ad avere esiti assolutori scontati»<sup>14</sup>. L'obiettivo è, insomma, quello di rafforzare i filtri contro le imputazioni azzardate, superando quegli indirizzi pretori lassisti, consolidatisi nella prassi e ispirati al criterio dell'*in dubio pro actione/in dubio pro iudicio*, in forza del quale il rinvio a giudizio dovrebbe essere chiesto o disposto in presenza di qualsivoglia situazione probatoria comunque "aperta", ossia suscettibile di una possibile evoluzione dibattimentale.

Va detto peraltro che, nonostante il condivisibile proposito, sembra **assai difficile che la semplice riformulazione letterale dei criteri decisori dell'archiviazione o dell'udienza preliminare, per come proposta, possa determinare una reale virata nella prassi**. Difatti, «quello della "ragionevole previsione di non accoglimento delle prospettazioni accusatorie" è un criterio [estremamente] vago, che [...] nulla potrà aggiungere al vaglio prognostico che attualmente i pubblici ministeri e i giudici per l'udienza preliminare per lo più operano.

Del resto, il fallimento della riforma del 1999, con cui il legislatore aveva già (per la seconda volta) novellato la regola di giudizio dell'art. 425, comma 3, c.p.p., insegna che è assai improbabile che la mera ristrutturazione lessicale di un criterio decisorio in chiave prognostica riesca a determinare un'effettiva modifica dello *status quo*. In altre parole, l'adozione delle regole di giudizio prospettate potrebbe aiutare in teoria, in quanto suonerebbe come una forte esortazione a far prevalere quell'indirizzo che, già oggi, ritiene che il rinvio a giudizio possa essere chiesto o pronunciato solo allorquando vi sia un quadro probatorio "serio", tale da giustificare una prognosi di probabile condanna del prevenuto; nondimeno, la modifica potrebbe non risultare decisiva, visti gli ampi margini esegetici che il criterio prognostico lascerebbe agli operatori giudiziari.

Al fine di introdurre un filtro effettivo al momento dell'esercizio dell'azione penale si suggerisce pertanto di **abolire la regola di giudizio prognostica e sostituirla con una diagnostica**, fondata sul principio fondamentale dell'*in dubio pro reo*. In quest'ottica, i pubblici ministeri e i giudici per le indagini preliminari non sarebbero più tenuti a considerare le possibili evoluzioni del materiale raccolto, ma soltanto **a valutare, in modo statico, la serietà del compendio probatorio esistente ex actis, disponendo l'esito liberatorio in ogni caso di prova insufficiente o contraddittoria**. Va

---

<sup>14</sup> Relazione illustrativa al ddl., cit., p. 3.

detto che una tale modifica porterebbe alla strutturazione letterale di un criterio decisorio finalmente coerente da un punto di vista sistematico con il fatto che, in seguito alla legge Carotti, il pubblico ministero non è più solo tenuto a compiere indagini complete<sup>15</sup>, ma deve formulare l'imputazione **solo se l'accusa appare sostenibile in abbreviato**<sup>16</sup>, dove pacificamente si applicano le regole di giudizio che risolvono il dubbio in favore del prevenuto.

### Art. 3, lett. h: La delega in materia di criteri di priorità

Con la previsione contenuta nell'art. 3 lett. *h* del ddl. si intende, da un lato, fornire una base normativa *ad hoc* alle prassi – legittimate dal CSM tramite circolari – da lungo tempo diffuse sul punto in seno alle procure della Repubblica e, da un altro lato, rendere obbligatoria e non più facoltativa la fissazione dei criteri di priorità.

Il tentativo di regolare l'esercizio della discrezionalità del pubblico ministero nello svolgimento delle attività di indagine e nel successivo esercizio dell'azione penale **va condiviso proprio nell'ottica di garantire i valori (eguaglianza e legalità) che stanno al fondo del canone di obbligatorietà dell'azione penale** scolpito nell'art. 112 Cost. È ormai patrimonio comune che il codice di rito del 1988, nel prospettare una vera e propria **metamorfosi del pubblico ministero**, gli ha affidato poteri **discrezionali variamente qualificati**. Gli riconosce anzitutto una discrezionalità tecnico-giuridica o discrezionalità vincolata (che fa da *pendant* a quella del giudice); in secondo luogo, il codice attribuisce al pubblico ministero una discrezionalità funzionale, che postula valutazioni guidate da un criterio di efficienza rispetto al conseguimento dello scopo dell'attività, ossia l'interesse pubblico all'accertamento e alla repressione dei reati: si pensi, in particolare, alla scelta di quali atti di indagine compiere e di quando compierli, sino a quella relativa alle modalità di esercizio dell'azione penale. Infine, pare innegabile che il sistema attribuisca al rappresentante dell'accusa un'ampia discrezionalità laddove, per un verso, gli consente di andare alla ricerca di notizie di reato (art. 330 c.p.p.) e, per l'altro, di individuare le notizie di reato da coltivare prioritariamente.

È proprio quest'ultima discrezionalità – la quale ha **risvolti diretti di politica criminale** – che deve essere regolata introducendo criteri generali – a tutela del canone di uguaglianza – in modo da rendere le scelte dei singoli uffici e dei singoli sostituti vincolate, prevedibili e controllabili<sup>17</sup>. In un sistema sovraccarico come quello italiano, nel quale quasi una notizia di reato su due è destinata all'archiviazione per prescrizione<sup>18</sup>, i criteri di priorità finiscono per operare come criteri selettivi.

Ben venga dunque la procedimentalizzazione che viene indicata nell'art. 3 lett. *h*, che prevede il coinvolgimento di diversi soggetti e consente in tal modo di adeguare le priorità alle singole realtà locali.

Il nodo fondamentale che sta al fondo della tematica è che, trattandosi di scelte di politica criminale, si dovrebbe attribuire una **legittimazione democratica alle scelte del pubblico ministero**. L'errore di fondo mi sembra quello di attribuire a un organo politicamente irresponsabile – qual è il procuratore della Repubblica – una delega in bianco a compiere opzioni di politica criminale.

<sup>15</sup> Cfr., a riguardo, la celebre sentenza Corte cost., 15 febbraio 1991, n. 88.

<sup>16</sup> In proposito, v. Corte cost., 9 maggio 2001, n. 115.

<sup>17</sup> Si riprende la distinzione elaborata da P. FERRUA, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, in *www.discrimen.it*, 4 novembre 2019, p. 1-2.

<sup>18</sup> Cfr., in proposito, ancora la *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019* del Primo Presidente della Corte di Cassazione, Giovanni Mammone, p. 29, da cui si desume che «nella grande maggioranza dei casi la prescrizione continua a maturare nella fase delle indagini preliminari e viene dichiarata dal GIP con provvedimento di archiviazione (42,7% nel 2018)».

I criteri di priorità elaborati dalle procure e avallati dal CSM hanno rappresentato una forma di supplenza rispetto all'incapacità del Parlamento di assumersi la responsabilità di scelte ineludibili. In altre parole, davanti all'inerzia della politica nell'esercitare queste opzioni, alcuni procuratori e l'organo di autogoverno hanno tentato di fissare delle regole. Nel momento in cui la politica si incarica giustamente di affrontare una delle tematiche decisive della giustizia penale, sarebbe preferibile che fosse attribuito un **ruolo centrale al Parlamento** nella definizione delle priorità, con l'adozione di un atto privo di forza di legge: le direttive fissate dal Parlamento verrebbero poi specificate dalle procure secondo un modello a "cerchi concentrici", tenuto conto delle peculiarità dei singoli territori. Mi rendo perfettamente conto delle difficoltà di tale prospettiva perché sembra evocare un superamento del canone di obbligatorietà, nella misura in cui i pubblici ministeri sembrerebbero dipendere dalle scelte delle maggioranze parlamentari: in realtà, essa sarebbe l'opzione più rispettosa dell'architettura costituzionale perché finirebbe per attribuire ai rappresentanti dei cittadini la scelta di politica criminale su quali siano i reati da perseguire prioritariamente. Lasciando intatto, sul territorio nazionale, l'obbligo di perseguire tutti i reati.

Ove una tale strada non fosse considerata percorribile, è auspicabile che venga inserito nel procedimento per la definizione dei criteri un **passaggio preliminare del Consiglio superiore della Magistratura**, onde definire la cornice a livello nazionale entro la quale concretizzare i parametri adottati a livello locale.

