

# SP

SISTEMA  
PENALE

**FASCICOLO**

**4/2020**

**DIRETTORE RESPONSABILE** Gian Luigi Gatta  
**VICE DIRETTORI** Guglielmo Leo, Luca Luparia

**ISSN 2704-8098**

**COMITATO EDITORIALE** Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervè Belluta, Michele Caianiello, Massimo Ceresa-Gastaldo, Adolfo Ceretti, Cristiano Cupelli, Francesco D'Alessandro, Angela Della Bella, Gian Paolo Demuro, Emilio Dolcini, Novella Galantini, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Antonio Gullo, Stefano Manacorda, Vittorio Manes, Luca Maserà, Anna Maria Maugeri, Melissa Miedico, Vincenzo Mongillo, Francesco Mucciarelli, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lucia Riscato, Marco Scoletta, Carlo Sotis, Costantino Visconti

**COMITATO SCIENTIFICO** Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Ennio Amodio, Gastone Andrezza, Ercole Aprile, Giuliano Balbi, Marta Bargis, Fabio Basile, Alessandra Bassi, Carlo Benussi, Alessandro Bernardi, Marta Bertolino, Rocco Blaiotta, Manfredi Bontempelli, Renato Bricchetti, David Brunelli, Carlo Brusco, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Lucio Camaldo, Stefano Canestrari, Giovanni Canzio, Francesco Caprioli, Matteo Caputo, Fabio Salvatore Cassibba, Donato Castronuovo, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Francesco Centonze, Federico Consulich, Stefano Corbetta, Roberto Cornelli, Fabrizio D'Arcangelo, Marcello Daniele, Gaetano De Amicis, Cristina De Maglie, Alberto De Vita, Ombretta Di Giovine, Gabriella Di Paolo, Giandomenico Dodaro, Massimo Donini, Salvatore Dovere, Tomaso Emilio Epidendio, Luciano Eusebi, Riccardo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Giorgio Fidelbo, Carlo Fiorio, Roberto Flor, Luigi Foffani, Désirée Fondaroli, Gabriele Fornasari, Gabrio Forti, Piero Gaeta, Marco Gambardella, Alberto Gargani, Loredana Garlati, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Gaetano Insolera, Roberto E. Kostoris, Sergio Lorusso, Ernesto Lupo, Raffaello Magi, Vincenzo Maiello, Grazia Mannozi, Marco Mantovani, Marco Mantovani, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Maria Novella Masullo, Oliviero Mazza, Claudia Mazzucato, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Andrea Montagni, Gaetana Morgante, Lorenzo Natali, Renzo Orlandi, Luigi Orsi, Francesco Palazzo, Carlo Enrico Paliero, Lucia Parlato, Annamaria Peccioli, Chiara Perini, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Luca Pistorelli, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrocchio, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Maurizio Romanelli, Gioacchino Romeo, Alessandra Rossi, Carlo Ruga Riva, Francesca Ruggieri, Elisa Scaroina, Laura Scomparin, Nicola Selvaggi, Sergio Seminara, Paola Severino, Rosaria Sicurella, Piero Silvestri, Fabrizio Siracusano, Andrea Francesco Tripodi, Giulio Ubertis, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Daniela Vigoni, Francesco Zacchè, Stefano Zirulia

**REDAZIONE** Francesco Lazzeri (coordinatore), Alberto Aimi, Enrico Andolfatto, Enrico Basile, Silvia Bernardi, Carlo Bray, Pietro Chiaraviglio, Stefano Finocchiaro, Beatrice Fragasso, Alessandra Galluccio, Cecilia Pagella, Tommaso Trinchera, Maria Chiara Ubiali

*Sistema penale* (SP) è una rivista *online*, aggiornata quotidianamente e fascicolata mensilmente, ad accesso libero, pubblicata dal 18 novembre 2019.

La *Rivista*, realizzata con la collaborazione scientifica dell'Università degli Studi di Milano e dell'Università Bocconi di Milano, è edita da Progetto giustizia penale, associazione senza fine di lucro con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, dove pure hanno sede la direzione e la redazione centrale. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione.

La *Rivista* si uniforma agli standard internazionali definiti dal *Committee on Publication Ethics* (COPE) e fa proprie le relative linee guida.

I materiali pubblicati su *Sistema Penale* sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (salve le modifiche tecnicamente indispensabili).

Il testo completo della licenza è consultabile su <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

**Peer review** I contributi che la direzione ritiene di destinare alla sezione "Articoli" del fascicolo mensile sono inviati a un revisore, individuato secondo criteri di rotazione tra i membri del Comitato scientifico, composto da esperti esterni alla direzione e al comitato editoriale. La scelta del revisore è effettuata garantendo l'assenza di conflitti di interesse. I contributi sono inviati ai revisori in forma anonima. La direzione, tramite la redazione, comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se la valutazione è positiva, il contributo è pubblicato. Se il revisore raccomanda modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se il revisore esprime parere negativo alla pubblicazione. La direzione si riserva la facoltà di pubblicare nella sezione "Altri contributi" una selezione di contributi diversi dagli articoli, non previamente sottoposti alla procedura di *peer review*. Di ciò è data notizia nella prima pagina della relativa sezione.

Di tutte le operazioni compiute nella procedura di *peer review* è conservata idonea documentazione presso la redazione.

**Modalità di citazione** Per la citazione dei contributi presenti nei fascicoli di *Sistema penale*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Sist. pen.* (o *SP*), 1/2020, p. 5 ss.

**IL PROGETTO GOVERNATIVO DI RIFORMA  
DELLA GIUSTIZIA PENALE APPRODA ALLA CAMERA:  
PER AVERE PROCESSI RAPIDI (E GIUSTI)  
SERVE UN CAMBIO DI PASSO**

di Mitja Gialuz e Jacopo Della Torre (\*)

*Lo scritto fornisce un'illustrazione critica delle novità contenute nella c.d. "riforma Bonafede" (ddl. C. 2435), la quale racchiude un ampio pacchetto di proposte di intervento sul sistema processuale penale. La chiave di lettura qui sviluppata si fonda sulla congruenza o meno delle modifiche suggerite dall'esecutivo rispetto allo scopo dichiarato di restituire al sistema processuale penale la capacità di fornire risposte ai soggetti coinvolti e alla collettività in tempi ragionevoli. L'auspicio è che nell'iter parlamentare si ponga rimedio alle incoerenze della proposta governativa, ma soprattutto si adotti un approccio più ambizioso: solo introducendo alcuni correttivi coraggiosi in chiave di deflazione processuale e affrontando in modo innovativo il tema dei rimedi preventivi e compensativi alla irragionevole durata si potrà finalmente aggredire la malattia più grave della giustizia penale italiana.*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Lo scopo della riforma. – 3. Le previsioni in tema di informatizzazione del processo. – 4. I (criticabili) interventi sul sistema delle notificazioni. – 5. La riformulazione delle regole di giudizio dell'archiviazione e dell'udienza preliminare. – 6. Le modifiche ai termini delle indagini e la creazione di una nuova forma di *discovery* coatta. – 7. La delega in materia di criteri di priorità. – 8. Gli interventi (coerenti o meno) finalizzati a riempire "vuoti di giurisdizione". – 9. Le modifiche in tema di riti speciali. – 9.1. Il patteggiamento. – 9.2. Il giudizio abbreviato. – 9.3. Gli interventi in materia di giudizio immediato e procedimento per decreto. – 10. Le modifiche alla disciplina del giudizio. – 11. La (discutibile) creazione di un'udienza filtro dinnanzi al tribunale monocratico con citazione diretta. – 12. Modifiche sparse concernenti le condizioni di procedibilità e la criminalità minore. – 13. Le deleghe sulle disposizioni generali delle impugnazioni e in materia di appello. – 14. Le disposizioni programmatiche in materia di termini complessivi di durata del processo e in materia di impugnazioni. – 15. Il nuovo intervento compromissorio sulla prescrizione. – 16. Riflessioni di sintesi.

---

(\*) Pur essendo il lavoro frutto di una riflessione congiunta, Mitja Gialuz ha redatto i §§ 9.2-16 e Jacopo Della Torre §§ 1-9.1.

## 1. Premessa.

Il 13 marzo 2020 è stato presentato alla Camera dei Deputati il disegno di legge C. 2435<sup>1</sup>, che racchiude la tanto discussa proposta di riforma della giustizia penale, promossa dal Ministro della giustizia Bonafede.

Com'è noto, il progetto ha avuto una genesi assai complessa. Si tratta, infatti, dell'erede diretto di un'iniziativa di modifica del codice di procedura penale, nata sotto l'egida del precedente Governo, tesa ad assicurare una drastica riduzione della durata dei processi. Più precisamente, tra la fine del 2018 e la prima metà del 2019 l'esecutivo "giallo-verde", pur senza istituire una formale commissione di studi, aveva iniziato a negoziare una bozza di riforma<sup>2</sup>, su cui l'avvocatura<sup>3</sup> e la magistratura<sup>4</sup> erano state chiamate a confrontarsi all'interno di un tavolo di lavoro, presieduto direttamente dal Ministro della giustizia. A tal proposito, merita ricordare che, nell'intento di una delle forze politiche di quella maggioranza, la menzionata proposta aveva lo scopo di rendere concretamente gestibile il blocco del corso della prescrizione del reato dopo il primo grado di giudizio<sup>5</sup>, disposto dalla l. 9 gennaio 2019, n. 3<sup>6</sup>, con previsione dell'entrata in

<sup>1</sup> Il ddl., intitolato «[delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello](#)», è stato annunciato nella seduta della Camera dei Deputati n. 318 del 18 marzo 2020.

<sup>2</sup> Una delle prime versioni di tale disegno di novella era costituita da una bozza di legge delega di 32 punti, la quale è pubblicata (in calce a una lettera dell'Unione Camere Penali) in *Arch. pen. web.*, 2019, n. 1, con commenti di A. GAITO, *Il segreto di Pulcinella: I 32 punti della riforma del processo penale*; A. SCALFATI, *Minimi rilievi su "32 punti"* e G. SPANGHER, *Verso la delega per la riforma del processo penale*.

<sup>3</sup> La posizione degli avvocati penalisti, con riguardo a una delle prime versioni del testo, può ritrovarsi nella delibera dell'Unione delle Camere Penali Italiane (d'ora in avanti UCPI), *Proposte di riforma del processo penale: la posizione dell'Unione*, in *www.camerepenali.it*, 3 marzo 2019. Cfr. anche i seguenti documenti dell'UCPI, *La posizione UCPI oggi al Tavolo del Ministero di Giustizia*, *ivi*, 13 marzo 2019 e *Riforma processo: la quarta riunione del tavolo ministeriale*, *ivi*, 21 marzo 2019.

<sup>4</sup> Si veda, in proposito, il testo elaborato dalla Commissione di studio ANM su diritto e processo penale e approvato, con modifiche, dal Comitato Direttivo Centrale del 9 marzo 2019, *Proposte di riforma del processo penale (integrative di quelle approvate dal Cdc il 10.11.2018)*, in *www.associazionemagistrati.it*, 9 marzo 2019.

<sup>5</sup> Cfr., a riguardo, G. SPANGHER – A. MARANDOLA, *Sussurri e grida (aspettando la riforma del processo penale)*, in *www.ilpenalista.it*, 20 maggio 2019.

<sup>6</sup> In merito alla riforma della prescrizione, compiuta dalla cd. legge "spazza-corrotti", si vedano, tra i molti: E. AMODIO, *A furor di popolo. La giustizia vendicativa gialloverde*, Roma, 2019, pp. 102 ss.; R. BARTOLI, *Le modifiche alla disciplina della prescrizione: una sovversione dei principi*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, pp. 90 ss.; ID., [Il nuovo volto della prescrizione: dalle concezioni garantiste alla concezioni stataliste](#), in questa *Rivista*, 4/2020, pp. 65 ss.; ID., *Prescrizione: soltanto un equilibrio ci può salvare*, *ivi*, 9 dicembre 2019; S. BRASCHI, *La nuova disciplina della prescrizione*, in R. ORLANDI – S. SEMINARA (a cura di) *Una nuova legge contro la corruzione. Commento alla legge 9 gennaio 2019, n. 3*, Torino, 2019, pp. 43 ss.; A. CAVALIERE, *Le norme in materia di prescrizione*, in C. IASEVOLI (a cura di), *La cd. legge "spazzacorrotti". Croniche innovazione tra diritto e processo penale*, Bari, 2019, pp. 159 ss.; ID., *Le norme "spazzaprescrizione" nella l. n. 3/2019*, in *www.la legislazione penale.eu*, 12 febbraio 2020; A. DE CARO, *La riforma della prescrizione e il complesso rapporto tra tempo, vicende della punizione e processo: le eccentriche soluzioni legislative e le nuove proiezioni processuali sulla prescrizione dell'azione e l'estinzione del processo*, in *Arch. pen. web.*, 2020, n. 1; G.L. GATTA, *Una riforma dirompente: stop alla prescrizione del reato nei giudizi di appello e di cassazione*, in *Dir. pen. cont.*, 21 gennaio 2019; ID., *Sulla riforma della prescrizione del reato, bloccata dopo il giudizio di primo grado*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, pp. 2345 ss.; G. LOSAPPIO, *Il congedo della prescrizione nel processo penale. Tempus fugit*, in *Dir. pen. cont.*, 1 luglio 2019; V. MANES, *Sulla riforma della prescrizione*, in *Riv. it. dir.*

vigore differita al 1° gennaio 2020. In altre parole, le modifiche all’ordinamento processuale penale avrebbero dovuto fungere da essenziale *pendant* alla netta riduzione dell’ambito di operatività della prescrizione, contemplato dalla l. cd. “spazza-corrotti”, assicurando che siffatto intervento non provocasse una paralisi definitiva dei già cronicamente ingolfati uffici giudiziari<sup>7</sup>. A conferma della stretta interdipendenza tra i due interventi, l’allora Ministro per la pubblica amministrazione aveva dichiarato che, ove la modifica della giustizia non fosse stata realizzata «entro il mese di novembre 2019, la riforma della prescrizione sarebbe [stata] revocata o comunque ulteriormente procrastinata nella sua entrata in vigore»<sup>8</sup>. Così, però, non è stato: la crisi di governo estiva ha bloccato il percorso di riforma<sup>9</sup>, poco dopo che il Consiglio dei Ministri aveva approvato, non senza gravi difficoltà (testimoniate dall’uso della formula “salvo intese”), una prima bozza di novella<sup>10</sup>.