Ultima proposta che potrebbe migliorare la previsione nel senso di estendere la condivisione di una scelta politica potrebbe essere quella di prevedere il **coinvolgimento delle istanze democratiche di livello locale**: si allude alla possibilità di inserire il **comitato per l'ordine pubblico e la sicurezza** – nel quale siedono il sindaco e il presidente della provincia – nel procedimento di definizione dei criteri. Il rischio è di trasformare i referenti politici locali (e soprattutto i sindaci) in "sceriffi", accentuando una propensione che ha avuto alcune epifanie nel recente passato. Nondimeno, si tratta di una prospettiva da non scartare a priori, nella misura in cui consentirebbe di dare copertura democratica alle scelte locali, senza mettere in discussione l'indipendenza dei pubblici ministeri. Naturalmente, sarebbe necessaria in tal caso la definizione di un perimetro nazionale da parte del CSM: la formula potrebbe essere la seguente: «prevedere che gli uffici del pubblico ministero, per garantire l'efficace e uniforme esercizio dell'azione penale, 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; prevedere che nell'elaborazione dei criteri di priorità il procuratore della Repubblica curi in ogni caso l'interlocuzione con il procuratore generale presso la corte d'appello, con il presidente del tribunale, e tenga conto **delle indicazioni generali del Consiglio superiore della Magistratura, nonché** della specifica realtà criminale e territoriale, delle risorse tecnologiche, umane e finanziarie disponibili e delle indicazioni condivise nella conferenza distrettuale dei dirigenti degli uffici requirenti e giudicanti **e nel Comitato per l'ordine pubblico e la sicurezza**».

Art. 3, lett. c-g: *Le modifiche ai termini delle indagini e la creazione di una nuova forma di discovery coatta*

Pur non risultando certamente rivoluzionarie, le previsioni di cui alle **lett. c e d** dell'art. 3 si dimostrano **coerenti con lo scopo perseguito dai conditores**, visto il risparmio che si otterrebbe diminuendo, sia il numero di proroghe richiedibili, sia il lasso di tempo massimo a disposizione per indagare su reati di scarso allarme sociale.

Di certo più innovative sono le deleghe di cui all'**art. 3 lett. e – g**, le quali disciplinano due istituti inediti.

Anzitutto, uno strumento di **discovery obbligatoria** degli atti di indagine in favore del prevenuto e, in secondo luogo, un'innovativa figura di **messa in mora del pubblico ministero** nella scelta sull'esercizio dell'azione penale.

Al di là della tecnica normativa non proprio cristallina, la *ratio* della duplice novità pare piuttosto chiara: obbligando la pubblica accusa a scoprire le proprie carte e consentendo all'indagato e alla persona offesa di metterlo in mora, si vuole rimediare a quelle situazioni in cui il pubblico ministero, dopo lo scadere di durata delle indagini, rimanga inerte, non prendendo alcuna determinazione neppure in termini di *discovery* delle investigazioni.

Alla luce di ciò, sembra che una tale previsione, tentando di ridurre l'intervallo tra la conclusione delle indagini e il momento effettivo di esercizio dell'azione penale, si ponga in una **logica di continuità e di completamento rispetto alla regola introdotta dalla riforma Orlando** nell'art. 407, comma 3-*bis*, c.p.p. Infatti, allorché il legislatore del 2017 ha fissato un determinato lasso di tempo entro cui l'accusa deve prendere le sue determinazioni in merito all'azione penale, in modo alquanto criticabile non ha prescritto «un termine perentorio entro il quale notificare l'avviso di conclusione delle indagini preliminari»<sup>19</sup>. Ebbene, a tale punto debole della disciplina vigente, foriero di letture distorte, pare che il Governo voglia opportunamente porre rimedio. Se, in linea di principio, la modifica in esame pare apprezzabile, rimangono alcune perplessità, legate, anzitutto, all'eccessiva **lunghezza dei termini** fissati per il deposito coatto, i quali per le fattispecie di reato più gravi possono persino raggiungere i 12 mesi, ulteriormente prorogabili per un non meglio precisato “limitato periodo di tempo”.

Ma le riserve maggiori derivano dalla scelta relativa all'**apparato rimediabile** messo in campo per ovviare a possibili violazioni del duplice meccanismo: difatti, la proposta non contempla alcuna invalidità speciale per tale fattispecie, limitandosi a prevedere due **ipotesi di responsabilità disciplinare in capo ai pubblici ministeri** (art. 3 lett. f e g). Il problema è che queste scattano solo quando l'omesso deposito o l'omessa determinazione inerente all'esercizio dell'azione penale in seguito alla messa in mora dipendano da “**negligenza inescusabile**”. Ebbene, pare quanto mai difficile che il comportamento dell'accusa possa raggiungere tale soglia di manifesta inefficienza. Di talché, la sensazione è quella di trovarsi dinnanzi a una novella votata all'ineffettività, perché priva di un serio compendio sanzionatorio. Alla luce di ciò, non si può, pertanto, che auspicare che il Parlamento possa **eliminare il riferimento all'inescusabilità**.

#### Art. 3 lett. 1: *Il necessario controllo sulla tempestività dell'iscrizione della notizia di reato*

L'innesto normativo propone di attribuire al g.u.p. o al giudice del dibattimento il potere di accertare, su richiesta motivata dell'interessato, la data di reale acquisizione della notizia di reato da parte della pubblica accusa; e ciò «ai fini della valutazione di inutilizzabilità degli atti di indagine compiuti dopo l'[effettiva] scadenza dei termini massimi di durata» delle investigazioni.

Si tratta di una modifica **assolutamente apprezzabile**, la quale – sulla scia di tante iniziative succedutesi nel corso degli anni – persegue lo scopo di colmare **l'evidente lacuna di tutela**, determinata dall'attuale atteggiamento di totale chiusura della Cassazione con riguardo alla tematica della sindacabilità delle scelte dei pubblici ministeri in punto di iscrizione delle notizie di reato.

#### Art. 5, lett. a: *L'udienza di calendarizzazione*

---

<sup>19</sup> Cfr., a riguardo, D. VICOLI – E. VALENTINI, *Gli epiloghi delle indagini preliminari: una nuova fase dall'incerta fisionomia*, in L. GIULIANI – R. ORLANDI (a cura di), *Indagini preliminari e giudizio di primo grado. Commento alla legge 23 giugno 2017, n. 103*, Torino, 2018, p. 107.

La previsione in parola è volta semplicemente a codificare prassi già esistenti – e spesso cristallizzate in protocolli – in tema di calendarizzazione delle udienze. L'intento è, in sintesi, di rendere obbligatorio per i giudici stilare, laddove il dibattimento non possa concludersi in un'unica soluzione, **un calendario organizzativo** (concordato con le parti) delle udienze che si stimano necessarie tenere per lo svolgimento dell'istruzione probatoria e per la discussione. Una **previsione di buon senso**, dunque, che effettivamente pare in grado di migliorare l'organizzazione del ruolo delle udienze e di diminuire, almeno in parte, il rischio di rinvii dovuti a impedimenti professionali.

#### Art. 7: L'appello monocratico

Il vero fulcro delle proposte di riforma in materia di impugnazioni è contenuto nella direttiva di cui all'art. 7 lett. f, il quale è volto «a prevedere la competenza della corte di appello in composizione monocratica nei procedimenti a citazione diretta di cui all'articolo 550 del codice di procedura penale». Siamo, in questo caso, di fronte a una scelta davvero radicale: è, infatti, chiaro che, ove una previsione siffatta fosse approvata, i prevenuti perderebbero del tutto, per un numero di reati assai rilevanti sul piano statistico (e non più solo bagatellari), il diritto a essere giudicati nel merito da un giudice collegiale. Difatti, al decisore monocratico di primo grado, si verrebbe ad aggiungere un altro giudice unico in appello, **sacrificandosi così del tutto sull'altare dell'efficienza processuale la garanzia della collegialità**. Il che appare indubbiamente assai delicato.