Com’era prevedibile, il cambio di Governo non ha ridotto il livello della contrapposizione con riguardo alle modifiche da apportare al sistema penale. Nel corso dell’autunno, man mano che si avvicinava l’entrata in vigore della riforma sulla prescrizione, le Camere penali hanno criticato con forza crescente la manovra, dando vita a numerose astensioni<sup>11</sup>. Il dibattito si è dunque concentrato principalmente sul tema dell’interruzione della prescrizione dopo la sentenza di primo grado<sup>12</sup>: per un verso, ha assunto – da parte di tutti gli interlocutori – «toni sempre più faziosi»<sup>13</sup> e, per l’altro, si è

*proc. pen.*, 2019, pp. 557 ss.; A. MANNA, *La c.d. sospensione del termine prescrizionale dopo il giudizio di primo grado tra politica e diritto*, in *www.discrimen.it*, 10 febbraio 2020; A. MILONE, *La fine della prescrizione?*, in *Proc. pen. giust.*, 2019, pp. 970 ss.; D. VICOLI, *Riforma della prescrizione e ragionevole durata del processo*, in *Una nuova legge contro la corruzione*, cit. pp. 205 ss.

<sup>7</sup> Si veda, a riguardo, l’intervista al *Corriere della Sera* all’allora Ministro Bongiorno di D. MARTIRANO, *Prescrizione, la ministra Bongiorno: «Bomba atomica disinnescata»*, in *www.roma.corriere.it*, 8 novembre 2018, nonché l’articolo di L. MILELLA, *Giustizia, la resa dei conti nella maggioranza. E c’è il caso “prescrizione” dietro lo scontro tra Salvini e i 5 Stelle*, in *www.repubblica.it*, 31 luglio 2019.

<sup>8</sup> La citazione è tratta dal documento dell’UCPI, *Proposte di riforma del processo penale*, cit., § 2.

<sup>9</sup> Per una sintesi delle innovazioni man mano inserite ai diversi progetti di riforma, cfr. A. MARANDOLA, *Il (permanente) dibattito sulla riforma del processo penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, pp. 1329 ss.; EAD., *Riforma del processo penale: ancora modifiche allo schema di legge-delega*, in *www.ilpenalista.it*, 2 agosto 2019; EAD., *Tanto rumore per nulla (...o peggio). La riforma del processo penale prende forma*, *ivi*, 11 luglio 2019; G. SPANGHER, *Ddl. Bonafede: il processo penale resta a tempi lunghi*, in *Guida dir.*, 2019, n. 32, pp. 10 ss.; ID., *La riforma del processo penale: un compromesso al ribasso*, in *www.giustiziainsieme.it*, 26 luglio 2019.

<sup>10</sup> Cfr., in proposito, *Riforma della giustizia, Consiglio dei ministri approva ‘salvo intese’. Ma è scontro sul penale. M5s: ‘Da Lega tanti no, nodo è la prescrizione?’*, in *www.ilfattoquotidiano.it*, 31 luglio 2019.

<sup>11</sup> Si veda, in proposito, ad esempio, la delibera dell’Unione delle Camere Penali Italiane, *Abolizione della prescrizione e mancata riforma del processo: l’Unione delibera l’astensione*, in *www.camerepenali.it*, 30 settembre 2019, nonché quella del 6 novembre 2019, *Verità sulla riforma della prescrizione: nuova astensione delle udienze dei penalisti*, *ivi*.

<sup>12</sup> Una sintesi delle svariate iniziative di riforma messe in campo in materia si può trovare in A. MANNA, *La c.d. sospensione del termine prescrizionale*, cit., pp. 3 ss. Cfr. anche l’articolo, pubblicato dall’agenzia AGI, *Tutte le proposte in campo sulla prescrizione*, in *www.agi.it*, 11 febbraio 2010.

<sup>13</sup> La citazione è tratta da G.L. GATTA – G. GIOSTRA, [Sul dibattito in tema di prescrizione del reato e sul vero problema della giustizia penale: la lentezza del processo](#), in questa *Rivista*, 11 febbraio 2020. Parla di «toni infuocati» R. BARTOLI, *Prescrizione: soltanto un equilibrio ci può salvare*, cit., p. 1. D’altra parte, per rendersi conto di quanto queste valutazioni siano corrette, basta leggere la delibera del 6 novembre 2019 della giunta dell’UCPI, *Verità*

progressivamente trasformato in uno scontro di natura politica sempre più disancorato dal merito della questione.

Ebbene, la via per uscire dall'*impasse*, individuata dall'esecutivo, è stata quella di rinegoziare il vecchio testo di riforma della giustizia penale, apportandovi alcuni (più o meno) significativi cambiamenti, tra cui, ad esempio, lo scorporo delle disposizioni precedentemente concordate in tema di riordino della magistratura e l'inserimento di una nuova previsione in materia di prescrizione, tesa a ridurre la portata delle oramai vigenti norme in materia, inserite dalla l. n. 3 del 2019<sup>14</sup>. In un tempo relativamente breve, si è stilata una proposta di riforma, che è stata approvata dal Consiglio dei Ministri il 13 febbraio 2020<sup>15</sup>, con la mancata partecipazione di una componente della maggioranza.

In queste pagine, si intende fornire alcune riflessioni "a caldo" con riguardo alla complessa proposta di novella, una sorta di guida ragionata alla lettura delle molteplici innovazioni proposte.

## 2. La scopo della riforma.

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<sup>16</sup> (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).

---

sulla riforma della prescrizione, cit., § 3, laddove si afferma: «è questa sulla disciplina della prescrizione una battaglia tra due concezioni dello Stato e del diritto, che da una parte vede la cultura delle garanzie, dall'altra il populismo, che vuole il processo eterno, che scommette sull'imputato colpevole, che non consente a nessuno di sottrarsi alla potestà punitiva, che assegna al processo il compito di vendetta sociale».

<sup>14</sup> Sulla quale cfr. *infra* § 15.

<sup>15</sup> Per un'analisi del testo approvato dal Consiglio dei Ministri, cfr., tra gli altri, R. BRICCHETTI, *Prime considerazioni sul disegno di legge per la riforma del processo penale*, in *www.ilpenalista.it*, 24 febbraio 2020; F. GIUNCHEDI, *L'insostenibile conciliabilità tra "smart" process e due process of law (riflessioni minime sul d.d.l. per la riforma del processo penale)*, in *Arch. pen. web*, 2020, n. 1; E.N. LA ROCCA, *La prima delega del decennio per la riforma del processo penale: una corsa folle contro il tempo che ora scorre senza contrappesi*, *ivi*; G. SPANGHER, *Per la delega penale scommessa aperta sulla vischiosità del rito*, in *Guida dir.*, 2020, n. 11, pp. 10 ss.; ID., *Riforma del processo penale: gli strumenti per agevolare tempi processuali ragionevoli*, in *www.quotidianogiuridico.it*, 25 febbraio 2020; ID., *Riforma del processo penale e prescrizione: il testo del disegno di legge*, *ivi*, 19 febbraio 2020. Un'aspra bocciatura nei confronti del ddl. ministeriale è stata pronunciata dall'avvocatura: cfr., a riguardo, il documento della giunta UCPI, *DDL di riforma penale: il punto dell'Unione*, in *www.camerepenali.it*, 17 febbraio 2020.

<sup>16</sup> Difatti, nonostante la rubrica del capo I sia intitolata «delega al Governo per la modifica del codice di procedura penale, del codice penale e della collegata legislazione speciale e per la revisione del regime sanzionatorio delle contravvenzioni», le modifiche di stampo prettamente sostanzialistico sono – come si vedrà – assai sparute.

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>17</sup>. Si tratta, com'è ovvio, 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, fotografati plasticamente nelle statistiche pubblicate nell'epigrafe della relazione illustrativa, allegata al testo in esame.

D'altra parte, non è un mistero che i dati relativi all'efficienza del processo penale siano sempre più critici<sup>18</sup>. 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 reg Giudicande dinnanzi ai vari giudici penali, nel 2019 le stesse sono salite a 1.494.926<sup>19</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<sup>20</sup> o diminuiti<sup>21</sup>, al contrario, quelli d'appello sono pressoché raddoppiati (alle 135.322 reg Giudicande del 2004 corrispondono, invero, le 268.578 del 2019<sup>22</sup>).

È inevitabile che questo imponente carico di procedimenti<sup>23</sup> 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>24</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

---

<sup>17</sup> Così si esprime, testualmente, la Relazione illustrativa al ddl., p. 1. Cfr. anche l'art. 1, comma 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>18</sup> Una recente analisi di sintesi a questo riguardo si può trovare in G.L. GATTA, [Prescrizione del reato e lentezza del processo: male non cura male](#), in questa *Rivista*, 9 dicembre 2019.

<sup>19</sup> I dati – comprensivi soltanto delle reg Giudicande pendenti dinnanzi 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>20</sup> Per quanto concerne il tribunale ordinario, ai 1.185.467 procedimenti del 2004 corrispondono, infatti, l'1.159.760 del 2019 (cfr. Monitoraggio della giustizia penale – anno 2019 – III trimestre, cit.).

<sup>21</sup> Con riguardo alla Cassazione, ai 30.953 procedimenti del 2004 corrispondono i 24.738 del 2019 (Monitoraggio della giustizia penale – anno 2019 – III trimestre, cit.).

<sup>22</sup> Si veda ancora il Monitoraggio della giustizia penale – anno 2019 – III trimestre, cit.

<sup>23</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>24</sup> Il rinvio va alla *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019* del Primo Presidente della Corte di Cassazione, Giovanni Mammone, p. 24.

un *trend* positivo che dura da alcuni anni)<sup>25</sup>. Si tratta comunque di una durata elevatissima se paragonata a quella degli altri Paesi della grande Europa. Secondo l'ultimo *report* pubblicato dalla CEPEJ, infatti, la durata media europea dei procedimenti penali si attesterebbe, rispettivamente, a 138 giorni per il primo grado<sup>26</sup> e a 143 per l'appello<sup>27</sup>, ossia un lasso di tempo del tutto inimmaginabile per il nostro Paese<sup>28</sup>. 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>29</sup>, ossia un lasso cronologico di poco superiore alla media europea (a sua volta di 143 giorni)<sup>30</sup>.

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<sup>31</sup>, 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<sup>32</sup>. 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>33</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 incentivare la definizione anticipata con l'accesso ai riti alternativi<sup>34</sup>, non vi è dubbio che, per un verso,

<sup>25</sup> Cfr. sul punto ancora la *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019* del Primo Presidente della Corte di Cassazione, Giovanni Mammona, p. 24.

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

<sup>27</sup> *European Judicial Systems Efficiency and Quality of Justice*, CEPEJ Studies No. 26, cit., p. 328. Pare utile precisare che, stando all'analisi della CEPEJ, soltanto Malta ha una durata media del processo penale di secondo grado più lunga (pari a 1025 giorni).

<sup>28</sup> Non è pertanto un caso che, come ricorda G. GIOSTRA, [Un giusto equilibrio dei tempi, sfida per la nuova prescrizione](#), in questa *Rivista*, 13 gennaio 2020, l'Italia vanti «il maggior numero di condanne per irragionevole durata dei processi». Cfr. anche ID., *Prima lezione sulla giustizia penale*, Roma-Bari, 2020, p. 81. Pare peraltro utile precisare che una differenza così marcata tra i tempi medi della giustizia italiana ed europea non è frutto soltanto di disfunzioni processuali o sostanziali, ma anche (e in buona misura) di una cronica mancanza di personale. D'altra parte, non è un mistero che «in Italia l'attuale rapporto numerico tra magistrati in organico e popolazione è di 11 per 100.000, a fronte di una media europea di 22 magistrati per 100.000 abitanti» (cfr., in questo senso, la relazione del Presidente dell'ANM L. PONIZ, *In nome del popolo italiano. Le persone, il potere, la legge*, Genova, 29/30 novembre – 1° dicembre 2019, p. 8).

<sup>29</sup> Cfr. *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019* del Primo Presidente della Corte di Cassazione, Giovanni Mammona, p. 54.

<sup>30</sup> *European Judicial Systems Efficiency and Quality of Justice*, CEPEJ Studies No. 26, cit., p. 334.

<sup>31</sup> Com'è noto, i termini corrispondono, rispettivamente, a tre anni per i procedimenti in primo grado, due anni per quelli in appello e un anno per i procedimenti in Cassazione.

<sup>32</sup> Si veda al riguardo anche G.L. GATTA, *Prescrizione del reato e lentezza del processo*, cit.

<sup>33</sup> Entrambi i dati sono tratti dall'ultimo Monitoraggio della giustizia penale – anno 2019 – III trimestre, cit.

<sup>34</sup> Sono di questa opinione, tra i molti, G.L. GATTA, *Prescrizione del reato e lentezza del processo*, cit.; G.L. GATTA – G. GIOSTRA, *Sul dibattito in tema di prescrizione del reato*, cit.; G. SPANGHER, *Il processo penale: 30 anni dopo, attendendo la riforma della prescrizione*, in *Arch. pen. web*, 2019, n. 3, p. 3. *Contra*, invece, O. MAZZA, [La riforma dei due orologi: la prescrizione fra miti populisti e realtà costituzionale](#), in questa *Rivista*, 21 gennaio 2010 e F.



si allungheranno i tempi entro i quali concludere i processi<sup>35</sup> 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>36</sup>. Sicché, ora che una regiudicanda d'appello ogni quattro non potrà più concludersi con la prescrizione, il prospettato rischio che la (già ingolfata) macchina delle impugnazioni collassi va tenuto in seria considerazione.

Sono proprio la volontà di ridurre tale effetto collaterale dell'intervento sulla prescrizione e, più in generale, l'intento di sbloccare il «sistema imploso»<sup>37</sup> della giustizia penale italiana al fondo del ddl. Bonafede.

Visti gli ambiziosi propositi, ci si sarebbe attesi un intervento normativo sistematico e coraggioso<sup>38</sup>. Invero, soltanto una riforma organica, che tragga origine da una rigorosa analisi dei difetti strutturali che si sono presentati nei primi trent'anni di vita del codice Vassalli, potrebbe affrontare il drammatico quadro qui tratteggiato. Purtroppo, le cose non stanno così: la manovra non nasce – come sarebbe auspicabile – da un ampio e condiviso approfondimento tecnico e scientifico sulle problematiche reali della giustizia penale, ma principalmente dall'emergenza di trovare il modo di rendere digeribile dal sistema la riforma sulla prescrizione.

Nondimeno, va segnalata una convergenza – almeno in ambito politico – su una manovra diretta a incidere diversi snodi del procedimento penale con l'obiettivo di ridurre i tempi di svolgimento dello stesso. Se si considera solo la parte processuale, il testo approvato a metà febbraio dal governo giallo-rosso ricalca in molti snodi essenziali quello predisposto ad agosto dal governo giallo-verde<sup>39</sup>. Il che significa che vi è non solo

MORELLI, *Brevi spunti su talune questioni controverse in materia di prescrizione*, *ivi*, 26 febbraio 2020.

<sup>35</sup> Cfr. R. CANTONE, [Riformare la prescrizione del reato garantendo la ragionevole durata del processo: un'occasione da non perdere](#), in questa *Rivista*, 18 dicembre 2019; G.L. GATTA – G. GIOSTRA, *Sul dibattito in tema di prescrizione del reato*, *cit.*; D. PULITANÒ, *Il dibattito sulla prescrizione. Argomenti strumentali e ragioni di giustizia*, *ivi*, 26 febbraio 2020, p. 2; ID., *Osservazioni sulla proposta di bloccare il corso della prescrizione*, *ivi*, 9 dicembre 2019; O. MAZZA, *La riforma dei due orologi*, *cit.*, il quale afferma che, quando l'orologio della prescrizione è bloccato, «come accade attualmente per effetto della riforma Bonafede, i tempi del processo sono inevitabilmente destinati a dilatarsi». Anche il presidente dell'ANM L. PONIZ nella sua già citata relazione (*In nome del popolo italiano. Le persone, il potere, la legge*, *cit.*, p. 11) ha ammesso che «la riforma della prescrizione – svincolata dall'insieme di riforma strutturali necessarie [...] – rischia di produrre squilibri complessivi».

<sup>36</sup> Si veda sul punto la *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019* del Primo Presidente della Corte di Cassazione, Giovanni Mammone, p. 24. Ciò non toglie, peraltro, che vi sono anche distretti di Corte d'appello virtuosi, come quello di Milano, in cui il tasso di prescrizione è pari al 2,91% (cfr. a riguardo la *Relazione sull'Amministrazione della Giustizia nel Distretto della Corte d'Appello di Milano* della Presidente Marina Anna Tavassi, Milano, 1 febbraio 2020, p. 15) o di Trieste, laddove la soglia è del 5% (v. *Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2020* del Presidente Oliviero Drigani, Trieste, 1 febbraio 2020, p. 190).

<sup>37</sup> Com'è noto, l'efficace immagine si deve a F. CORDERO, *Procedura penale*, 12<sup>a</sup> ed., Milano, 2012, p. 1281.

<sup>38</sup> Cfr., in termini analoghi, seppur con riguardo a una di prime bozze del vecchio disegno di delega, negoziato dal Governo "giallo-verde", A. SCALFATI, *Minimi rilievi su "32 punti"*, *cit.*, p. 1.

<sup>39</sup> Per rendersi conto di ciò è sufficiente osservare la rubrica degli articoli dei due disegni di legge delega in

la consapevolezza dell'urgenza di aggredire la reale malattia che affligge il processo penale, ossia la sua irragionevole durata, ma anche una marcata affinità di idee tra forze politiche contrapposte su come agire per tentare di "curare" tale male.

Purtroppo, come si avrà modo di vedere, non tutte le disposizioni inserite nel ddl. in esame sono in realtà coerenti con l'obiettivo di rendere più snello il rito penale<sup>40</sup>. Invero, all'interno della proposta sono state inserite oltre a previsioni che nulla hanno a che vedere con l'accorciamento dei tempi del processo penale o lo sfoltimento del carico giudiziario in eccesso, persino modifiche che, ove approvate, sarebbero idonee a rendere ancor più farraginoso e lento la macchina della giustizia<sup>41</sup>. Pertanto, la chiave di lettura proposta si fonda proprio sull'effettiva congruità delle diverse modifiche rispetto allo scopo fondamentale di restituire al sistema processuale penale la capacità di fornire risposte ai soggetti coinvolti e alla collettività in tempi ragionevoli.

### 3. Le previsioni in tema di informatizzazione del processo.

Tra le direttive di delega in grado di determinare un risparmio maggiore di tempo e di denaro vanno certamente menzionati gli artt. 2, comma 1, lett. a-i e 7, comma 1, lett. b<sup>42</sup>, 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<sup>43</sup> (si pensi, ad

---

questione, le quali sono in larga misura (anche se non del tutto) corrispondenti.

<sup>40</sup> Un giudizio ancora più netto è espresso da E.N. LA ROCCA, *La prima delega del decennio*, cit., p. 3, la quale afferma che gli obiettivi di efficienza dell'intervento sarebbero racchiusi solo nel suo titolo.

<sup>41</sup> Si veda, in particolare, *infra* § 11.

<sup>42</sup> Per un commento organico degli stessi cfr. L. GIORDANO, *Disegno di legge delega per l'efficienza del processo penale: disposizioni su deposito telematico degli atti e notificazioni*, in *www.ilprocessotelematico.it*, 4 marzo 2020.

<sup>43</sup> A questo proposito, si vedano in particolare la *Relazione del CSM sullo stato della giustizia penale telematica 2018*, Delibera plenaria del 9 gennaio 2019, in *www.csm.it* (sulla quale cfr. L. GIORDANO, *Lo stato della giustizia penale telematica secondo il Consiglio Superiore della Magistratura*, in *www.ilprocessotelematico.it*, 14 gennaio 2019), nonché la *Relazione dell'ANM sullo stato della Informatizzazione giudiziaria*, in *www.associazionemagistrati.it*, 31 maggio 2018. Più di recente, cfr. la *Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia anno 2019*, Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2020, in *www.giustizia.it*, pp. 491 ss. Per uno scorcio più ampio della tematica, cfr. M. BOZZAOTRE, *Il processo penale telematico dal punto di vista della difesa*, in *www.giustiziainsieme.it*, 25 marzo 2019; G.B. GALLUS, *Il processo penale telematico*, in P. PERRI – G. ZICCARDI (a cura di), *Tecnologia e diritto. I fondamenti d'informatica per il giurista*, Milano, 2019, pp. 313 ss.; F.P. MICOZZI – G.B. GALLUS – G. VACIAGO, *Processo penale telematico*, in G. CASSANO – F. PAPPALARDO (a cura di), *Prontuario del processo telematico*, Milano, 2016, pp. 181 ss.

esempio, all'implementazione di applicativi quali Document@<sup>44</sup>, oppure SICP<sup>45</sup>, nonché all'utilizzo dello strumento della PEC per le notifiche alle persone diverse dall'imputato<sup>46</sup>).

Le novità sul punto concernono, da un lato, la proposta di generalizzare l'utilizzo della PEC o di altri (non specificati) strumenti telematici per compiere comunicazioni o notificazioni a persona diversa dall'imputato nei procedimenti penali di ogni ordine e grado (art. 2, comma 1, lett. *f-i*) e, da un altro lato, la possibilità o persino l'obbligo (in casi ancora da individuarsi con un decreto del Ministro della giustizia) di provvedere al deposito di atti e documenti con modalità tecnologiche accelerate (artt. 2, comma 1, lett. *a-e*). È evidente come un'apertura così ampia all'utilizzo dei mezzi informatici sarebbe in grado di determinare davvero una svolta positiva per la giustizia penale italiana; e ciò in quanto l'approvazione di siffatte previsioni permetterebbe di superare il (criticabile) atteggiamento di preponderante chiusura che la Cassazione ha finora tenuto in quest'ambito<sup>47</sup>. Com'è noto, infatti, la giurisprudenza di legittimità ha affermato in molteplici occasioni che alle parti private «nel procedimento penale, non è allo stato consentito l'utilizzo della Posta Elettronica Certificata quale generalizzata forma di comunicazione o notificazione, né per la presentazione di atti (istanze, memorie)»<sup>48</sup>. Più precisamente, a detta dell'indirizzo maggioritario della suprema Corte, l'attuale quadro normativo (e, in particolare, l'art. 16 del dl. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221) permetterebbe l'utilizzo della PEC «soltanto per effettuare notificazioni da parte delle cancellerie nei procedimenti penali a persona diversa dall'imputato»<sup>49</sup>. Ebbene, l'attuazione delle deleghe sul punto

---

<sup>44</sup> Com'è noto, si tratta di un applicativo, diretta evoluzione del TIAP (Trattamento Informatico Atti Processuali), di proprietà del Ministero della giustizia, il quale serve per la gestione digitale del fascicolo penale. Per una breve sintesi del funzionamento dello stesso, si veda la *Relazione del CSM sullo stato della giustizia penale telematica 2018*, Delibera plenaria del 9 gennaio 2019, cit., p. 9 s., nonché L. GIORDANO, *Impugnazioni cautelari. L'inserimento degli atti del procedimento nel sistema Tiap lede il diritto di difesa?*, in *www.ilpenalista.it*, 22 gennaio 2019.

<sup>45</sup> Si tratta del "sistema informatico della cognizione", deputato alla informatizzazione della fase di cognizione del processo penale. Cfr., in proposito, la *Relazione del CSM sullo stato della giustizia penale telematica 2018*, Delibera plenaria del 9 gennaio 2019, cit., p. 6 s., nonché L. GIORDANO, *La Corte di Cassazione sulla funzione del S.I.C.P.*, in *www.ilprocessotelematico.it*, 29 gennaio 2020.

<sup>46</sup> In materia cfr. L. BELVINI, *Il divieto per le parti private di indirizzare all'autorità giudiziaria atti tramite p.e.c.: un eccesso di formalismo*, in *Proc. pen. giust.*, 2020, pp. 367 ss.; V. BOVE, voce *Notifiche telematiche*, in *www.ilpenalista.it*, 6 marzo 2018; EAD., *Notificazioni e comunicazioni telematiche nel procedimento penale: lo stato dell'arte ed i più recenti arresti giurisprudenziali*, in *www.csm.it*; M. CAPUTO, *Nuovi orizzonti in tema di notificazione via pec*, in *Arch. pen. web*, 2017, n. 1; A. DIDI, *Quale futuro per l'elettronica nel processo penale? Osservazioni a margine dell'impiego della PEC per le notificazioni*, in *Proc. pen. giust.*, 2017, pp. 299 ss.; E.N. LA ROCCA, *Notificazioni via PEC: i limiti di validità negli approdi della giurisprudenza penale*, in *www.quotidianogiuridico.it*, 27 giugno 2019.

<sup>47</sup> Cfr., in questo senso, anche E.N. LA ROCCA, *La prima delega del decennio per la riforma del processo penale*, cit., p. 4.

<sup>48</sup> Così, tra le molte, Cass., sez. VI, 26 marzo 2019, n. 26987, in *DeJure*; Cass., sez. VI, 6 marzo 2019, n. 24861, *ivi*; Cass., sez. II, 27 marzo 2018, n. 20443, *ivi*; Cass., sez. II, 16 maggio 2017, n. 31314, *ivi*; Cass., sez. III, 11 febbraio 2014, n. 7058, in *Cass. pen.*, 2014, p. 2565, con osservazioni di G. CAPUTO.

<sup>49</sup> In questo senso, v. Cass., sez. VI, 26 marzo 2019, n. 26987, cit.; nonché, tra le molte, Cass., sez. III, 22 maggio 2019, n. 37126, in *DeJure*; Cass., sez. I, 20 marzo 2019, n. 26877, *ivi*; Cass., sez. IV, 3 maggio 2018, n. 27421, *ivi*.

fornirebbe finalmente quella base giuridica, oggi considerata per lo più mancante dalla Cassazione<sup>50</sup>, idonea a consentire la generalizzata trasmissione di atti e documenti per vie telematiche in modo biunivoco (e non più pressoché a senso unico) tra individuo e autorità.

Merita poi precisare che, coerentemente con tale impostazione di fondo, i *conditores* hanno inserito una previsione *ad hoc*, volta a modificare gli artt. 582 e 583 c.p.p., onde consentire l'impiego di strumenti telematici anche per il deposito di atti di impugnazione di ogni genere (art. 7, comma 1, lett. b)<sup>51</sup>. Pure questa modifica è assolutamente apprezzabile, dato che la stessa assicurerebbe notevoli vantaggi in termini di risparmio di tempo e di denaro alle difese. Non sfuggirà, del resto, che anche tale intervento avrebbe il pregio di rendere non più sostenibile l'attuale giurisprudenza formalistica della Cassazione, che oggi nega in modo pervicace la possibilità di depositare i gravami a mezzo PEC<sup>52</sup> o tramite raccomandata *online*<sup>53</sup>, con tutto ciò che ne

Non mancano, in realtà, alcuni indirizzi più sensibili alle innovazioni tecnologiche: cfr., ad esempio, Cass., sez. V, 2 ottobre 2018, n. 55886, in *Cass. Pen.*, 2019, p. 2683, la quale, sulla base del presupposto per cui «alle parti private può essere consentito di effettuare comunicazioni e notificazioni mediante l'utilizzo della posta elettronica certificata nel caso in cui ciò sia necessario per rendere effettive le facoltà processuali alle stesse riconosciute», ha ritenuto ammissibile una richiesta di rimessione del processo notificata dagli imputati alle parti civili a mezzo PEC. Va, oltretutto, ricordato che una significativa apertura all'utilizzo della PEC da parte dei privati si ravvisa nel procedimento di convalida della misura di prevenzione (Cass., sez. III, 17 dicembre 2018, n. 11475, in *DeJure*) e per la trasmissione della dichiarazione di adesione del difensore all'astensione di categoria (Cass., sez. II, 8 gennaio 2020, n. 4655, in *Dir. giust.*, 5 febbraio 2020; Cass., sez. VI, 6 giugno 2018, n. 35683, in *DeJure*).

<sup>50</sup> Per una ricostruzione della giurisprudenza sul punto, cfr. L. BELVINI, *Il divieto per le parti private*, cit., pp. 365 ss.; V. BOVE, *Sulla trasmissione a mezzo Pec degli atti di parte: c'è realmente un contrasto in Cassazione?*, in *www.ilpenalista.it*, 7 novembre 2018; E. FONTANA, *Timide aperture all'uso della PEC da parte della difesa nel procedimento penale e nel procedimento di convalida del DASPO*, in *Dir. giust.*, 2 febbraio 2018; L. GIORDANO, *PPT: possibile l'invio in un giorno festivo della memoria difensiva a mezzo PEC?*, *ivi*, 12 dicembre 2018; E.N. LA ROCCA, *Notificazioni via PEC*, cit.; G. PICCIOTTO, *Istanze difensive inviate tramite PEC; irrivalità delle forme ed oneri per il difensore*, in *www.ilprocessotelematico.it*, 24 luglio 2019; E. PRIOLO, *Procedimento penale ed istanze di parte effettuate utilizzando la PEC*, *ivi*, 23 gennaio 2019.

<sup>51</sup> Come si vedrà *infra* § 13, a causa di una sciatteria stilistica, attualmente l'art. 7 del ddl. nella rubrica e al par. 1 fa riferimento soltanto al mezzo dell'appello. Ciò nonostante, visto che l'intervento programmato in materia dovrebbe portare a una modifica di due disposizioni generali sulle impugnazioni (come gli artt. 582 e 583) pare che l'intento dei *conditores* sia quello di consentire l'utilizzo degli strumenti accelerati per il deposito di ogni forma di impugnazione e non soltanto per quelle di secondo grado. D'altra parte, è del tutto ovvio che non avrebbe a questo riguardo alcun senso dar vita a una disciplina più snella per il solo appello e non per gli altri rimedi.