È vero che si tratta di una via che non trova ostacoli sul piano costituzionale ed appare idonea a produrre risultati significativi soltanto però se dovesse essere accompagnata da una conseguente moltiplicazione dei giudici di appello con adeguati investimenti volti ad aumentare in modo conseguente anche il personale amministrativo per le udienze. Non è un mistero, infatti, che la principale causa che porta il secondo grado di giudizio ad avere una durata media di gran lunga superiore a quella europea è che i giudici di secondo grado sono troppo pochi rispetto alla mole di atti di impugnazione che si trovano a dover definire. Ed è proprio perché il Governo è ben conscio di questa criticità che ha previsto anche l'assunzione – con una delle poche disposizioni immediatamente precettive del ddl. (ossia l'art. 15) – di un nuovo contingente di giudici ausiliari, da ripartire presso le singole Corti d'appello, i quali, però, da soli non sarebbero sufficienti a colmare le lacune di organico. Merita peraltro segnalare come nel 2019 in Francia sia stata approvata una riforma per certi versi simile a quella ventilata dal progetto in esame. Con la **legge n. 2019-222 del 23 marzo del 2019** il legislatore d'Oltralpe ha modificato l'art. 510 del *cod. proc. pén.*, stabilendo che «*lorsque le jugement attaqué a été rendu à juge unique, parce que le délit relevait de la compétence du juge unique, ou parce que le tribunal statuait après renvoi sur l'action civile, la chambre des appels correctionnels est composée d'un seul de ses magistrats exerçant les pouvoirs confiés au président de chambre*»<sup>20</sup>. Si tratta di una regola – giudicata nel suo complesso conforme alla Carta fondamentale francese dal *Conseil constitutionnel*<sup>21</sup> – che testimonia come anche altri sistemi giuridici, che pur hanno una durata media del processo di secondo grado assai più breve della nostra (stando ai dati della *CEPEJ* in Francia un processo penale di secondo grado dura in media 286 giorni<sup>22</sup>), sono costretti ad adottare interventi drastici, pur di assicurare l'efficienza del sistema processuale penale.

Se ciò è vero, giova mettere in rilievo che la **previsione francese contempla uno standard di tutele ben più elevato di quello proposto nel ddl. in esame a protezione degli imputati**; e ciò in quanto

---

<sup>20</sup> La citazione è tratta dalla Circolare CRIM/2019-13/HE/27.05.2019 del Ministro della giustizia francese, di *présentation des dispositions de procédure pénale de la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice relatives au jugement applicables au 1er juin 2019*, reperibile online al sito [www.justice.gouv.fr](http://www.justice.gouv.fr), p. 7.

<sup>21</sup> Il rinvio va alla *Décision* n° 2019-778 DC, del 21 marzo 2019, §§ 293 ss.

<sup>22</sup> Cfr. *European Judicial Systems Efficiency and Quality of Justice*, CEPEJ Studies No. 26, 2018, p. 328.



essa stabilisce che la previsione sull'appello monocratico possa non operare in concreto in determinate circostanze, legate al singolo caso di specie. Il che, ad esempio, avviene laddove il prevenuto si trovi in stato di detenzione, oppure nel caso in cui l'appellante domandi espressamente di essere giudicato «*par une formation collégiale*»<sup>23</sup>. Per di più, l'art. 510 del codice di procedura penale d'Oltralpe stabilisce che, in casi particolarmente complessi, il giudice d'appello monocratico, d'ufficio o su domanda delle parti, possa decidere di rinviare la causa a un collegio.

Ebbene, proprio l'esempio francese porta ad auspicare che la previsione dell'art. 7 lett. f del ddl. 2435 venga emendata, stabilendo alcune **salvaguardie compensative in favore dei prevenuti** (quali, ad esempio, proprio la possibilità per il giudice d'appello monocratico di devolvere la causa al collegio in caso di fattispecie complesse), volte ad assicurare un più equo bilanciamento tra esigenze di efficienza processuale e di tutela dei diritti della difesa.

#### Art. 11: Il rimedio avverso il decreto di perquisizione

L'art. 11 del ddl. contiene un criterio di delega, finalizzato a introdurre un **mezzo di impugnazione avverso il decreto di perquisizione** (o di convalida della perquisizione compiuta dalla p.g.), anche quando a essa non consegua un sequestro. Si tratta di un intervento normativo che, pur essendo fuori contesto perché non ispirato dallo scopo di aumentare l'efficienza della macchina giudiziaria, appare pienamente condivisibile perché mira ad adeguare l'ordinamento interno ai principi stabiliti dalla Corte di Strasburgo nel caso *Brazzi c. Italia*<sup>24</sup>, nel quale i giudici europei hanno ritenuto il nostro Paese responsabile per aver violato l'art. 8, par. 2 CEDU, in una fattispecie in cui il ricorrente si era lamentato di non aver potuto beneficiare di alcun controllo giurisdizionale preventivo o *a posteriori* nei confronti di una perquisizione disposta in indagini da un pubblico ministero *ex art. 247 e ss. c.p.p.*, a seguito della quale non era stato sequestrato alcun bene.

## II. Le lacune: un ripensamento complessivo e ambizioso dei riti alternativi

Il legislatore dell'88 aveva puntato sulla capacità di filtrare i procedimenti attraverso i giudizi speciali, ma quella promessa è stata tradita. Il **fallimento di siffatti meccanismi** è ben raffigurato nelle statistiche riportate nella più volte citata recente relazione del Primo Presidente della Cassazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019. Nel periodo 2018-2019 la somma delle sentenze di rito **abbreviato e patteggiamento**, emanate degli uffici g.i.p./g.u.p., si attesta soltanto al **7% del totale dei procedimenti penali** celebrati davanti a tale giudice, mentre non va meglio per i **decreti penali di condanna** divenuti esecutivi che ammontano soltanto al **4%**<sup>25</sup>. I dati del tribunale monocratico non sono molto migliori, se si pensa che, nel medesimo periodo, gli abbreviati e i patteggiamenti sono stati scelti «soltanto nel **13% dei casi** quando il processo viene avviato [...] a seguito del decreto di citazione a giudizio emesso dal [p]ubblico ministero»<sup>26</sup>.

Ugualmente impressionanti sono i dati se osservati dal punto di vista delle procure della Repubblica. Stando alle statistiche pubblicate dal Ministero della giustizia, infatti, dal 2010 a oggi vi è stato un vero e proprio **tracollo delle richieste di riti alternativi da parte dei pubblici ministeri**: alle

---

<sup>23</sup> La citazione è tratta dall'art. 510 del *code de procédure pénale*, reperibile online al sito [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

<sup>24</sup> Cfr. Corte edu, sez. I, 27 settembre 2018, *Brazzi c. Italia*.

<sup>25</sup> Cfr. *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019* del Primo Presidente della Corte di Cassazione, Giovanni Mammone, p. 27.

<sup>26</sup> Si veda ancora la *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019* del Primo Presidente della Corte di Cassazione, Giovanni Mammone, p. 28.

333.909 richieste del 2010 corrispondono, infatti, le 176.046 del 2016<sup>27</sup> e – a quanto riporta il Primo Presidente della Cassazione – le 168.500 del periodo 2018-2019<sup>28</sup>. In meno di un decennio, la quantità di riti speciali attivati dai pubblici ministeri è, insomma, pressoché dimezzata.

Occorrerebbe pertanto lavorare a una profonda rivisitazione dei riti alternativi, che porti, per un verso, a prevedere uno strumento innovativo che si collochi prima dell'esercizio dell'azione penale per la criminalità meno grave, e, per altro verso, a rivedere a fondo la disciplina del patteggiamento e del giudizio abbreviato.

### La necessaria introduzione di una forma di depenalizzazione in concreto: l'archiviazione meritata

Dopo la meritoria opera di depenalizzazione in astratto realizzata nel corso della precedente Legislatura, si suggerisce di valutare attentamente l'introduzione di un istituto che viene timidamente abbozzato nel p.d.l. in esame, ma che appare davvero decisivo in chiave di tutela dell'efficienza, ossia **l'archiviazione meritata**.

Ci si riferisce alla **direttiva di delega concernente le contravvenzioni** (art. 10). Il proposito è quello di prevedere una nuova causa di estinzione del reato, operante per un gruppo di fattispecie contravvenzionali ancora da individuare, destinata a essere applicata nel corso delle indagini preliminari, la quale dovrebbe consentire al prevenuto di ottenere l'esito liberatorio per effetto del tempestivo adempimento di una serie di prescrizioni (quali, ad esempio, il pagamento di una somma di denaro, oppure la prestazione di lavoro di pubblica utilità), idonee a compensare l'interesse pubblico leso dalla violazione della fattispecie incriminatrice. Nel tempo necessario a far pervenire alla pubblica accusa la comunicazione dell'effettiva esecuzione delle prescrizioni il procedimento penale dovrebbe rimanere sospeso (art. 10 lett. d).

Si tratta di un embrione di un istituto di grande interesse, che è una sorta di **archiviazione condizionata**: espressione con cui ci si riferisce in genere a un novero di istituti, pur tra loro eterogenei, che permettono di non esercitare l'azione penale, laddove questa appaia oggettivamente superflua, perché l'indagato ha posto in essere **condotte positive nei confronti della collettività e/o della vittima di reato**, idonee a compensare **l'interesse pubblico e privato leso** costruita secondo un modello già conosciuto – anche dal nostro ordinamento – per alcune contravvenzioni previste dalla normativa speciale, quali, ad esempio, quelle in materia di sicurezza sul lavoro<sup>29</sup> ed in ambito ambientale<sup>30</sup>.

Questa norma appare di grande interesse, ma il suo ambito di operatività risulta eccessivamente asfittico. Così come costruita, tale modifica **risulterebbe pressoché inutile**, visto che andrebbe ad aggiungere poco o nulla alla fitta schiera di cause di estinzione del reato che già esistono per le contravvenzioni, quali, ad esempio, l'oblazione o l'estinzione del reato per condotte riparatorie di cui all'art. 162-ter c.p.

Per rendere davvero utile un intervento di tal tipo si propone di dar vita a una previsione dalla sfera di operatività assai più ambiziosa, estesa non soltanto all'integralità delle contravvenzioni, ma anche a una fascia di delitti da valutare con attenzione; il punto di partenza potrebbe essere quello previsto dall'art. 168-bis c.p., per la sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato, ossia i reati puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, nonché per i delitti indicati dal comma 2 dell'articolo 550 del codice di procedura penale. Del resto, pare che non vi sia un'occasione migliore di una riforma complessiva del sistema penale, ispirata alla ragionevole durata,

<sup>27</sup> Si tratta di dati ministeriali, desunti dal seguente link: <https://reportistica.dgstat.giustizia.it/VisualizzatoreReport.aspx?Report=/Pubblica/Statistiche%20della%20DGSTAT/Materia%20Penale/2.%20Modalita%20di%20definizione/1.%20dati%20distrettuali/9.%20procura%20ordinaria>.

<sup>28</sup> Cfr. *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019* del Primo Presidente della Corte di Cassazione, Giovanni Mammone, p. 27.

<sup>29</sup> Cfr. art. 24 del d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758.

<sup>30</sup> Si veda l'art. 318-septies del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

per introdurre finalmente nell'ordinamento processuale italiano una forma generale di quella che sarebbe meglio chiamare “**archiviazione meritata**”<sup>31</sup>.

Per un verso, tale istituto è pienamente compatibile con una lettura “aggiornata” e “non feticista” dell'art. 112 Cost. Per altro verso, questo istituto ha dato una grande prova in diversi ordinamenti europei. Anzitutto, si può far riferimento a un sistema in cui vige il principio di obbligatorietà dell'azione penale, ossia la Repubblica di Germania. In tale Stato la forma di archiviazione condizionata di cui al § 153a *StPO*, introdotta negli anni Settanta e poi via via potenziata con il passare del tempo, ha avuto un significativo successo, tanto da essere applicata, secondo le più recenti statistiche disponibili, in ben più di 200.000 procedimenti all'anno<sup>32</sup>, ossia un numero che oramai corrisponde a più del triplo dei patteggiamenti italiani. In secondo luogo, va segnalata la Francia dove vige un principio di discrezionalità temperata nell'esercizio dell'azione penale. Anche nell'ordinamento d'Oltralpe, a partire dagli anni Settanta hanno iniziato a svilupparsi in via pretoria forme di misure alternative all'azione penale, le quali sono state poi introdotte a partire dagli anni Novanta all'interno del *code de procédure pénale*. Il legislatore ha, invero, dapprima codificato diversi casi di archiviazioni meritate all'art. 41-1 del *code*, per poi inserire in un nuovo art. 41-2 un meccanismo simile al § 153a *StPO* tedesco, denominato *composition pénale*. In questo modo, il sistema francese ha dato vita (e man mano arricchito) a un sistema graduato di misure, più o meno afflittive, che il pubblico ministero può attivare per le fattispecie di reato meno gravi quale “**terza via**” rispetto al binomio “**esercizio dell'azione penale**” e “**archiviazione secca**”.

Ebbene, si potrebbe prevedere un meccanismo che auspicabilmente dovrebbe comportare una fusione in un'unica *sedes* normativa dell'oblazione, dell'estinzione del reato per condotte riparatorie *ex* art. 162-ter, della messa alla prova per adulti ed eventualmente del patteggiamento infrabiennale. L'attivazione dell'istituto andrebbe affidata al pubblico ministero alla fine delle indagini preliminari. In tale fase del procedimento, infatti, quest'ultimo, una volta considerata sostenibile l'accusa in giudizio, dovrebbe compiere una seconda valutazione (tecnica), legata all'opportunità di attivare la misura alternativa alla formulazione dell'imputazione, nel caso in cui l'indagato possa compensare l'interesse pubblico derivante dal fatto di reato, ponendo in essere una serie di condotte positive nei confronti della collettività (es. pagamento di una somma di denaro allo Stato, svolgimento di lavoro di pubblica utilità, oppure di corsi di formazione lavorativa o d'istruzione) e/o della vittima (risarcimento del danno, attività di mediazione). Superato tale vaglio preliminare, l'accusa dovrebbe presentare una proposta formale all'indagato, il quale, sempre assistito da un difensore e dopo essere stato informato dei propri diritti processuali, sarebbe tenuto a scegliere se accettarla o meno o se richiedere una modifica parziale della stessa. A questo punto, in caso di rifiuto della proposta il pubblico ministero sarebbe obbligato a esercitare l'azione penale, mentre ove sia effettivamente concluso un formale accordo tra le parti, andrebbe attivata una fase di **controllo giudiziale** (essenziale per assicurare la compatibilità del meccanismo con l'art. 112 Cost.). Il giudice per le indagini preliminari dovrebbe, invero, compiere una triplice valutazione: una preliminare sulla sostenibilità dell'accusa in giudizio in virtù degli elementi raccolti dall'accusa, una di garanzia sulla natura informata e libera del consenso prestato dall'indagato, e, infine, una legata all'effettiva idoneità del programma trattamentale a compensare l'interesse pubblico incrinato dall'illecito penale. Ove il decisore si pronunciasse favorevolmente circa l'applicazione della misura di *diversion*, il pubblico ministero dovrebbe vigilare (anche tramite la polizia giudiziaria) sull'effettivo svolgimento da parte dell'indagato delle misure promesse entro un lasso di tempo normativamente definito. Una volta terminata tale fase “esecutiva”, l'accusatore dovrebbe richiedere la definitiva archiviazione del caso per essere il resto estinto dal comportamento del prevenuto.

---

<sup>31</sup> L'espressione, sinonimica a quella di archiviazione condizionata, è di J. PRADEL, *La rapidité de l'instance pénale. Aspects de droit comparé*, in *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, 1995, p. 216.

<sup>32</sup> Il dato, riferibile all'anno 2018, è formato dalla somma delle archiviazioni *ex* § 153a, par. 1 (*Statistisches Bundesamt, Staatsanwaltschaften, Fachserie 10, Reihe 2.6*, 2019, p. 26) e da quelle *ex* § 153a, par. 2 (*Statistisches Bundesamt, Strafgerichte, Fachserie 10, Reihe 2.3*, 2019, pp. 27 e 65).

#### Art. 4, lett. a: Il patteggiamento “super allargato”

In prima battuta, l’art. 4 lett. *a* del ddl. intende dar vita a un patteggiamento “super allargato”, estendendo ad otto anni di reclusione, sola o congiunta a pena pecuniaria, il limite di pena applicabile su richiesta delle parti a norma dell’articolo 444, comma 1, c.p.p. Allo stesso tempo, tuttavia, si prevede, «rispetto all’accesso a questo ulteriore segmento di c.d. “patteggiamento allargato” (per la fascia di pena superiore ai cinque anni), l’estensione delle preclusioni oggettive, individuate in relazione a fattispecie di reato che si connotano per gravità e particolare allarme sociale»<sup>33</sup>.