<sup>52</sup> Si vedano, tra le molte, Cass., sez. VI, 11 settembre 2019, n. 41283, in *DeJure*; Cass., sez. II, 27 giugno 2019, n. 42321, *ivi*; Cass., sez. IV, 15 maggio 2018, n. 43872, *ivi*; Cass., sez. III, 13 aprile 2018, n. 38411, *ivi*; Cass., sez. I, 6 marzo 2018, n. 15546, in *Dir. giust.*, 9 aprile 2018; Cass., sez. V, 13 dicembre 2017, n. 12347, in *DeJure*. In dottrina, cfr., sul tema, L. BELVINI, *Il divieto per le parti private*, cit., pp. 370 ss.; V. BOVE, *La Cassazione è sempre più granitica sul punto: sono inammissibili le impugnazioni (anche quelle cautelari) trasmesse con PEC*, in *www.ilprocessotelematico.it*, 20 novembre 2018; L. GIORDANO, *Inammissibile il ricorso per cassazione trasmesso a mezzo PEC*, in *www.ilpenalista.it*, 11 settembre 2019; A.A. SALEMME, *Le ultime dalla suprema Corte sull'impiego della Pec per proporre impugnazioni ed opposizioni*, *ivi*, 18 gennaio 2018; M.A. SENOR, *Inammissibile il deposito dell'opposizione a decreto penale di condanna via PEC: la Cassazione non convince*, in *www.ilprocessotelematico.it*, 28 novembre 2017.

<sup>53</sup> Cfr. Cass., sez. III, 31 gennaio 2014, n. 7337, in *Cass. pen.*, 2014, p. 2194, con osservazioni di G. CAPUTO,

consegue in termini di aggravio di lavoro per gli avvocati.

#### 4. I (criticabili) interventi sul sistema delle notificazioni.

Strettamente connesse alle direttive in tema di informatizzazione della giustizia penale sono quelle di cui all'art. 2, comma 1, lett. *l-p*, le quali propongono una riforma del sistema delle notificazioni all'imputato non detenuto. Gli intenti acceleratori sono qui perseguiti prevedendo che «solo la prima notificazione avvenga per il tramite di un contatto personale o ravvicinato con l'accusato, secondo la disciplina già oggi dedicata alla prima notificazione all'imputato dagli articoli 156 e 157 del codice di procedura penale; tutte le notificazioni successive alla prima, invece, [dovrebbero essere] eseguite presso il difensore [indipendentemente se di fiducia o d'ufficio], anche con modalità telematiche»<sup>54</sup>. Al fine di attenuare la regola generale così fissata, il ddl. prevede la necessità di stabilire «opportune deroghe alla notificazione degli atti mediante consegna di copia al difensore, a garanzia della effettiva conoscenza dell'atto da parte dell'imputato, nel caso in cui questi sia assistito da un difensore d'ufficio e la prima notificazione non sia stata eseguita mediante consegna dell'atto personalmente all'imputato o a persona che con lui conviva anche temporaneamente o al portiere o a chi ne fa le veci» (art. 2, comma 1, lett. *l*).

È chiaro come l'intento del riformatore, estendendo la disciplina di cui all'art. 157, comma 8-*bis* ai difensori non fiduciari, sia quello di responsabilizzare i prevenuti, i quali sarebbero obbligati a instaurare, anche in caso di difesa d'ufficio, un rapporto solido con i propri patrocinatori, idoneo ad assicurare una comunicazione effettiva tra loro<sup>55</sup>. In altre parole, siffatte direttive di delega sembrerebbero voler determinare un vero e proprio cambio culturale nel rapporto tra i difensori d'ufficio e i propri assistiti, postulando la necessità del formarsi di una relazione stabile di stampo "simil-fiduciario", essenziale affinché il canale comunicativo proceda senza intoppi di sorta. Ed è proprio in quest'ottica che vanno letti, da un lato, l'onere in capo agli imputati/indagati di indicare al loro difensore un recapito dove effettuare ogni successiva comunicazione, anche tramite modalità informatiche (art. 2, comma 1, lett. *m*), nonché, da un altro lato, la proposta di introdurre una causa di esenzione dalla responsabilità professionale per gli avvocati, operante nel caso in cui l'omessa o ritardata comunicazione a un assistito sia imputabile a fatto di quest'ultimo (art. 2, comma 1, lett. *n*). L'adozione di un regime siffatto determinerebbe, peraltro, un più intenso onere di cooperazione con i propri assistiti pure in capo agli avvocati (tanto di fiducia, quanto d'ufficio), posto che essi non potrebbero più rifiutarsi di ricevere le notificazioni presso il proprio studio<sup>56</sup>.

---

nonché, più di recente, Cass., sez. III, 5 febbraio 2019, n. 20471, in *DeJure*.

<sup>54</sup> Così si esprime, testualmente, la Relazione illustrativa al ddl., p. 3.

<sup>55</sup> Si veda, al riguardo, la Relazione illustrativa al ddl., p. 3.

<sup>56</sup> Cfr. ancora la Relazione illustrativa al ddl., p. 3, ove si afferma che «il legale non potrà rifiutare le notificazioni presso il suo studio». Secondo l'UCPI, *Le osservazioni critiche di UCPI sui punti indicati nella bozza*, cit., p. 1, l'istituzione di siffatti oneri informativi in capo al difensore ne snaturerebbero «la funzione col

Peraltro, come è stato giustamente rilevato, l'equiparazione tra difesa fiduciaria e officiosa, su cui si fonda la bozza di novella, non può che suscitare riserve sul piano della sua reale praticabilità<sup>57</sup>, nonché della compatibilità con il diritto fondamentale dell'accusato di partecipare coscientemente al proprio processo<sup>58</sup>. Difatti, una tale assimilazione tra due fattispecie alquanto diverse non solo sottovaluta le ben note (e difficilmente superabili) difficoltà fattuali che molti difensori d'ufficio incontrano nell'instaurare un rapporto sufficientemente continuo con i loro assistiti (specie se alloggiati o senza fissa dimora), ma soprattutto non tiene in debito conto la «giurisprudenza della Corte Edu in tema di processo *in absentia*, la quale conferma che, mentre la nomina di un difensore di fiducia induce a ritenere una conoscenza del processo sufficientemente idonea a giustificarne il prosieguo, non altrettanto può dirsi quando la difesa sia affidata a un difensore d'ufficio»<sup>59</sup>. D'altra parte, non si può non rilevare come la bozza Bonafede, riducendo drasticamente i casi di notifica diretta al prevenuto, vada a sacrificare, in nome di esigenze efficientistiche, uno dei presidi cardine, tesi ad assicurare che un soggetto possa decidere in modo consapevole e volontario se partecipare o meno al proprio processo<sup>60</sup>. Con tutto ciò che ne consegue in termini di frizione con i principi convenzionali, derivanti dall'art. 6 CEDU, ma anche di un possibile, paradossale, aggravio dei tempi processuali, causato da un utilizzo più massiccio dei rimedi ripristinatori, operanti nelle fattispecie in cui si proceda erroneamente in assenza.

Per di più, tale proposta suscita qualche perplessità anche su un piano della sua tenuta dal punto di vista interno. A questo riguardo, è d'uopo ricordare che in passato si era dubitato della legittimità costituzionale già della versione oggi vigente dell'art.

---

renderlo collaboratore attivo ai compiti che dovrebbero spettare alle autorità procedenti». In senso ugualmente critico sul punto, cfr. E.N. LA ROCCA, *La prima delega del decennio per la riforma del processo penale*, cit., p. 5.

<sup>57</sup> A tal proposito, cfr. le obiezioni dell'UCPI (*Le osservazioni critiche di UCPI sui punti indicati nella bozza proposta dall'Ufficio Legislativo del Ministero*, in [www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it), 13 marzo 2019, p. 1), sollevate già nei confronti della prima bozza di riforma del governo "giallo-verde", sul punto pressoché analoga.

<sup>58</sup> Si vedano le critiche contenute nel documento del Consiglio direttivo dell'Associazione tra gli studiosi del processo penale, *Prime osservazioni sui trentadue punti della bozza di disegno di legge delega per la riforma del processo penale*, in *Arch. pen. web.*, 2019, n. 1, p. 2.

<sup>59</sup> Così, testualmente, il documento del Consiglio direttivo dell'Associazione tra gli studiosi del processo penale, *Prime osservazioni sui trentadue punti*, cit., p. 2. Una sintesi aggiornata della giurisprudenza convenzionale in materia si può ritrovare nella *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (criminal limb)*, 31 dicembre 2019, pp. 48 ss.

<sup>60</sup> Com'è noto, la Corte di Strasburgo ritiene che né la lettera né la *ratio* dell'art. 6 CEDU impediscano a una persona di rinunciare al proprio diritto a presenziare al proprio processo (si vedano, in proposito, tra le moltissime, Corte edu, sez. I, 26 giugno 2012, *Sayd-Akhmed Zubayrayev c. Russia*, § 26; Corte edu, sez. V, 28 febbraio 2008, *Demebukov c. Bulgaria*, §§ 47 ss.; Corte edu, Grande Camera, 18 ottobre 2006, *Hermi c. Italia*, §§ 76 ss.; Corte edu, Grande Camera, 1 marzo 2006, *Sejdovic c. Italia*, §§ 86 ss.). Tuttavia, a detta dei giudici convenzionali, per essere valida la sua abdicazione deve essere frutto di una scelta libera e consapevole, il che, ovviamente, può verificarsi soltanto se «*the applicant had knowledge of the criminal proceedings against him, without which no valid waiver can take place*» (così, testualmente, Corte edu, sez. II, 12 giugno 2018, *M.T.B. c. Turchia*, § 49; nonché, in termini analoghi, Corte edu, sez. II, 4 marzo 2014, *Dikipak e Karakaya c. Turchia*, § 87).

157, comma 8-bis, c.p.p., nella parte in cui lo stesso prevede che, in caso di nomina di un difensore di fiducia, le notificazioni all'imputato non detenuto successive alla prima siano eseguite presso il patrocinatore. Una tale censura è stata, però, dichiarata non fondata dalla Consulta<sup>61</sup> sulla base di una forte valorizzazione, da un lato, della relazione fiduciaria tra prevenuto e avvocato da lui nominato, nonché, da un altro, della possibilità per l'avvocato di sottrarsi all'onere ed alla responsabilità di realizzare questa attività comunicativa, dichiarando di non accettare le notificazioni verso il proprio assistito. Ebbene, una volta preso atto che il ddl. in esame propone di introdurre una disciplina assai più sbilanciata in favore di esigenze efficientiste rispetto a quella odierna, nei confronti delle quali entrambi tali argomenti, utilizzati dalla Corte per salvare l'attuale normativa, non sarebbero più spendibili, non stupirà se, in caso di effettiva adozione della riforma Bonafede, i dubbi di costituzionalità dovessero ricominciare a serpeggiare e il giudice delle leggi fosse nuovamente chiamato in causa sul punto.

## 5. La riformulazione delle regole di giudizio dell'archiviazione e dell'udienza preliminare.

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 o contraddittori o comunque non consent[ano] una ragionevole previsione di accoglimento della prospettiva accusatoria nel giudizio» (art. 3, comma 1, 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>62</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<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Il rinvio va a Corte cost., 14 maggio 2008, n. 136, in *Giur. cost.*, 2008, p. 1703.

<sup>62</sup> Relazione illustrativa al ddl., p. 4.

<sup>63</sup> In questo senso, cfr., tra le moltissime, Cass., sez. V, 28 gennaio 2019, n. 37322, in *DeJure*; Cass., sez. I, 5 dicembre 2018, n. 11570, *ivi*; Cass., sez. IV, 23 novembre 2017, n. 851, *ivi*; Cass., sez. IV, 3 ottobre 2017, n. 1886, *ivi*; Cass., sez. IV, 19 maggio 2016, n. 26215, in *Dir. giust.*, 24 giugno 2016; Cass., sez. IV, 21 aprile 2016, n. 21592, in *DeJure*; Cass., sez. IV, 20 aprile 2016, n. 19208, *ivi*; Cass., sez. IV, 8 marzo 2012, n. 13922, in *Dir. giust.*, 8 marzo 2012; Cass., sez. IV, 27 ottobre 2010, n. 44845, in *DeJure*. Per un'assai recente ricostruzione dottrinale della tematica, cfr. F. CASSIBBA, *Udienza preliminare e controlli sull'enunciato d'accusa a trent'anni dal codice di procedura penale*, in *Arch. pen. web.*, 2019, n. 3; M. DANIELE, [L'abolizione dell'udienza preliminare per rilanciare il sistema accusatorio](#), in questa *Rivista*, 2020, n. 1, pp. 131 ss.; M. DANIELE-P. FERRUA, *Venti di riforma dell'udienza preliminare e del patteggiamento: un subdolo attacco al processo accusatorio*, in *Dir. pen. cont.*, 2019, n.

Che in particolare l'udienza preliminare «non filtr[i] abbastanza»<sup>64</sup> è, peraltro, un dato su cui convergono anche le statistiche più recenti: difatti, stando a un'indagine svolta dall'Eurispes in collaborazione con l'Unione delle Camere Penali, la percentuale di rinvii a giudizio si attesterebbe oggi intorno alla cifra del 78,9%<sup>65</sup>. D'altra parte, in termini particolarmente espliciti sul punto si è espresso anche il Primo Presidente della Cassazione, il quale, dopo aver fatto riferimento a una «bassa funzione di filtro svolta in udienza preliminare», ha a sua volta auspicato una «ridefinizione della regola di giudizio di cui all'art. 425 cod. proc. pen. che ponga l'accento sulla effettiva prognosi dell'accusa»<sup>66</sup>.

Purtroppo, nonostante il condivisibile proposito perseguito dai *conditores*, ci sembra assai difficile che la semplice riformulazione letterale dei criteri decisori dell'archiviazione o dell'udienza preliminare, per come proposta dall'esecutivo, possa determinare una reale virata nella prassi<sup>67</sup>. Difatti, «quello della “ragionevole previsione di non accoglimento delle prospettazioni accusatorie” è un criterio [estremamente] vago, che [...] nulla potrà aggiungere al vaglio prognostico “di pura facciata” che attualmente»<sup>68</sup> 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.<sup>69</sup>, 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*<sup>70</sup>. In altre parole, se è indubitabile che l'adozione di regole di giudizio strutturate sulla scia della riforma Bonafede andrebbe interpretata come una forte esortazione a far prevalere una volta per tutte quei filoni pretori che, già oggi, ritengono 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<sup>71</sup>, non è affatto detto

5, pp. 76 ss.

<sup>64</sup> Cfr. M. DANIELE, *L'abolizione dell'udienza preliminare*, cit., p. 132.

<sup>65</sup> Il dato è tratto dallo studio Eurispes – Unione Camere Penali Italiane: Secondo Rapporto sul Processo Penale, in *www.eurispes.eu*, 18 ottobre 2019.

<sup>66</sup> Cfr. la *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019* del Primo Presidente della Corte di Cassazione, Giovanni Mammone, p. 25. V. anche, in termini favorevoli circa una rimodulazione della regola di giudizio dell'udienza preliminare, il documento del Consiglio direttivo dell'Associazione tra gli studiosi del processo penale, *Prime osservazioni sui trentadue punti*, cit., p. 4 s.

<sup>67</sup> In questo senso, cfr. anche M. DANIELE, *L'abolizione dell'udienza preliminare*, cit., pp. 133 ss. e E.N. LA ROCCA, *La prima delega del decennio per la riforma del processo penale*, cit., p. 9.

<sup>68</sup> Così, efficacemente, E.N. LA ROCCA, *La prima delega del decennio per la riforma del processo penale*, cit., p. 9.

<sup>69</sup> Sull'evoluzione normativa avuta nel tempo dalla regola di giudizio di cui all'art. 425 c.p.p., cfr. F. CASSIBBA, *L'udienza preliminare. Struttura e funzioni*, Milano, 2007, pp. 89 ss.; M. DANIELE, *Profili sistematici della sentenza di non luogo a procedere*, Torino, 2005, pp. 42 ss.

<sup>70</sup> Questa è la condivisibile opinione di M. DANIELE, *L'abolizione dell'udienza preliminare*, cit., p. 134.

<sup>71</sup> Appartengono a tale indirizzo, ad esempio, Cass., sez. II, 17 luglio 2018, n. 41816, in *DeJure*; Cass., sez. V, 27 gennaio 2017, n. 4175, in *Proc. pen. giust.*, 2017, pp. 606 ss., con nota di P.G. ZAMINGA, *Ancora incertezze sulla natura della sentenza di non luogo a procedere*; Cass., sez. VI, 27 aprile 2016, n. 17385, in *Proc. pen. giust.*, 2016, 6, pp. 128 ss., con nota di E. DE SANTIS, *Genesi ed evoluzione della regola di giudizio in udienza preliminare*; Cass., sez. VI, 11 novembre 2016, n. 7748, in *DeJure*; Cass., sez. VI, 11 novembre 2015, n. 48927, *ivi*; Cass., sez.



che un tanto si andrebbe a verificare nella realtà giudiziaria, visti gli ampi margini esegetici che il criterio prognostico lascerebbe agli operatori giudiziari<sup>72</sup>.

In definitiva, come si è condivisibilmente affermato, «l'insostenibile leggerezza» che oggi caratterizza il vaglio sulle imputazioni azzardate «esige scelte drastiche e coraggiose»<sup>73</sup> di cui nell'attuale versione del ddl. Bonafede non vi è traccia.

Ad esempio, una possibile via per introdurre un filtro effettivo al momento dell'esercizio dell'azione penale potrebbe essere quella 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 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>74</sup>, ma deve formulare l'imputazione solo se l'accusa appare sostenibile in abbreviato<sup>75</sup>, dove pacificamente si applicano le regole di giudizio che risolvono il dubbio in favore del prevenuto. In altre parole, l'adozione di questo ritocco, oltre a determinare una probabile riduzione del carico giudiziario dibattimentale, eviterebbe anche che gli accusatori continuassero a contare sulla possibilità futura di colmare un quadro investigativo incerto, «pur sapendo che una tempestiva richiesta dell'imputato di essere giudicato in udienza preliminare allo stato degli atti può congelare – al momento della chiusura delle indagini – il materiale cognitivo sul quale l'accertamento dovrà essere compiuto»<sup>76</sup>.

Per contro, sul versante dell'udienza preliminare, l'adozione di un criterio diagnostico, in luogo di uno prognostico, pur ventilata nella prima fase di negoziazione

---

VI, 30 aprile 2015, n. 33763, in *Dir. pen. proc.*, 2016, p. 332, con nota di C. CONTI – G. QUAGLIANO, *La regola di giudizio nell'udienza preliminare: una decisione bifasica*.

<sup>72</sup> In questo senso, cfr. anche E.N. LA ROCCA, *La prima delega del decennio per la riforma del processo penale*, cit., p. 10.

<sup>73</sup> Così, assai efficacemente, F. CASSIBBA, *Per un effettivo irrobustimento dell'udienza preliminare*, in *www.studiosiprocessopenale.it*, p. 3. Si veda anche ID., *L'“insostenibile leggerezza” dell'udienza preliminare*, in *Criminalia*, 2015, p. 78.

<sup>74</sup> Cfr., a riguardo, la celebre sentenza Corte cost., 15 febbraio 1991, n. 88, in *Cass. pen.*, 1992, p. 249 con nota di L. GIULIANI, *La regola di giudizio in materia di archiviazione (art. 125 disp. att. c.p.p.) all'esame della Corte costituzionale*. Sul canone di completezza delle indagini, cfr., per tutti, F. SIRACUSANO, *La completezza delle indagini nel processo penale*, Torino, 2005, *passim*, nonché, più di recente, C. VALENTINI, *La completezza delle indagini, tra obbligo costituzionale e (costanti) elusioni della prassi*, in *Arch. pen. web*, 2019, n. 3.

<sup>75</sup> In proposito, v. Corte cost., 9 maggio 2001, n. 115, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2002, p. 1073, con nota di G. LOZZI, *Giudizio abbreviato e contraddittorio: dubbi non risolti di legittimità costituzionale*.

<sup>76</sup> Cfr. L. GIULIANI, *Indagini preliminari e udienza preliminare*, in M. BARGIS (a cura di), *Compendio di procedura penale*, 9ª ed., Padova, 2018, p. 591.

della riforma in esame<sup>77</sup> e suggerita da parte della dottrina<sup>78</sup>, non sembra essere la soluzione adatta per far fronte alla grave crisi dei tempi della giustizia penale italiana<sup>79</sup>. È, del resto, evidente che «tanto più restringiamo il filtro e aumentiamo le *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>80</sup>. Di qui il rischio non solo che la fase *de qua* venga a esercitare «un peso psicologico eccessivo sulle valutazioni del giudice»<sup>81</sup> dibattimentale, ma soprattutto di un possibile ulteriore allungamento della durata media della stessa, la quale – già oggi – stando alla già citata analisi di Eurispes e delle Camere penali è tutt’altro che breve<sup>82</sup>. Del resto, «è evidente che il rafforzamento del filtro implica un maggior impegno; e a maggior impegno corrisponde un maggior tempo di durata della fase»<sup>83</sup>.

Alla luce di ciò, sembrerebbe pertanto preferibile optare per una scelta diversa, ben più coraggiosa, quale quella ventilata a più voci nell’ultimo periodo, che passa per una secca abolizione dell’udienza preliminare, giustificata dal suo vistoso fallimento pratico nel ruolo di filtro contro le accuse azzardate<sup>84</sup>. Del resto, non solo «non si può dire che l’udienza preliminare sia imposta dalla nostra Costituzione»<sup>85</sup>, ma è pure innegabile che una generalizzazione della citazione diretta 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>86</sup>. Di talché è ovvio che eliminare l’udienza preliminare (nel contesto di una riforma organica del processo

<sup>77</sup> Si veda, in proposito, il documento UCPI, *Riforma processo: la terza riunione del tavolo ministeriale*, in [www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it), 21 marzo 2019, risalente alla fase iniziale di discussione della bozza di riforma del processo penale stilata dal Governo “giallo-verde”, laddove si afferma che era stato convenuto «il rafforzamento della funzione di filtro della udienza preliminare mediante il recupero della regola di giudizio, diagnostica e non prognostica».

<sup>78</sup> In questo senso, cfr. F. CASSIBBA, *Per un effettivo irrobustimento dell’udienza preliminare*, cit., p. 2, nonché M. PATERNELLO, *Quale processo penale?*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 11 gennaio 2019.

<sup>79</sup> Sul punto si veda, ampiamente, M. DANIELE, *L’abolizione dell’udienza preliminare*, cit., pp. 134 ss.

<sup>80</sup> Cfr. M. TERZI, *Tavolo tecnico sulla ragionevole durata del processo penale ipotesi di linee guida metodologiche*, in [www.magistraturaindipendente.it](http://www.magistraturaindipendente.it), 8 aprile 2019. In termini analoghi, cfr. anche M. DANIELE, *L’abolizione dell’udienza preliminare*, cit., p. 137.

<sup>81</sup> La citazione è tratta da M. DANIELE, *L’udienza preliminare*, in A. CAMON (e altri), *Fondamenti di procedura penale*, Milano, 2019, p. 501.

<sup>82</sup> Il rinvio va al già allo studio Eurispes – Unione Camere Penali Italiane: Secondo Rapporto sul Processo Penale, cit., laddove si afferma che «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>83</sup> Cfr. M. TERZI, *Tavolo tecnico sulla ragionevole durata*, cit.

<sup>84</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 nonché, seppur in senso subordinato rispetto al rafforzamento della regola di giudizio di cui all’art. 425, comma 3, c.p.p., F. CASSIBBA, *Per un effettivo irrobustimento dell’udienza preliminare*, cit., p. 3. Contra A. MANNA, *La c.d. sospensione del termine prescrizione*, cit., p. 9.

<sup>85</sup> Cfr. M. DANIELE, *L’abolizione dell’udienza preliminare*, cit., p. 139 s.

<sup>86</sup> Sul punto si veda l’ampia analisi di M. TERZI, *Tavolo tecnico sulla ragionevole durata*, cit.

penale) consentirebbe di ridurre l'incidenza dei tempi morti – ossia di quelli che vengono cesurati dalla Corte di Strasburgo – e potrebbe consentire di avvicinare in modo significativo la lunghezza del nostro processo penale di primo grado a quella degli altri Paesi europei e a fornire così una tutela migliore della ragionevole durata.

## **6. Le modifiche ai termini delle indagini e la creazione di una nuova forma di *discovery* coatta.**

La restante parte dell'art. 3 del ddl. contiene una fitta rete di direttive di delega, accomunate dallo scopo di aumentare l'efficienza della fase delle indagini preliminari.

Un tale obiettivo è, anzitutto, alla base della proposta di ristrutturare i termini di durata di queste ultime, rimodulandoli in funzione della gravità astratta dei reati per cui si procede (art. 3, comma 1, lett. *c* e *d*). In estrema sintesi, il Governo propone di introdurre un regime tripartito di durata ordinaria delle indagini: un anno per la generalità dei reati; sei mesi per le fattispecie punite con la sola sanzione pecuniaria o con pena non superiore nel massimo a tre anni (sola o congiunta a pena pecuniaria); un anno e sei mesi per i procedimenti relativi ai delitti contemplati dall'articolo 407, comma 2, c.p.p. La bozza di delega interviene poi sull'istituto della proroga, stabilendo che quest'ultima possa essere richiesta una volta soltanto, per un lasso di tempo non superiore a sei mesi (art. 3, comma 1, lett. *d*).

Di talché, le novità a riguardo sono essenzialmente due.

Da un lato, l'esecutivo suggerisce di estendere di sei mesi la durata del termine ordinario delle indagini per le fattispecie considerate gravi (ma non di quello massimo, che rimarrebbe comunque, rispettivamente, di 18 e 24 mesi), volendosi così fornire la possibilità di indagare più a lungo "al coperto"<sup>87</sup>.

Da un altro lato, si vuole ridurre la durata massima delle investigazioni per i reati di medio/bassa gravità, le quali, diventando prorogabili solo una volta al massimo per 6 mesi, potrebbero al più raggiungere un anno (al posto degli attuali 18 mesi).

Pur non risultando certamente rivoluzionarie<sup>88</sup>, le previsioni in questione si dimostrano coerenti con lo scopo perseguito dai *conditores*<sup>89</sup>, 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, comma 1, lett. *e* – *g*, le quali disciplinano due istituti inediti.

<sup>87</sup> In proposito, v. la Relazione illustrativa al ddl., p. 4, ove si afferma che l'estensione del termine ordinario per le indagini è motivata dal proposito di «garantire la segretezza delle stesse per un lasso di tempo adeguato alle esigenze di accertamento».

<sup>88</sup> Si veda, in senso critico, l'opinione di G. SPANGHER, *Ddl. Bonafede: il processo penale resta a tempi lunghi*, cit., p. 10, laddove si afferma che l'obiettivo di assicurare una durata ragionevole del processo «non è centrato, soprattutto per l'assoluta inadeguatezza della riforma dei termini delle indagini preliminari».

<sup>89</sup> Del pari coerente con lo spirito della riforma è la delega di cui all'art. 3, comma 1, lett. *b*, volta a escludere l'obbligo di notificazione dell'avviso della richiesta di archiviazione alla persona offesa che abbia rimesso la querela.

Anzitutto, uno strumento di *discovery* obbligatoria degli atti di indagine in favore del prevenuto, del suo difensore, nonché della persona offesa, operante nel caso in cui il pubblico ministero non abbia notificato l'avviso *ex art. 415-bis c.p.p.*, o non abbia avanzato richiesta di archiviazione, entro determinati termini (piuttosto ampi), variabili a seconda della gravità astratta del reato per cui si procede, che scatterebbero dallo spirare «del termine di durata massima delle indagini preliminari» (art. 3, comma 1, lett. e). In sostanza, l'idea è quella di dar vita a un meccanismo di deposito obbligatorio delle investigazioni, che consenta agli interessati di prendere visione delle stesse «dopo la scadenza dei relativi termini, anche prima che il pubblico ministero abbia assunto le proprie determinazioni in ordine all'esercizio dell'azione penale»<sup>90</sup>.

Il secondo strumento compendia una innovativa figura di messa in mora del pubblico ministero nella scelta sull'esercizio dell'azione penale: la lett. g stabilisce infatti che il rappresentante dell'accusa, una volta notificato l'avviso di deposito degli atti, debba presentare richiesta di archiviazione o esercitare l'azione penale «entro il termine di trenta giorni dalla presentazione della richiesta del difensore della persona sottoposta alle indagini o della parte offesa». Per la verità, non si capisce bene il contenuto di questa richiesta, che non viene disciplinata specificamente; senza considerare che suscita qualche perplessità il fatto che il pubblico ministero venga messo in mora dalla difesa dell'indagato nelle scelte relative all'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. Più precisamente, l'intento del ddl. è quello di sbloccare una situazione di stallo mediante il deposito coatto delle investigazioni, il quale permetterebbe al prevenuto e all'offeso di attivarsi, sia per compiere indagini difensive, sia (soprattutto) per pungolare l'accusa a prendere rapidamente le iniziative di loro interesse<sup>91</sup>. 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>92</sup>. Ebbene, a tale punto debole della disciplina vigente, foriero di letture distorte, pare che il Governo voglia porre oggi rimedio. Anche in questo caso, la proposta di modifica muove dalla presa d'atto «della

---

<sup>90</sup> La citazione è tratta dalla Relazione illustrativa al ddl., p. 4.