Siffatto significativo ampliamento dell’area di operatività del rito concordato, compiuto senza mettere in campo una riforma complessiva degli artt. 444 e ss. c.p.p. suscita più di qualche perplessità.

Anzitutto, appare di dubbia ragionevolezza l’estensione delle preclusioni, che rischiano di essere di dubbia legittimità.

In secondo luogo, a suscitare preoccupazioni è il fatto che non si pensi di introdurre nuove salvaguardie volte a far sì che la scelta del prevenuto di optare per lo strumento in questione sia presa in modo pienamente libero e informato. Anche da questo punto di vista la prassi si è dimostrata tutt’altro che garantista, sminuendo nei fatti, e al di là delle petizioni di principio, l’importanza del requisito di volontarietà del consenso al rito. Pertanto, sarebbe auspicabile che il Parlamento tenesse in considerazione siffatto diritto vivente e stabilisse **nuove tutele, più effettive della debole previsione, quasi mai applicata, dell’art. 446, comma 5, c.p.p.**, idonee ad assicurare che l’intesa sia accettata nella piena conoscenza dei fatti della causa e delle conseguenze legali derivanti dalla conclusione del concordato, nonché in modo genuinamente volontario, così come imposto dall’art. 6 CEDU<sup>34</sup>. In tal senso, sarebbe auspicabile prevedere come **obbligatoria la verifica contemplata al comma 5 dell’art. 446 c.p.p.**

#### Art. 4, lett. b. Il giudizio abbreviato

L’art. 4 lett. *b*, allo scopo di valorizzare la forma “condizionata” del giudizio abbreviato, punta a ristrutturare la regola di ammissione di cui all’art. 438, comma 5, c.p.p. A differenza delle precedenti versioni della bozza, l’attuale testo della riforma è volto a delegare il Governo a stabilire che il giudice sia tenuto ad ammettere il rito abbreviato se l’integrazione probatoria richiesta «risulta necessaria ai fini della decisione e se il procedimento speciale produce un’economia processuale in rapporto ai tempi di svolgimento del giudizio dibattimentale».

Una tale riformulazione letterale dell’art. 438, comma 5, c.p.p. si pone, in realtà, nel solco della giurisprudenza costituzionale in materia<sup>35</sup>. Una ristrutturazione dell’art. 438, comma 5, c.p.p., del tipo di quella suggerita dall’art. 4 lett. *b* si tradurrebbe, in buona sostanza, **nella mera codificazione della giurisprudenza costituzionale**. Difatti, come accennato, anche il nuovo criterio di ammissione imporrebbe al giudice, a cui sia richiesto l’abbreviato condizionato, di parametrare l’economia processuale assicurata dal rito speciale a quella del dibattimento pieno. Se ciò è vero, pare però che il criterio così ristrutturato sarebbe un filtro a maglie quanto mai larghe, quasi inesistenti. Si deve, invero, tener presente che, proprio in ossequio al *diktat* della Consulta, si potrebbe ritenere che **l’abbreviato consenta sempre un risparmio di tempo** (anche minimo) rispetto al giudizio dibattimentale, dal momento che esso è celebrato da un giudice monocratico e che l’integrazione istruttoria viene assunta con le forme di cui all’art. 422 c.p.p.

La modifica prospettata potrebbe comunque incentivare il ricorso all’abbreviato condizionato. Il problema è, però, che così come oggi configurato, l’abbreviato consenta, nei fatti, di **risparmiare assai poco tempo ed energie rispetto al giudizio ordinario**. Un tanto porta a dire che, anche con riguardo al rito *de quo*, laddove si volesse rispondere all’esigenza – sentita giustamente dagli operatori – di trovare **un rito alternativo che possa fungere da via maestra per semplificare il meccanismo**

<sup>33</sup> La citazione è tratta dalla Relazione illustrativa al ddl., cit., p. 5.

<sup>34</sup> Cfr., in proposito, Corte edu, sez. III, 29 aprile 2014, *Natsvlishvili e Togonidze c. Georgia*, § 92.

<sup>35</sup> Il rinvio va a Corte cost., 7 maggio 2001, n. 115, in *Cass. pen.*, 2001, pp. 2603 ss.

**processuale**, il riformatore non dovrebbe limitarsi a un **mero ritocco** all'art. 438, comma 5, c.p.p., ma dovrebbe invece mettere in campo una novella complessiva del rito alternativo, assai più coraggiosa.

Sono, però, prospettabili riforme ben più ambiziose: un'idea radicale potrebbe essere quella di intervenire in modo congiunto, da un lato, dichiarando del tutto **inappellabili le sentenze emanate a seguito di giudizio abbreviato**, e, da un altro lato, ricalibrando in modo significativo il **compendio premiale** del procedimento *de quo*. Un tanto potrebbe avvenire, ad esempio, elevando anche per i delitti lo sconto previsto per il caso di condanna<sup>36</sup>, nonché introducendo nuovi benefici, quali, ad esempio, l'esenzione dalle pene accessorie, in favore di coloro che accedono al meccanismo in esame. Per di più, per compensare la perdita di garanzie in secondo grado, si potrebbe ipotizzare di affidare la competenza a decidere dell'abbreviato a **un giudice collegiale**, perlomeno per i reati che non siano ordinariamente attribuiti alla cognizione del Tribunale in composizione monocratica<sup>37</sup>.

In tal modo, si conseguirebbero diversi obiettivi ragionevoli: anzitutto, si renderebbe davvero "abbreviato" il rito di cui all'art. 438 c.p.p., eliminando alcuni epifenomeni assai discutibili, come la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale, contemplata dall'art. 603, comma 3-*bis*, c.p.p. anche nel caso di abbreviato in prime cure; in secondo luogo, si riuscirebbe a ridurre il carico a cui sono sottoposte le Corti d'appello, ossia i giudici che, più degli altri, non sono più in grado di reggere l'attuale ipertrofia del sistema processuale penale italiano.

In fondo, non si vedono profili di illegittimità rispetto alla Carta fondamentale, posto che, da un lato, il secondo grado di giudizio non è per forza imposto dalla Costituzione<sup>38</sup> e, da un altro lato, la scelta del prevenuto di avvalersi del giudizio abbreviato potrebbe comunque essere intesa come espressione della sua **volontà di rinunciare all'appello** e di esercitare il proprio diritto di difesa, optando per un rito consensuale che gli assicuri cospicui (e in ipotesi ben maggiori) sconti di pena. È bene oltretutto precisare che un tale intervento non contrasterebbe (e a maggior ragione) né con l'art. 2 del protocollo n. 7 alla CEDU (dal momento che la Corte di Strasburgo ha già chiarito espressamente che l'imputato può abdicare, in cambio di un beneficio premiale, alle garanzie contemplate in tale previsione, purché la sua scelta sia frutto di una manifestazione di volontà libera e consapevole), né tantomeno con l'art. 14, par. 5 del PIDCP.

Ci si rende conto che quella suggerita rappresenterebbe una vera e propria "rivoluzione copernicana", ma lo si ribadisce: la situazione di drammatica crisi in cui versa il sistema accusatorio italiano richiede scelte coraggiose e radicali, non essendo immaginabile che la stessa possa essere neppure intaccata da semplici ritocchi di facciata.

### III. Le proposte da ripensare attentamente

#### Art. 3, Regola di giudizio nell'udienza preliminare

Per contro, sul versante dell'udienza preliminare, l'adozione di un criterio diagnostico, in luogo di uno prognostico, non sembra essere la soluzione adatta per far fronte alla grave crisi dei tempi della giustizia penale italiana<sup>39</sup>. È, del resto, evidente che «tanto più restringiamo il filtro e aumentiamo le

---

<sup>36</sup> Come punto di partenza si potrebbe, ad esempio, riprendere la proposta di rimodulazione del comparto premiale del rito formulata dalla "Commissione Canzio", la quale suggeriva di elevare anche per una fascia di delitti lo sconto di pena da un terzo alla metà e, nel contempo, di stabilire entità di benefici meno elevati per le fasce di reati più gravi. Si veda, in proposito, il documento in tema di riti alternativi, pubblicato in *Verso una mini-riforma del processo penale: le proposte della Commissione Canzio*, in *Dir. pen. cont.*, 27 ottobre 2014, p. 6 s.