<sup>91</sup> In proposito, cfr. la Relazione illustrativa al ddl., p. 5.

<sup>92</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.

distanza tra diritto scritto e diritto vivente: visto lo scarto – spesso eclatante – della realtà concreta dal dato normativo», l'esecutivo suggerisce di regolamentare più nel dettaglio «il possibile limbo temporale tra conclusione delle indagini e momento di esercizio (o non esercizio) dell'azione penale, cecando di governare una prassi che ha condotto una significativa e generalizzata dilatazione dei tempi del procedimento proprio in tale specifico passaggio»<sup>93</sup>.

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"; tempi assai dilatati se solo si considera che tale *discovery* obbligatoria scatterebbe, quale *extrema ratio*, dopo che siano già trascorsi i termini massimi di durata delle indagini e, pertanto, quando l'accusa non può più compiere validamente ulteriori atti investigativi (art. 407, comma 3, c.p.p.).

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, comma 1, lett. *f* e *g*). Non solo pare discutibile l'utilizzo (peraltro ricorrente nella manovra) di forme di responsabilità disciplinare per presidiare termini processuali; ma le stesse 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 dinanzi all'ennesima novella «votata all'ineffettività»<sup>94</sup>, perché priva di un serio compendio sanzionatorio<sup>95</sup>. Alla luce di ciò, non si può, pertanto, che auspicare che sia il Parlamento a rimediare a tali criticità, dando vita a una disciplina più coraggiosa, finalmente in grado di contrastare quelle prassi lassiste, che in modo assai criticabile portano a procrastinare – per periodi inaccettabilmente lunghi – il deposito degli atti di indagine oppure l'attivazione del pubblico ministero, anche dopo lo spirare dei termini massimi delle stesse.

## 7. La delega in materia di criteri di priorità.

Sempre con riguardo alla tematica delle indagini preliminari, l'art. 3, comma 1, lett. *h* del ddl. prevede di affidare al Procuratore della Repubblica il compito di redigere,

---

<sup>93</sup> La citazione è tratta ancora da D. VICOLI – E. VALENTINI, *Gli epiloghi delle indagini preliminari*, cit., p. 103, i quali si riferiscono però alla novella del 2017 dell'art. 407, comma 3-bis, c.p.p.

<sup>94</sup> Questa è la valutazione che D. VICOLI – E. VALENTINI, *Gli epiloghi delle indagini preliminari*, cit., p. 108 hanno fatto della riforma del 2017.

<sup>95</sup> In questo senso, cfr. anche G. SPANGHER, *Così Bonafede ha ucciso il diritto, prima si approva poi si discute*, in [www.ilriformista.it](http://www.ilriformista.it), 4 marzo 2020.

previa interlocuzione con il Procuratore generale presso la Corte d'appello e con il Presidente del tribunale, criteri di priorità «trasparenti e predeterminati», al fine di selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre, i quali dovrebbero tener conto della specifica realtà criminale e territoriale, delle risorse tecnologiche, umane e finanziarie disponibili, oltreché delle indicazioni condivise nella conferenza distrettuale dei dirigenti degli uffici requirenti e giudicanti. È chiaro come si intenda in questo modo, da un lato, fornire una base normativa *ad hoc* alle prassi – legittimate dal CSM tramite circolari<sup>96</sup> – da lungo tempo diffuse sul punto in seno alle procure della Repubblica<sup>97</sup>, e, da un altro lato, rendere obbligatoria e non più facoltativa la fissazione dei criteri di priorità<sup>98</sup>.

Siamo in presenza, insomma, del tentativo – giustificato dall'intento di meglio gestire le risorse esistenti e, quindi, coerente con lo spirito di fondo della riforma Bonafede – di regolare uno degli aspetti più dibattuti e critici della realtà giudiziaria italiana, la quale, nonostante la perentoria cristallizzazione del principio di obbligatorietà dell'azione penale nell'art. 112 Cost., non è mai riuscita «ad escludere spazi, di per sé amplissimi, di discrezionalità»<sup>99</sup> nell'operare concreto degli uffici del pubblico ministero.

Anzi, è ormai patrimonio comune che il codice Vassalli, nel prospettare una vera e propria metamorfosi del pubblico ministero<sup>100</sup>, gli ha affidato poteri discrezionali variamente qualificati. Gli riconosce anzitutto una discrezionalità tecnico-giuridica<sup>101</sup> o discrezionalità vincolata (che fa da *pendant* a quella del giudice), che viene in rilievo in molte scelte dell'accusa (si pensi alla qualificazione della notizia di reato come pseudo notizia da inserire nel modello 45, oppure alla decisione sull'esercizio dell'azione penale): la discrezionalità è guidata dalla norma penale incriminatrice e da quella processuale (si badi, nel caso dell'esercizio dell'azione penale, la discrezionalità appare valutativa e ampia, perché la norma fissa un criterio di natura prognostica). In secondo luogo, il codice attribuisce al pubblico ministero una discrezionalità funzionale<sup>102</sup>, che

<sup>96</sup> In proposito, cfr. ampiamente L. FORTELEONI, *Criteri di priorità degli uffici di procura*, in [www.magistraturaindipendente.it](http://www.magistraturaindipendente.it), 8 aprile 2019; G. GRASSO, *Sul rilievo dei criteri di priorità nella trattazione degli affari penali nelle delibere del Csm e nelle pronunce della sezione disciplinare*, in *Foro it.*, 2015, III c. 259 ss.

<sup>97</sup> Per una sintesi dell'evoluzione avuta nella prassi dai criteri di priorità, cfr. N. GALANTINI, *Il principio di obbligatorietà dell'azione penale tra interesse alla persecuzione penale e interesse all'efficienza giudiziaria*, in *Dir. pen. cont.*, 23 settembre 2019; L. RUSSO, *I criteri di priorità nella trattazione degli affari penali: confini applicativi ed esercizio dei poteri di vigilanza*, *ivi*, 9 novembre 2016, pp. 4 ss.; L. VERZELLONI, *Il lungo dibattito sui criteri di priorità negli uffici giudicanti e requirenti*, in *Arch. pen. web.*, 2014, n. 3.

<sup>98</sup> Cfr. la Relazione illustrativa al ddl, p. 5, ove si afferma che l'intento del riformatore è quello di prevedere, «quale dovere istituzionale del Procuratore della Repubblica, la redazione di criteri di priorità per ciascun ufficio».

<sup>99</sup> Così, efficacemente, M. CHIAVARIO, *L'azione penale tra diritto e politica*, Padova, 1995, p. 135.

<sup>100</sup> Per riprendere l'efficace espressione di F. CORDERO, in L. DE CATALDO NEUBURGER (a cura di) *Psicologia e processo: lo scenario di nuovi equilibri*, Padova, 1989, p. 124 e di L. MARAFIOTI, *La "metamorfosi" del pubblico ministero nel nuovo processo penale*, in *Giur. it.*, 1990, c. 116 ss.

<sup>101</sup> Si veda V. GREVI, *Archiviazione per «inidoneità probatoria» ed obbligatorietà dell'azione penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1990, p. 1296.

<sup>102</sup> Cfr. V. GREVI, *Riflessioni e suggestioni in margine all'esperienza nordamericana del Plea bargaining*, in E. AMODIO – M.C. BASSIOUNI (a cura di), *Il processo penale negli Stati Uniti d'America*, Milano, 1988, p. 301 s.

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. In questi casi esercita una discrezionalità libera analoga a quella amministrativa, in quanto il pubblico ministero può scegliere, secondo criteri di opportunità, qual è l'atto preferibile per realizzare l'interesse pubblico. 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, non stabilisce con quali priorità trattare le stesse.

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>103</sup>. In un sistema sovraccarico come quello italiano, nel quale quasi una notizia di reato su due è destinata all'archiviazione per prescrizione<sup>104</sup>, non pare si possa sostenere che i criteri di priorità abbiano valenza meramente regolativa: la verità è che finiscono, patologicamente, per essere criteri selettivi<sup>105</sup>.

Ed allora, senza che ci si possa qui dilungare su tale spinoso tema, ci si consenta di porre soltanto in luce quello che sembra essere il principale difetto della proposta Bonafede a questo riguardo: esso non affronta il nodo fondamentale che sta al fondo della tematica, ossia l'esigenza di attribuire una legittimazione democratica alle scelte del pubblico ministero. L'errore di fondo è 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>106</sup>.

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. Ora, però, nel momento in cui la politica si incarica di affrontare finalmente una delle tematiche decisive della giustizia penale ci si sarebbe

<sup>103</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>104</sup> Cfr., in proposito, ancora la *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019* del Primo Presidente della Corte di Cassazione, Giovanni Mammona, 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)».

<sup>105</sup> A riguardo, v. però D. VICOLI, *Scelte del pubblico ministero nella trattazione delle notizie di reato e art. 112 Cost.: un tentativo di razionalizzazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2003, p. 275, il quale ricorda che «l'attitudine genetica dei criteri di priorità non è di tipo selettivo. Non si tratta di uno strumento funzionale ad esonerare per alcune ipotesi di reato il pubblico ministero dall'obbligo di attivarsi, ma di misura dagli scopi ben diversi: ordinare la trattazione delle *notitiae criminis*; che alcune di queste possano finire con l'essere accantonate non è conseguenza diretta dei criteri di priorità seguiti, ma effetto indotto da una causa ultronea, quale l'incolmabile divario tra il numero dei procedimenti [...] e l'entità dei mezzi».

<sup>106</sup> Di questa opinione è P. FERRUA, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, cit., p. 7.

aspettati che fosse attribuito un ruolo centrale al Parlamento nella definizione delle priorità. Ciò non è accaduto nella proposta del Governo. Non resta che auspicare che sia lo stesso Parlamento a rivendicare a sé la responsabilità di dettare le direttive generali in tema di criteri di priorità, le quali potrebbero poi essere specificate, tenuto conto delle peculiarità territoriali, a livello di procure. È evidente la difficoltà di tale prospettiva, ma sarebbe certamente la più rispettosa dell'architettura costituzionale<sup>107</sup>. Ove una tale strada non sia considerata politicamente percorribile, quantomeno è auspicabile che venga chiarito in modo esplicito nel testo della delega, per come oggi configurato, l'obbligo in capo alle procure della Repubblica di rispettare nella stesura dei criteri di priorità le indicazioni del Consiglio superiore della magistratura, onde assicurare così almeno una certa uniformità tra i parametri adottati a livello locale<sup>108</sup>.

## 8. Gli interventi (coerenti o meno) finalizzati a riempire “vuoti di giurisdizione”.

Il novero degli interventi sulla fase preliminare si chiude con una direttiva di delega (art. 3, comma 1, lett. l), volta a dar vita a un meccanismo di verifica giudiziale «della tempestività nell'iscrizione delle notizie di reato, al fine di rendere ineludibile il termine di durata massima delle indagini preliminari»<sup>109</sup>. In altre parole, l'innesto normativo propone di attribuire al g.u.p. o al giudice del dibattimento (a seconda che vi sia o meno l'udienza preliminare) 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 del termine di durata massima delle» investigazioni.

Si tratta di una modifica assolutamente apprezzabile, la quale – sulla scia di tante iniziative succedutesi nel corso degli anni<sup>110</sup> – 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<sup>111</sup>. Com'è ben noto, la suprema Corte

---

<sup>107</sup> In questo senso, tra i molti, M. CHIAVARIO, *L'azione penale tra diritto e politica*, cit., p. 136; P. FERRUA, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale*, cit., p. 5 s.; D. VICOLI, *Scelte del pubblico ministero*, cit., pp. 286 ss.

<sup>108</sup> È d'uopo segnalare che in una delle prime versioni del ddl. Bonafede si prevedeva che i pubblici ministeri dovessero ideare i criteri di priorità «sulla base dei principi enunciati nelle delibere del Consiglio superiore della magistratura»; specificazione che è però venuta meno nell'attuale versione della proposta normativa.

<sup>109</sup> Così si esprime la Relazione illustrativa al ddl., p. 5

<sup>110</sup> Si veda, in proposito, l'ampia analisi di A. ZAPPULLA, *Retrodatazione dell'iscrizione della notizia criminis nella prospettiva de iure condendo*, in *Cass. Pen.*, 2015, pp. 3803 ss.

<sup>111</sup> In argomento, cfr., per tutti, R. APRATI, *Confermata l'insindacabilità della data di iscrizione del nominativo dell'indagato nel registro delle notizie di reato*, in *Cass. pen.*, 2010, pp. 513 ss.; F.R. DINACCI, *I controlli sui tempi di iscrizione della notizia di reato. Storia di una nomofilachia mancata*, in *Proc. pen. giust.*, 2012, n. 1, pp. 153 ss.; E. GUIDO, *Disfunzioni e possibili rimedi in tema di durata delle indagini preliminari: a proposito del sindacato giurisdizionale sulla tempestività dell'iscrizione della notizia criminis*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2010, pp. 437 ss.; N. GALANTINI, *Diritto di difesa e difetto di potere investigativo nella fase antecedente l'iscrizione della notizia di reato*, in *Il rito accusatorio a vent'anni dalla grande riforma. Continuità, fratture, nuovi orizzonti*, Milano, 2012, pp. 37 ss.



afferma tralattivamente che «l'apprezzamento della tempestività dell'iscrizione [...] rientra nell'esclusiva valutazione discrezionale del p.m. ed è sottratto, in ordine all'*an* e al quando, al sindacato del giudice»<sup>112</sup>. Ebbene, l'adozione della previsione in esame consentirebbe finalmente di superare tale indirizzo pretorio e di ovviare così all'attuale mancanza di rimedi processuali per i casi in cui l'accusa ritardi in modo abusivo di adempiere all'obbligo di tempestiva iscrizione della notizia di reato nel registro di cui all'art. 335 c.p.p.

Se, peraltro, una tale modifica pare coerente con gli obiettivi di fondo perseguiti dai riformatori, avendo lo scopo ultimo di assicurare un più puntuale rispetto dei termini di durata massima delle indagini da parte delle procure, un tanto non vale per un'altra previsione della riforma Bonafede, ugualmente volta a colmare un caso di negazione del diritto alla giurisdizione, che affligge il nostro ordinamento. Si allude, più precisamente, all'art. 11 del ddl., il quale 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. Difatti, tale intervento normativo, pur essendo certamente condivisibile nei contenuti<sup>113</sup>, non può che essere considerato del tutto fuori contesto. A ben vedere, esso non è affatto ispirato dallo scopo di aumentare l'efficienza della macchina giudiziaria, ma piuttosto dall'apprezzabile proposito di adeguare l'ordinamento interno ai principi stabiliti dalla Corte di Strasburgo nel caso *Brazzi c. Italia*<sup>114</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. Ebbene, la necessità di colmare in tempi rapidi il vuoto di tutela, che affligge il sistema processuale italiano in punto di rimedi contro le perquisizioni illegittime, onde evitare che la situazione di contrasto con i principi convenzionali continui a perpetuarsi, porta a dire che meglio farebbe il Governo a stralciare dalla complessa riforma in esame della giustizia penale la regola *de qua* e a intervenire in via d'urgenza sul punto con un atto normativo *ad hoc*.