<sup>37</sup> Un'idea simile era stata suggerita nella direttiva 80.3 della cd. "bozza Riccio" del 27 luglio 2006, elaborata dalla Commissione di studi, presieduta dal Prof. Giuseppe Riccio, per la riforma del codice di procedura penale, reperibile online in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

<sup>38</sup> Cfr. Corte cost., 26 febbraio 2020, n. 34.

<sup>39</sup> Sul punto si veda, ampiamente, M. DANIELE, *L'abolizione dell'udienza preliminare*, cit., pp. 134 ss.

*chance* di sentenza di non doversi procedere, tanto più» si sarà indotti «a considerare la fase avanti al Gup come un primo parziale grado di giudizio suppletivo ed anticipato rispetto ai gradi di cognizione pieni»<sup>40</sup>. Di qui il rischio non solo che la fase *de qua* venga a esercitare un peso psicologico eccessivo sulle valutazioni del giudice dibattimentale, ma soprattutto di un possibile **ulteriore allungamento della durata media della stessa**, la quale, stando all'analisi di Eurispes e delle Camere penali, è tutt'altro che breve: «la durata media del rinvio a giudizio si attesta intorno ai 5 mesi (154 giorni) per i procedimenti in Aula monocratica e 4 mesi (129 giorni) per quelli davanti al Tribunale collegiale»<sup>41</sup>. Alla luce di ciò, sembrerebbe necessario riflettere a fondo sull'opportunità di operare **una scelta ben più coraggiosa**.

Recentemente, si è prospettata a più voci l'idea di **abolire l'udienza preliminare**, giustificata dal suo vistoso fallimento pratico nel ruolo di filtro contro le accuse azzardate<sup>42</sup>. Del resto, non si può dire che l'udienza preliminare sia imposta dalla nostra Costituzione e oggi ha perso progressivamente il suo significato alla luce della crescita significativa delle indagini preliminari: se il pubblico ministero decide di esercitare l'azione penale dopo aver compiuto investigazioni ampie e compiute, è difficile che il giudice dell'udienza preliminare pronuncia una sentenza di non luogo a procedere. Di qui il senso della proposta di generalizzare la citazione diretta a giudizio, che assicurerebbe un netto risparmio, sia di risorse, che potrebbero essere impiegate per velocizzare le altre fasi del rito, sia di tempo, quantificabile – secondo un recente studio – persino con una «riduzione tra il 35% e il 40% della durata media dei processi»<sup>43</sup>. Questa soluzione avrebbe l'effetto di ridurre l'incidenza dei tempi morti – ossia di quelli che vengono censurati dalla Corte di Strasburgo – e quindi di avvicinare significativamente il dibattimento, con tutti i benefici per la formazione della prova in contraddittorio; infine, finirebbe per responsabilizzare il pubblico ministero, che si guarderebbe bene dal mandare a processo un accusato in assenza di un già chiaro quadro probatorio. Ovviamente, si dovrebbe prevedere un'udienza di prima citazione davanti al tribunale per collocarvi i riti alternativi premiali. Una **opzione meno drastica** – ma comunque ragionevole nell'ottica di razionalizzazione – potrebbe essere quella di ristrutturare completamente l'udienza preliminare prendendo atto del fallimento della riforma operata nel 1999 – che aveva ampliato il perimetro dell'udienza – ed **eliminando tutte le parentesi istruttorie** inserite al suo interno (artt. 421, comma 2, 421-bis, 422 c.p.p.). Attività che non hanno consentito in alcun modo di assicurare un filtro più effettivo rispetto alle imputazioni azzardate.

#### Art. 5, lett. e: i limiti alla rinnovazione della prova e l'(ormai non più procrastinabile) introduzione dell'obbligo di videoregistrare l'assunzione della prova

La proposta intende intervenire sul *punctum dolens*, oggetto di plurimi e assai recenti arresti giurisprudenziali<sup>44</sup>, della tematica della rinnovazione del dibattimento nel caso di mutamento della persona fisica di uno dei componenti del collegio. A tale riguardo, il proposito del riformatore è quello di «prevedere che la regola di cui all'art. 190-bis, comma 1, del codice di procedura penale sia estesa, nei procedimenti di competenza del tribunale, anche ai casi nei quali, a seguito del mutamento della persona fisica di uno dei componenti del collegio, è richiesto l'esame di un testimone o di una delle persone indicate nell'articolo 210 e queste hanno già reso dichiarazioni nel dibattimento svolto

<sup>40</sup> Cfr. M. TERZI, *Tavolo tecnico sulla ragionevole durata del processo penale ipotesi di linee guida metodologiche*, in *www.magistraturaindipendente.it*, 8 aprile 2019. In termini analoghi, cfr. anche M. DANIELE, *L'abolizione dell'udienza preliminare*, cit., p. 137.

<sup>41</sup> Il rinvio va al già allo studio Eurispes – Unione Camere Penali Italiane .

<sup>42</sup> In questo senso cfr., M. DANIELE, *L'abolizione dell'udienza preliminare*, cit., pp. 138 ss.; M. DANIELE – P. FERRUA, *Venti di riforma dell'udienza preliminare*, cit., p. 79.

<sup>43</sup> Sul punto si veda l'ampia analisi di M. TERZI, *Tavolo tecnico sulla ragionevole durata*, cit.

<sup>44</sup> Si pensi solo a Corte cost., 29 maggio 2019, n. 132, nonché a Cass., sez. un., 30 maggio 2019, Bajrami.

innanzi al collegio diversamente composto, nel contraddittorio con la persona nei cui confronti le dichiarazioni medesime saranno utilizzate».

Come si desume chiaramente dalla relazione illustrativa al ddl., mediante tale regola il Governo intende ottemperare proprio ai moniti compiuti dalla Corte costituzionale nella pronuncia n. 132 del 2019.

La soluzione del ddl. sul punto è alquanto radicale rispetto ad altre prospettabili. In particolare, una soluzione che consentirebbe di ridimensionare le deroghe all'immediatezza sarebbe quella dell'introduzione di una regola generale che **imponga la videoregistrazione integrale dell'attività istruttoria, in incidente probatorio e in dibattimento**. In questi mesi abbiamo avuto modo di sperimentare che i costi di tale tecnologia sono ormai tali da rendere difficilmente giustificabile la sua mancata adozione. In particolare, se si tiene conto della giurisprudenza della Corte di Strasburgo e delle stesse direttive europee (penso alla direttiva 2012/29/UE) che invitano all'impiego della videoregistrazione laddove sia necessario evitare la reiterazione dell'atto probatorio.

#### Art. 6, lett. a: *La creazione di un'udienza filtro dinnanzi al tribunale monocratico con citazione diretta*

In un contesto in cui, come si è visto, vi sono obiettivi e plurimi riscontri circa il fatto che l'udienza preliminare funzioni male, tanto da essersi (fondatamente) ventilata la possibilità di una sua soppressione, la direttiva di delega di cui all'art. 6 del ddl. N.2435 **non può che suscitare forti perplessità**. Quest'ultima, infatti, propone di introdurre per i reati a citazione diretta di cui all'art. 550 c.p.p. un'inedita mini udienza preliminare.

Ebbene, non occorre spendere molte parole per rendersi conto di come, nella realtà, una tale modifica produrrebbe un significativo aggravio per la macchina della giustizia, ossia un effetto marcatamente in contrasto con i propositi di economia processuale, perseguiti dai riformatori. Come si è visto in precedenza, infatti, è del tutto illusorio pensare che la mera fissazione di un filtro prognostico sulle imputazioni azzardate possa davvero sfoltire un gran numero di regiudicande. L'esperienza di trent'anni di vigenza del codice Vassalli insegna che, nonostante gli sforzi del legislatore, nel dubbio i giudici continuano a prediligere il rinvio a giudizio rispetto al non luogo a procedere in una percentuale altissima di casi. Un tanto porta a dire che l'analisi costi e benefici, compiuta dal delegante quando ha ideato tale nuova udienza, non sia corretta: a fronte di una percentuale probabilmente molto bassa di regiudicande che la stessa riuscirebbe a filtrare, si verificherebbe un sicuro, significativo aumento di costi a carico di un sistema giustizia già in estrema difficoltà. In un momento in cui emerge con sempre maggiore chiarezza che la scelta di creare l'udienza preliminare si è dimostrata censurabile, dar vita a un nuovo meccanismo pressoché analogo per i reati a citazione diretta non rappresenterebbe altro che la ripetizione di un errore. Non si può che auspicare pertanto che, nel dibattito parlamentare, la direttiva di delega venga del tutto eliminata.

#### Artt. 12-13: *I termini di durata del processo*

Tanto declamata sul piano mediatico, la norma appare abbastanza **deludente**.

Anzitutto, la definizione delle cadenze temporali suscita qualche riserva. Per un verso, è criticabile il fatto che la norma voglia escludere la fissazione di termini massimi di durata ragionevole per una serie di gravi reati (selezionati, oltretutto, in modo alquanto arbitrario se solo si pensa che la stessa, per come così configurata, non ricomprende nella categoria delle fattispecie più gravi tanto l'omicidio, quanto il sequestro di persona a scopo di estorsione). Il canone della ragionevole durata **vale per qualsiasi regiudicanda**, dalla più bagatellare alla più grave, e quindi la possibilità di ammettere che vi siano procedimenti persino più lunghi dei termini massimi già stabiliti dalla legge Pinto non è in alcun modo accettabile. Per altro verso, la definizione della durata ragionevole appare **troppo cervellotica**, tanto che sarebbe auspicabile limitarsi a prevedere due lunghezze diverse a seconda della complessità della regiudicanda, secondo un modello prospettato a livello di Consiglio

d'Europa<sup>45</sup>. Da questo punto di vista, si potrebbe prevedere l'applicazione delle **cadENZE individuate dalla legge Pinto** per tutte le reg Giudicande che vengono definite con un procedimento più articolato (ad es. quelle definite dalle Corti d'Assise o dal Tribunale in composizione collegiale), mentre per quelle di più semplice trattazione (ad es. reati attribuiti al Tribunale monocratico e quelli di competenza del giudice di pace) potrebbero essere individuati tempi più brevi.

In secondo luogo, il ddl. non convince nella parte in cui attribuisce al **CSM il potere di modificare i termini in relazione alle peculiari problematiche di ciascun ufficio**. Questa previsione sembra confliggere anzitutto con l'art. 111, comma 1, Cost. che riserva alla legge la disciplina del processo e, in secondo luogo, con l'art. 3 Cost.: cristallizzare lo stato di fatto ed elevarlo a parametro per valutare la durata ragionevole del processo significa codificare irragionevoli disparità di trattamento tra i cittadini. Il che non è ammissibile.

Questa confusione dipende dalla natura anfibia della norma, che annuncia enfaticamente nella rubrica l'intenzione di fissare dei "termini di durata del processo" e poi si traduce in un generico invito ad adottare (non meglio precisate) misure organizzative volte ad assicurare la definizione dei processi entro determinate scadenze.

Così concepita la direttiva di delega ha una **valenza meramente programmatica** perché manca un apparato sanzionatorio effettivo a presidio delle stesse.

Considerazioni pressoché analoghe valgono per l'art. 13 del ddl., il quale contiene una serie di direttive di delega teoricamente tese a tentare di assicurare una più rapida definizione dei **procedimenti pendenti in grado di appello e di legittimità**. Da un lato, non si può non rilevare che non si tratta certo di una novità, posto che un rimedio preventivo analogo a quello previsto è contemplato dall'art. 1-ter, comma 2, della l. 89 del 2001 (così come novellata nel 2016), secondo il quale «l'imputato e le altre parti del processo penale hanno diritto di depositare, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, un'istanza di accelerazione almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'articolo 2, comma 2-bis». Dall'altro lato, la regola prospettata ha **natura meramente programmatica** vista l'assenza di rimedi per l'evenienza in cui esse non siano rispettate; la consueta minaccia di sanzioni disciplinari per la negligenza inescusabile appare infatti un'arma davvero spuntata.

L'auspicio è che la disposizione dell'art. 12 venga ripensata completamente e coordinata, da una parte, con quella dedicata alla prescrizione e, dall'altra, con la legge Pinto. Potrebbe essere infatti l'occasione per introdurre finalmente una **disciplina rigorosa dedicata al tempo del processo**, con la previsione di **rimedi preventivi** – che sono senza dubbio quelli preferibili secondo l'ottica della Corte europea<sup>46</sup> – e **rimedi successivi**, diretti a compensare la violazione del diritto alla ragionevole durata.

Tra questi ultimi, ossia tra le conseguenze del mancato rispetto dei termini – ridefiniti nel senso indicato – andrebbero annoverate, oltre che **sanzioni di natura disciplinare** e **rimedi pecuniari**, anche **sanzioni di natura diversa**, modulate a seconda delle fasi e dei gradi del procedimento.

Sulla scorta di quanto previsto nelle innumerevoli proposte volte a introdurre la cd. "prescrizione processuale"<sup>47</sup>, si potrebbe, ad esempio, ipotizzare di stabilire l'**improcedibilità dell'azione penale** nel caso di sfioramento del termine che va **dall'esercizio dell'azione penale sino alla pronuncia in prime cure**.

---

<sup>45</sup> Si veda, in proposito, CEPEJ, *Analyse des délais judiciaires dans les Etats membres du Conseil de l'Europe à partir de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, 3<sup>a</sup> ed. par Nicolas Regis, CEPEJ (2018) 26 del 4 dicembre 2018, p. 79.

<sup>46</sup> Secondo i giudici di Strasburgo «un recours permettant de faire accélérer la procédure afin d'empêcher la survenance d'une durée excessive constitue la solution la plus efficace» (in questo senso, tra le molte, Corte edu, sez. II, 24 gennaio 2017, *Hiernaux c. Belgio*, § 50; Corte edu, sez. II, 24 gennaio 2017, *J.R. c. Belgio*, § 76; Corte edu, sez. I, 25 febbraio 2016, *Olivieri e altri c. Italia*, § 45).

<sup>47</sup> A partire dal ddl. S n. 2699 presentato al Senato della Repubblica il 22 gennaio 2004, dei senatori Fassone, Ayala, Brutti, Calvi e Maritati. Per un quadro delle diverse opinioni dottrinali in proposito, cfr. C. MARINELLI, *Ragionevole durata e prescrizione del processo penale*, Torino, 2016, pp. 393 ss.



Per contro, successivamente alla sentenza di condanna di primo grado – che rappresenta uno spartiacque importante anche in un ordinamento come il nostro ove la presunzione di innocenza si protrae per tutti i tre gradi di giudizio – la **sanzione dell'improcedibilità rischia di essere irragionevole**: dopo un investimento cospicuo di risorse ed energie che ha condotto a una condanna in prime cure il *non liquet* in grado di appello rappresenta una patologia del sistema e un «rimedio eccessivo rispetto allo scopo»<sup>48</sup>. Per di più, ingenera una pericolosa sfiducia nella giustizia da parte dei cittadini e, in particolare, delle vittime.

Nel corso delle impugnazioni, si potrebbe pertanto pensare a un **rimedio di natura compensativa** sul modello adottato in diversi Paesi europei – tra cui Belgio, Germania e Spagna – e avallato dalla Corte di Strasburgo. Si allude alla **riduzione di pena** per compensare il supplemento di *stress* derivante dal prolungamento del processo oltre il termine ritenuto ragionevole<sup>49</sup>. Com'è noto, vi sono diversi sistemi per realizzare tecnicamente tale obiettivo.

Una via possibile è quella di riconoscere una **circostanza diminuyente connessa allo sfioramento del termine previsto per lo svolgimento del giudizio di impugnazione**<sup>50</sup>. Ovviamente, questa soluzione ha il vantaggio di non richiedere un'ulteriore fase dopo il passaggio in giudicato, ma presenta la significativa controindicazione di affidare allo stesso giudice che può aver contribuito al ritardo nella trattazione della regiudicanda il compito di valutare la lesione del canone della ragionevole durata.

Un'altra possibilità, invece, è quella di seguire i suggerimenti della Commissione Gratteri, la quale aveva previsto un **apposito incidente di esecuzione** (art. 670-*bis* c.p.p.) all'esito del quale il giudice avrebbe dovuto dedurre dalla pena inflitta dal giudice di cognizione una quota proporzionale all'entità del pregiudizio subito<sup>51</sup>. Un meccanismo, quest'ultimo, che ha il pregio di consentire una valutazione *ex post* da parte di un decisore diverso da quello davanti al quale si è verificato lo sfioramento.