---

<sup>112</sup> Cfr. Cass., sez. un., 21 gennaio 2000, Tammaro, in *Cass. pen.*, 2000, p. 3260, sulla quale cfr. la nota di A. MARANDOLA, *Mancata iscrizione della notizia criminis*, *ivi*, 2001, pp. 411 ss. Nello stesso senso, cfr., tra le più recenti, Cass., sez. I, 16 maggio 2019, n. 40122, in *DeJure*; Cass., sez. I, 16 ottobre 2018, n. 49985, *ivi*; Cass., sez. V, 23 maggio 2017, n. 44044, *ivi*.

<sup>113</sup> Già tempo fa si era auspicato un rapido intervento normativo sul punto: cfr., a riguardo, M. GIALUZ, *Il diritto alla giurisdizione dell'imputato e della vittima tra spinte europee e carenze dell'ordinamento italiano*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, p. 86.

<sup>114</sup> Cfr. Corte edu, sez. I, 27 settembre 2018, *Brazzi c. Italia*, sulla quale si vedano: F. CASSIBBA, *Perquisizione domiciliare e ricorso effettivo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, pp. 1749 ss.; M. GIALUZ, *Il diritto alla giurisdizione*, cit., p. 86 s.; A. ZAMPINI, *Per i giudici di Strasburgo la disciplina codicistica delle perquisizioni viola l'art. 8 CEDU: implicazioni e prospettive*, in *Cass. pen.*, 2019, pp. 4472 ss.

## 9. Le modifiche in tema di riti speciali.

Non è un mistero che una delle cause che più contribuisce a rendere ingestibile il carico giudiziario a cui è sottoposto il sistema processuale penale italiano è rappresentata dall'assai scarso successo che i riti alternativi consensuali hanno avuto e continuano ad avere nella prassi<sup>115</sup>. Se, infatti, nell'idea del legislatore dell'88 buona parte dei procedimenti avrebbero dovuto essere filtrati attraverso i giudizi speciali, purtroppo la realtà non è (e non è mai stata) questa.

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. In tale documento, si afferma, infatti, che 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>116</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>117</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 333.909 richieste del 2010 corrispondono, infatti, le 176.046 del 2016<sup>118</sup> e – a quanto riporta il Primo Presidente della Cassazione – le 168.500 del periodo 2018-2019<sup>119</sup>. In meno di un decennio, la quantità di riti speciali attivati dai pubblici ministeri è, insomma, pressoché dimezzata.

Senza dubbio l'utilizzo dei procedimenti speciali deflativi si assesta in Italia su livelli troppo bassi, perché un modello accusatorio possa funzionare in modo armonico. Pertanto, l'intento di invertire tale *trend* negativo che sta al fondo della riforma Bonafede, così come di tante altre novelle succedutesi nel corso di questi primi trent'anni di vita del codice Vassalli, appare senz'altro positivo.

Va salutato inoltre con favore che la manovra affronti anche quello che deve considerarsi senza dubbio come il più potente antagonista (soprattutto, ma non solo) del patteggiamento, ossia la prescrizione<sup>120</sup>. In un saggio di qualche anno fa si era dimostrato

---

<sup>115</sup> In proposito, cfr. la sempre attuale analisi di R. ORLANDI, *L'insostenibile lunghezza del processo penale e le sorti progressive dei riti speciali*, in *Riv. dir. proc.*, 2012, pp. 21 ss.

<sup>116</sup> Cfr. *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019* del Primo Presidente della Corte di Cassazione, Giovanni Mammone, p. 27.

<sup>117</sup> Si veda ancora la *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019* del Primo Presidente della Corte di Cassazione, Giovanni Mammone, p. 28.

<sup>118</sup> Si tratta di dati ministeriali, desunti dal seguente [link](#).

<sup>119</sup> Cfr. *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019* del Primo Presidente della Corte di Cassazione, Giovanni Mammone, p. 27.

<sup>120</sup> La correlazione inversa tra il tasso di applicazione dei riti speciali e quello della prescrizione è stata di

con dati statistici quello che appare assolutamente intuitivo, ossia la correlazione inversa tra il tasso di applicazione del rito concordato e quello della prescrizione<sup>121</sup>: si patteggia molto di più dove il numero di prescrizioni è limitato, mentre si patteggia assai poco ove è alta l'incidenza della prescrizione e, quindi, la speranza dell'impunità. In quest'ottica, non c'è dubbio che la sterilizzazione della prescrizione dopo il primo grado potrebbe incentivare l'accesso al patteggiamento (e più in generale a tutti i riti speciali consensuali)<sup>122</sup>; ma ci si illuderebbe a far affidamento solo ed esclusivamente su tale aspetto, perché l'esperienza italiana (e non solo)<sup>123</sup> dimostra chiaramente che l'imputato presta il proprio consenso al rito premiale soprattutto quando lo percepisce come l'unica alternativa rispetto a una condanna alla reclusione certa o molto probabile. Lo conferma in modo evidente il fatto che circa l'83% dei procedimenti che si avviano con il rito direttissimo vengono definiti con il patteggiamento (nel 34% dei casi) o con l'abbreviato (nel restante 50%)<sup>124</sup>.

### 9.1. Il patteggiamento.

In prima battuta, l'art. 4, comma 1, 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 cosiddetto "patteggiamento allargato" (per la fascia di pena superiore ai cinque anni di reclusione), l'estensione delle preclusioni oggettive, individuate in relazione a fattispecie di reato che si connotano per gravità e particolare allarme sociale»<sup>125</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. (il ddl. non punta, infatti, a delegare il Governo a compiere alcun altro ritocco alla disciplina del meccanismo in questione), non può che suscitare forti perplessità sul piano del rispetto dei diritti fondamentali. Non è un mistero, del resto, che nella prassi la giurisprudenza nostrana abbia riempito in senso fortemente negoziale le scarne

---

recente messa in luce anche dal Primo Presidente della Cassazione e dal Procuratore generale presso la suprema Corte: si vedano, in proposito, rispettivamente, la *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019* del Primo Presidente della Corte di cassazione, Giovanni Mammone, p. 28 e *l'Intervento del Procuratore generale della Corte suprema di cassazione, Giovanni Salvi, nell'Assemblea generale della Corte sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019*, p. 10.

<sup>121</sup> Il rinvio va a Z. FIŠER – M. GIALUZ, *La giustizia negoziata in Europa: uno sguardo comparato tra Slovenia e Italia*, in *Dir. pen. proc.*, 2012, p. 1157.

<sup>122</sup> Cfr. *supra* gli autori citati alla nota n. 34.

<sup>123</sup> Si veda in proposito J. DELLA TORRE, *La giustizia penale negoziata in Europa. Miti, realtà e prospettive*, Milano, 2019, p. 311 s., laddove una linea di tendenza viene individuata anche per il patteggiamento francese.

<sup>124</sup> V. *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019* del Primo Presidente della Corte di cassazione, Giovanni Mammone, p. 28.

<sup>125</sup> La citazione è tratta dalla Relazione illustrativa al ddl., p. 6.

previsioni – non a case definite «semilavorato normativo»<sup>126</sup> – con cui il legislatore regola il meccanismo negoziato<sup>127</sup>. L’indirizzo più accreditato, ribadito in plurimi arresti del massimo collegio, afferma, infatti, che il congegno in questione «si sostanzia nell’applicazione di una pena “senza giudizio”»<sup>128</sup>, «perché il giudice non deve dichiarare la colpevolezza dell’imputato, ma deve far riferimento all’accordo tra p.m. ed imputato sul merito dell’imputazione»<sup>129</sup>. Di talché, estendere l’ambito di applicazione del rito concordato, verosimilmente non porterebbe ad altro che a provocare un *vulnus* ancora più profondo al canone del *nulla poena sine iudicio*, posto che anche per fattispecie di reato di elevata gravità i giudici finirebbero per perpetuare la loro esegesi anticognitiva del patteggiamento, nonostante il fatto che la stessa si ponga in aperta frizione con l’art. 27, comma 2, Cost.<sup>130</sup> e, soprattutto, con l’art. 6, par. 2, della direttiva 2016/343/UE<sup>131</sup>.

Nel contempo, a suscitare preoccupazioni è il fatto che il riformatore, nonostante l’elevato livello di pena oggetto del patteggiamento super-allargato, non pensi neppure

<sup>126</sup> Cfr., a riguardo, V. FANCHIOTTI, *Il «nuovo patteggiamento» alla ricerca di un’identità*, in *Cass. pen.*, 1991, II, p. 36, nonché i plurimi studi di E. AMODIO, *Giustizia negoziata e ragionevole durata del processo*, in *Cass. pen.*, 2006, p. 3407; ID., *I due volti della giustizia negoziata nella riforma del patteggiamento*, *ivi*, 2004, p. 700; ID., *I procedimenti speciali nel labirinto della giustizia costituzionale*, in *Proc. pen. giust.*, 2012, n. 3, p. 114; ID., *La nuova fisionomia dei riti alternativi premiali*, in *Accertamento del fatto, alternative al processo, alternative nel processo*, Milano, 2007, p. 72 s.

<sup>127</sup> Per una recente analisi del tema, cfr. F. PERONI, *La peripezia del patteggiamento in un trentennio di sperimentazione*, in *Arch. pen. web.*, 2019, n. 3, p. 6 ss.; A. SANNA, *Il “patteggiamento” tra prassi e novelle legislative*, Milano, 2018, pp. 3 ss., nonché, volendo, J. DELLA TORRE, *La giustizia penale negoziata in Europa*, cit., pp. 184 ss.

<sup>128</sup> In questo senso v. Cass., sez. un., 8 maggio 1996, De Leo, in *Dir. pen. proc.*, 1996, p. 1227, con nota di F. PERONI, *Il patteggiamento senza revoca della sospensione condizionale concessa in precedenza*. Tra le altre pronunce significative in tema cfr. Cass., sez. un., 25 novembre 1998, Messina, in *Cass. pen.*, 1999, p. 1746, con nota di F. PERONI, *Ribadita dalle Sezioni unite l’incompatibilità tra patteggiamento schemi negoziali diretti al proscioglimento*; Cass., sez. un., 27 maggio 1998, Bosio, *ivi*, p. 833; Cass., sez. un., 25 marzo 1998, Giangrasso, *ivi*, 1998, p. 2897; Cass., sez. un., 25 marzo 1998, Palazzo, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1998, p. 1378; Cass., sez. un., 28 maggio 1997, Lisuzzo, *ivi*, p. 1377; Cass., sez. un., 26 febbraio 1997, Bahrouni, in *Cass. pen.*, 1997, p. 2666, con nota di D. CARCANO, *La sentenza di patteggiamento non è titolo per la revoca di una precedente sospensione condizionale della pena: una soluzione da rimeditare? Più di recente*, cfr. Cass., sez. VI, 30 gennaio 2019, n. 16874, laddove si afferma che la sentenza di patteggiamento «è caratterizzata dalla assenza di accertamento dei fatti e da una valutazione delle prove implicita e limitata alla verifica della (in)sussistenza delle ipotesi di cui all’art. 129 c.p.».

<sup>129</sup> La citazione è sempre ripresa da Cass., sez. un., 8 maggio 1996, De Leo, cit., p. 1227.

<sup>130</sup> A riguardo, cfr., per tutti, G. LOZZI, *L’applicazione della pena su richiesta delle parti*, in *I riti differenziati nel nuovo processo penale*, Milano, 1990, pp. 31 ss.; ID., *Il patteggiamento e l’accertamento di responsabilità: un equivoco che persiste*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1998, pp. 1396 ss.; ID., *Lezioni di procedura penale*, 13<sup>a</sup> ed., Torino, 2018, pp. 499 ss.; F. PERONI, *La sentenza di patteggiamento*, Padova, 1999, p. 16; nonché A. SANNA, *Il “patteggiamento” tra prassi e novelle legislative*, cit., pp. 26 ss. *Contra*, invece, la nota tesi di P. FERRUA, *Il ruolo del giudice nel controllo delle indagini e nell’udienza preliminare*, in ID., *Studi sul processo penale*, 1990, p. 69 s., nonché, più di recente, M. DANIELE – P. FERRUA, *Venti di riforma dell’udienza preliminare*, cit., pp. 84 ss.

<sup>131</sup> In proposito, cfr. M. GIALUZ, *La tendenza espansiva della revisione: innovazioni della giurisprudenza e silenzi del legislatore*, in G. CANZIO – R. BRICCHETTI (a cura di) *Le impugnazioni penali. Fra legislatore e giudici*, Milano, 2019, p. 594, nonché F. PERONI, *La peripezia del patteggiamento in un trentennio di sperimentazione*, cit., p. 20 s. Nello stesso senso, volendo, J. DELLA TORRE, *La giustizia penale negoziata in Europa*, cit., pp. 552 ss.

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<sup>132</sup>. Pertanto, sarebbe stato quantomeno auspicabile che il Governo 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.<sup>133</sup>, 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>134</sup>.

Peraltro, al di là di queste (e di altre) criticità, a suscitare riserve è, più in generale, proprio l'idea di fondo, che sta alla base della proposta *de qua*, secondo cui, per aumentare in modo netto l'efficacia deflativa del rito concordato, basterebbe elevarne l'ambito di applicazione. Ebbene, l'esperienza di quanto accaduto con la riforma del patteggiamento allargato, compiuta mediante l. 12 giugno 2003, n. 134<sup>135</sup>, porta a ritenere che una siffatta impostazione sia, a dir poco, semplicistica.

Merita ricordare che, dopo il 2003, allorquando la pena negoziabile è stata elevata da due e cinque anni, il numero delle sentenze di patteggiamento non solo non è affatto aumentato, ma, per contro, è diminuito con un *trend* alquanto significativo. Se, infatti, nel 2001 vi erano in totale 79.408 sentenze di patteggiamento e nel 2005 queste sono salite a 86.822<sup>136</sup>, le stesse già nel 2010 erano scese a 85.445<sup>137</sup>, numero che è diminuito a 77.141 nel 2014 e, ancora, a 65.380 nel 2015<sup>138</sup>. Questi dati forniscono una prima precisa riprova del fatto che il tasso di applicazione in concreto di un meccanismo contrattato non dipende, come ha sempre pensato il legislatore italiano, unicamente da quanto sia esteso il suo ambito di applicazione. Tutt'al contrario: l'effettivo successo statistico di uno

<sup>132</sup> Cfr., a riguardo, J. DELLA TORRE, *La giustizia penale negoziata in Europa*, cit., pp. 387 ss.