Al di là di quale tra queste (o altre) strade si scelga di intraprendere, ciò che risulta davvero fondamentale è che tanto la valutazione sull'eventuale improcedibilità dell'azione conseguente al mancato rispetto dei termini di ragionevole durata in primo grado, quanto quella sulla concessione della diminuyente per lesione del canone di ragionevole durata nel corso delle impugnazioni sia condotta con una **valutazione in concreto**, che tenga conto – come insegna la giurisprudenza della Corte europea – di tre indici: la complessità del caso; il comportamento delle autorità; il comportamento dell'imputato<sup>52</sup>. Ne consegue che, anche in presenza di uno sfioramento dei termini, la durata potrebbe essere ritenuta non irragionevole nel caso specifico qualora sia imputabile alla **straordinaria complessità della regiudicanda** – derivante dall'elevato numero di imputati o imputazioni, dalla quantità e articolazione dell'istruzione probatoria – oppure alle **condotte ostruzionistiche o dilatorie dell'imputato**.

Ovviamente, per il prosciolto che abbia subito un (irragionevole) prolungamento della sottoposizione alla pena del processo, il rimedio compensativo non potrà che consistere in un indennizzo. Per questo, occorrerà **raccordare al meglio la nuova disciplina con la l. 89 del 2001**.

#### Art. 14: Il nuovo intervento compromissorio sulla prescrizione

Il punto di partenza nell'analisi di questa previsione è rappresentato dalla constatazione di un dato oggettivo, difficilmente confutabile. Dal 2007 al 2018 il numero delle declaratorie di prescrizione in

<sup>48</sup> Così, testualmente, F. VIGANÒ, *Riflessioni de lege lata e ferenda su prescrizione e tutela della ragionevole durata del processo*, in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, 2013, n. 3., p. 33.

<sup>49</sup> Così, B. LAVARINI, *La ragionevole durata*, cit., p. 20. La logica è, in sostanza, quella carneluttiana del “processo come pena” (F. CARNELUTTI, *Lezioni sul processo penale*, vol. II, Roma, 1947, p. 193), che, laddove abbia una durata irragionevole, va dedotta dalla sanzione da eseguire.

<sup>50</sup> In tal senso, si v. la Proposta di legge C. n. 2150, presentata alla Camera dei deputati il 28 febbraio 2014, su iniziativa dei deputati Ferranti, Verini, Mattiello, Giuliani, Marzano, Campana.

<sup>51</sup> Si veda la Relazione ed Articolato della Commissione per l'elaborazione di proposte normative in tema di lotta, anche patrimoniale, alla criminalità organizzata (DPCM 30.5.2014), pp. 16 ss.

<sup>52</sup> Cfr. B. LAVARINI, *La ragionevole durata*, cit., p. 21; F. VIGANÒ, *Riflessioni de lege lata*, cit., p. 32.

grado di appello è praticamente **triplicato, passando da 9.824 a 29.216**<sup>53</sup>. Il che significa che si è verificato quello che si era paventato alla vigilia della riforma *ex Cirielli*: l'accorciamento dei tempi di prescrizione – e in particolare del termine massimo complessivo in presenza di atti interruttivi – ha condotto a un **incremento progressivo degli appelli finalizzati (legittimamente) a conseguire il traguardo della declaratoria di prescrizione del reato**. Sembra dunque difficile mettere in discussione la necessità di intervenire sulla disciplina della prescrizione nell'ambito dei giudizi di impugnazione per spezzare quel **circolo vizioso tra prescrizione, incremento del numero degli appelli e progressivo aumento dei tempi del giudizio in seconde cure**.

Il compromesso cristallizzato nella norma in esame introduce una soluzione – forse un po' cervelotica, ma non del tutto improvvisata – che mira a contemperare l'esigenza di neutralizzare il decorso del tempo ai fini della estinzione del reato dopo la sentenza di condanna e l'esigenza di garantire la ragionevole durata dei giudizi di impugnazione. Essa si fonda sulla distinzione tra giudizio di impugnazione dopo la condanna e dopo il proscioglimento, che è stato duramente criticato in dottrina alla luce della presunzione di innocenza.

Invero, la scelta contenuta nell'art. 27, comma 2, Cost. di protrarre la presunzione di innocenza fino all'irrevocabilità della sentenza vieta, per un verso, di introdurre regole di trattamento che equiparino l'imputato al colpevole e, per l'altro, di adottare una regola di giudizio diversa da quella generale dell'*in dubio pro reo*. **Non postula invece affatto il divieto di concepire differenziazioni di disciplina collegate al contenuto delle sentenze di prime e di seconde cure**, purché queste siano ragionevoli.

Chiarito dunque che la **riforma della prescrizione** proposta dal ddl. in esame **non pare incorrere in profili di illegittimità costituzionale**, sembra che però essa possa avere effetti contrastanti. Sicuramente comporterà una riduzione sensibile dei reati che si prescrivono in appello (circa il 25% dei casi), con un prevedibile aumento dei ricorsi per cassazione. Al contempo, il nuovo assetto della prescrizione – soprattutto quello oggi vigente, ma anche quello risultante all'esito dell'approvazione del ddl. in esame – potrebbe determinare un allungamento del processo di primo grado e di quelli di impugnazione.

Quanto al primo aspetto, basta considerare che, se prima della l. 3 del 2019, entro il termine ultimo fissato dal codice penale si dovevano esaurire tre gradi di giudizio, oggi basta arrivare con una condanna in primo grado, sempre che sia poi confermata in appello. Con riguardo al secondo aspetto, almeno nel caso di appello e di ricorso per cassazione avverso una sentenza di condanna, il sistema compensativo non appare da solo idoneo a garantire la definizione del processo entro un tempo ragionevole.

Queste considerazioni mi inducono ad **auspicare che il tema dei rimedi volti a garantire la ragionevole durata del processo e a compensare della violazione della stessa siano trattati in modo completamente diverso dal passato e scorporati dall'istituto della prescrizione**.

Sarebbe ora di fare chiarezza, superando finalmente la **natura anfibia della prescrizione** e prendendo atto che questo istituto, come ha ricordato la Corte costituzionale nella nota vicenda Taricco, (perlomeno nel nostro Paese) ha una **chiara matrice sostanziale** e una giustificazione che va ravvisata in una logica di certezza in chiave generalpreventiva e di garanzia per il reo (venir meno dell'allarme sociale indotto dal reato e diritto all'oblio). Il tempo della prescrizione andrebbe dunque coerentemente riferito al periodo che va dalla commissione del reato sino al momento in cui lo Stato si attiva con l'esercizio dell'azione penale per perseguire lo stesso: un tempo dell'oblio che va commisurato – come tradizionalmente avviene – alla gravità del reato. Ma una volta che si attiva la macchina processuale volta ad accertare l'illecito penale e la responsabilità personale, il senso della prescrizione viene meno: il processo penale è il luogo della memoria e, dunque, non c'è più alcuno spazio per l'oblio. Rimane naturalmente l'esigenza fondamentale di arrivare a un accertamento entro

---

<sup>53</sup> Si tratta di dati ministeriali, tratti dal seguente link: <https://reportistica.dgstat.giustizia.it/VisualizzatoreReport.aspx?Report=/Pubblica/Statistiche%20della%20DGSTAT/Materia%20Penale/2.%20Modalita%20di%20definizione/3.%20definiti%20per%20prescrizione/1.%20dati%20nazionali/1.%20tutti%20gli%20uffici%20in%20serie%20storica>.

un tempo ragionevole: ma si tratta, per l'appunto, di un obiettivo che va perseguito con strumenti diversi, e più efficaci per il conseguimento dell'obiettivo, rispetto alla prescrizione (sostanziale o processuale). Il riferimento è ai **rimedi compensativi di cui si è parlato in precedenza**.

Visti i limiti di tempo, mi sono soffermato soltanto sugli aspetti principali della proposta. Per un'analisi compiuta anche su tutti gli altri e un richiamo puntuale alle fonti bibliografiche, mi sia consentito rinviare al saggio che ho scritto insieme al Dott. Della Torre e pubblicato il 21 aprile 2020 su *Sistema penale*, intitolato *Il progetto governativo di riforma della giustizia penale approda alla Camera: per avere processi rapidi (e giusti) serve un cambio di passo*.

Con perfetta osservanza

Mitja Gialuz

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Mitja Gialuz', written in a cursive style.