<sup>133</sup> Sulla scarsa applicazione nella prassi di tale garanzia, cfr. S. MARCOLINI, *A quali condizioni i negoziati sulla pena sono conformi alla Cedu?*, in *Cass. pen.*, 2014, p. 3495, nonché A. SANNA, *Il "patteggiamento" tra prassi e novelle legislative*, cit., p. 41.

<sup>134</sup> Cfr., in proposito, Corte edu, sez. III, 29 aprile 2014, *Natsolishvili e Togonidze c. Georgia*, § 92, sulla quale cfr. L. BACHMAIER, *The European Court of Human Rights on Negotiated Justice and Coercion*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2018, pp. 236 ss.; M.-A. BEERNAERT, *Transactions, accords de plaider coupable et autres procédures judiciaires simplifiées*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2015, pp. 208 ss.; S. MARCOLINI, *A quali condizioni i negoziati sulla pena sono conformi alla Cedu?*, cit., pp. 3488 ss.; D. NEGRI, *Deroghe al contraddittorio e consenso delle parti*, in A. GAITO (a cura di), *I principi europei del processo penale*, Roma, 2016, p. 487 s.

<sup>135</sup> Sulla riforma in questione cfr., per tutti, A. DE CARO (a cura di), *Patteggiamento allargato e sistema penale*, Milano, 2004, *passim*; F. PERONI (a cura di), *Patteggiamento "allargato" e giustizia penale*, Torino, 2004, *passim*.

<sup>136</sup> I dati del numero complessivo delle sentenze di applicazione della pena dall'anno 2001 al 2006 si possono trovare pubblicati in M. GIALUZ, voce *Applicazione della pena su richiesta delle parti*, in *Enc. dir.*, *Annali II*, vol. I, Milano, 2008, p. 17, nota 17.

<sup>137</sup> Cfr. Ministero della giustizia, Direzione Generale di Statistica. Dati statistici 1° luglio 2010 – 30 giugno 2011, B) Settore penale, in *www.cortedicassazione.it*, p. 218, sempre dal medesimo report si ricava che nel 2009 il numero complessivo di sentenze patteggiate era di 85.392 unità.

<sup>138</sup> I dati complessivi per gli anni 2013-2014 e 2014-2015 sono tratti da dalla *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2015* del Primo Presidente della Corte di Cassazione, Giovanni Canzio, p. 53.

strumento negoziato è legato a una pluralità di ulteriori elementi, tra cui spiccano non solo «l'efficienza del pubblico ministero e del sistema di giustizia penale nel suo complesso»<sup>139</sup>, ma soprattutto la concorrenza di altri istituti. Oltre alla già ricordata prescrizione, vanno considerati diversi meccanismi indulgenziali o premiali, che hanno fortemente eroso il “bacino di approvvigionamento” dell'applicazione concordata di pena<sup>140</sup>. Più precisamente, dati ed esperienza provano che a fare una concorrenza spietata al rito concordato sono stati, soprattutto, il giudizio abbreviato<sup>141</sup> e la messa alla prova per adulti<sup>142</sup>: di talché, tenuto conto del fatto che l'esecutivo non ha – ad oggi – ideato alcuno stratagemma per invertire tale costante *trend*, non stupirà se lo stesso dovesse continuare anche in caso di innalzamento dell'ambito di operatività del patteggiamento a 8 anni e, pertanto, se l'effettivo incremento di sentenze concordate non fosse affatto all'altezza delle speranze dei riformatori.

## 9.2. Il giudizio abbreviato.

La seconda modifica suggerita dal ddl. Bonafede in tema di riti speciali concerne il giudizio abbreviato. A questo proposito, l'art. 4, comma 1, lett. *b* dell'atto, allo scopo di valorizzare la forma “condizionata” di tale procedimento, punta a ristrutturare la regola di ammissione di cui all'art. 438, comma 5, c.p.p. A differenza delle precedenti versioni della bozza<sup>143</sup>, 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». In sostanza, fermo restando il criterio della necessità dell'integrazione probatoria, già presente nella versione vigente dell'articolo in questione, i *conditores* mirano a sostituire la regola di ammissione della “compatibilità con le finalità di economia processuale proprie del procedimento”, con un parametro legato al concetto di risparmio di tempi rispetto alla fase dibattimentale.

A un'analisi attenta non sfuggirà che una tale riformulazione letterale dell'art. 438, comma 5, c.p.p. si pone, in realtà, nel solco della giurisprudenza costituzionale in materia. È noto, del resto, che nella prima importante pronuncia successiva alla riforma

---

<sup>139</sup> Così, Z. FIŠER – M. GIALUZ, *La giustizia negoziata in Europa: uno sguardo comparato tra Slovenia e Italia*, cit. p. 1157.

<sup>140</sup> Sia consentito rinviare, in proposito, a J. DELLA TORRE, *La giustizia penale negoziata in Europa*, cit., pp. 306 ss.

<sup>141</sup> Sul punto v., di recente, R. BRICCHETTI, *Poche parole, ma schiette sul falso mito della prescrizione “ammazza processo” (e altro ancora)*, in *www.discrimen.it*, 17 febbraio 2020, p. 4.

<sup>142</sup> Questa tesi è stata sostenuta in J. DELLA TORRE, *La giustizia penale negoziata in Europa*, cit., p. 307 s.

<sup>143</sup> Nelle prime versioni del progetto di riforma, il proposito – avallato soprattutto dall'avvocatura – era quello di modificare le condizioni per l'accoglimento della richiesta di giudizio abbreviato condizionato «sostituendo il requisito della compatibilità dell'integrazione con le finalità di economia processuale proprie del procedimento con i requisiti di rilevanza, novità, specificità, non sovrabbondanza della prova o dei fatti oggetto di prova».

dell'abbreviato, compiuta dalla legge Carotti, la Consulta ha proposto un'esegesi "atrofizzante" del criterio, oggi in vigore, della "compatibilità con le finalità di economia processuale", stabilendo che, per svolgere siffatta valutazione, l'abbreviato va posto a raffronto con l'ordinario giudizio dibattimentale<sup>144</sup>. Più precisamente, il giudice delle leggi ha ritenuto che «la valutazione delle esigenze di economia vada effettuata confrontando i tempi del rito con la durata che questo avrebbe ove si celebrasse l'ordinario giudizio dibattimentale»<sup>145</sup>. Muovendosi in quest'ottica, la Consulta è arrivata alla conclusione per cui anche «nelle situazioni in cui è oggettivamente necessario procedere a una anche consistente integrazione probatoria [...] il giudizio abbreviato si traduce sempre e comunque in una considerevole economia processuale rispetto all'assunzione della prova in dibattimento»<sup>146</sup>; e ciò in quanto, per un verso, «l'imputato accetta che gli atti oggetto dell'eventuale integrazione probatoria siano acquisiti mediante le forme previste dall'art. 422 [...] così da evitare la più onerosa formazione della prova in dibattimento» e, per l'altro, il prevenuto «presta il suo consenso a essere giudicato dal giudice monocratico dell'udienza preliminare»<sup>147</sup>.

Ciò posto, sembra che una ristrutturazione dell'art. 438, comma 5, c.p.p., del tipo di quella suggerita dall'art. 4, comma 1, lett. *b* della riforma Bonafede 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. Attraverso una simile chiave di lettura, è peraltro ovvio che il requisito del "confronto con il dibattimento" risulterebbe, in realtà, «*tamquam non esset* ai fini dell'esercizio dell'attività valutativa del giudice»<sup>148</sup>. Per contro, l'unico filtro davvero rilevante per selezionare le integrazioni probatorie ammissibili sarebbe quello (invariato) della necessità ai fini della decisione.

---

<sup>144</sup> Il rinvio va a Corte cost., 7 maggio 2001, n. 115, in *Cass. pen.*, 2001, pp. 2603 ss. con nota di F. ZACCHÈ, *Nuovi poteri probatori nel rito abbreviato*; in *Foro it.*, 2001, I, c. 2150 ss., con nota di G. DI CHIARA; in *Giur. cost.*, 2001, pp. 917 ss., con note M. ANNUNZIATA, *In tema di atti utilizzabili nel rito abbreviato* e di G. GARUTI, *La Corte costituzionale promuove la struttura del "nuovo" rito abbreviato*; in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2002, p. 1073, con nota di G. LOZZI, *Giudizio abbreviato e contraddittorio: dubbi non risolti di legittimità costituzionale*.

<sup>145</sup> Cfr. Corte cost., 7 maggio 2001, n. 115, in *Cass. pen.*, cit., p. 2607.

<sup>146</sup> Così, Corte cost., 7 maggio 2001, n. 115, cit., p. 2608.

<sup>147</sup> V., ancora, Corte cost., 7 maggio 2001, n. 115, cit., p. 2608.

<sup>148</sup> La citazione è tratta da G. DI CHIARA, sub *art. 438 c.p.p.*, in A. GIARDA – G. SPANGHER (a cura di), *Codice di procedura penale commentato*, 5ª ed., t. II, Milano, 2017, p. 1610. Non è un caso che Cass., sez. un., 27 ottobre 2004, n. 44711, in *Cass. pen.* 2005, pp. 358 ss., con nota di P. SPAGNOLO, *Note minime in tema di giudizio abbreviato condizionato: prova necessaria, legalità della pena, oneri dell'imputato*, abbia affermato che l'esegesi della Consulta abbia determinato una sorta di "neutralizzazione" della portata del requisito della compatibilità con le finalità di economia processuale.

Ciò nondimeno, la modifica prospettata potrebbe comunque incentivare il ricorso all'abbreviato condizionato. A ben vedere, infatti, nonostante l'esegesi estensiva della clausola della compatibilità con l'economia processuale fornita dalla Corte costituzionale, una parte della giurisprudenza di legittimità ha comunque fatto leva su di essa per giustificare il rigetto di richieste di integrazione probatoria giudicate eccessive. Si è ritenuto, ad esempio, che il diniego di accesso al rito abbreviato è legittimo quando viene richiesto l'esame di un numero elevato di testimoni (nel caso di specie erano sette) oppure quando si richiede l'audizione di un soggetto in relazione a una quantità molto rilevante di fatti<sup>149</sup>; o, ancora, laddove la richiesta di accesso all'abbreviato condizionato venga subordinato all'esame di un collaboratore di giustizia, la cui audizione debba riferirsi a una quantità rilevante di vicende coinvolgenti una pluralità di soggetti<sup>150</sup>.

Ebbene, alla luce di ciò, la manovra Bonafede potrebbe forse incrementare l'impatto statistico dell'abbreviato condizionato. Il problema è, però, che così come oggi configurato (e specie se si finisse per generalizzare nella prassi la regola per cui l'imputato potrebbe subordinare la richiesta anche all'ammissione di una quantità rilevante di prove) «il rito di "abbreviato" ha poco: dura nel tempo perché può comportare attività istruttoria, perché ospita l'azione civile del danneggiato dal reato, perché la sentenza di primo grado è appellabile, perché quella d'appello è ricorribile»<sup>151</sup>. Insomma, sembra che 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 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.

Le strade da poter seguire in proposito sono tante, tra cui, una particolarmente auspicabile è quella che passa per la secca abrogazione della l. 12 aprile 2019, n. 33, la quale ha improvvidamente stabilito l'impossibilità di accedere al giudizio abbreviato per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo<sup>152</sup>. Com'è stato a più voci rilevato, siffatta novella produrrà un significativo ingolfamento del carico giudiziario delle Corti d'assise<sup>153</sup>; pertanto, onde evitare tale effetto esiziale, è meglio che il legislatore torni sui

---

<sup>149</sup> Cfr., ad esempio, Cass. sez. III, 17 maggio 2012, n. 28141, in *DeJure*. Nello stesso senso, tra le tante, cfr. Cass., sez. I, 12 novembre 2018, n. 315, *ivi*; Cass., sez. II, 12 ottobre 2016, n. 46974, *ivi*.

<sup>150</sup> Così, Cass., sez. III, 23 ottobre 2014, n. 6175, in *Cass. pen.*, 2015, p. 3213.

<sup>151</sup> In tal senso, efficacemente, R. BRICCHETTI, *Poche parole, ma schiette sul falso mito della prescrizione*, cit., p. 4.

<sup>152</sup> In merito a tale novella, cfr., per tutti, G. DI CHIARA, *Giudizio abbreviato, reati "da ergastolo", populismo penale e Stato di diritto*, in *Proc. pen. giust.*, 2019, pp. 1037 ss.; S. PREZIOSI, *Ergastolo e paradigma punitivo nel fuoco del giudizio abbreviato: linee di intersezione fra diritto e processo penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2020, pp. 245 ss.; D. VIGONI, *Ancora una riforma del giudizio abbreviato: l'inammissibilità per i delitti puniti con l'ergastolo*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, pp. 918 ss.; F. ZACCHÈ, *Inammissibile l'abbreviato per i reati puniti con l'ergastolo*, in *Proc. pen. giust.*, 2019, pp. 1202 ss.

<sup>153</sup> Si sofferma su questo dato anche la *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019* del Primo Presidente della Corte di Cassazione, Giovanni Mammone, p. 26. Si vedano, in proposito, le efficaci critiche



propri passi, consentendo nuovamente ai prevenuti di accedere al procedimento speciale in questione anche per i reati sanzionati con la pena perpetua.

Sono, però, prospettabili riforme ben più ambiziose: un'idea radicale – anche se difficilmente realizzabile sul piano politico – 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>154</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>155</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<sup>156</sup>; 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<sup>157</sup>.

---

di G. DI CHIARA, *Giudizio abbreviato*, cit., p. 1039 s.

<sup>154</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>155</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). È ovvio che una riforma di questo tipo potrebbe essere prospettabile soltanto all'interno di una novella sistematica dell'intero processo penale di primo grado. Difatti, solo riuscendo a recuperare sufficienti risorse da altri interventi – quali, ad esempio, l'eliminazione secca dell'udienza preliminare – il sistema riuscirebbe a reggere un tale maggiore *surplus* di garanzie nell'abbreviato di primo grado.

<sup>156</sup> Rinnovazione ritenuta indispensabile dalle Sezioni Unite (il rinvio va, com'è noto, a Cass., sez. un., 19 gennaio 2017, n. 18620, in *Cass. pen.*, 2017, pp. 2666 ss., con nota di R. APRATI, *Overtuning sfavorevole in appello e mancanza del riesame*; in *Dir. pen. cont.*, 8 maggio 2017, con nota di L. LUPÁRIA – H. BELLUTA, *Ragionevole dubbio e prima condanna in appello: solo la rinnovazione ci salverà?*; in *Dir. pen. proc.*, 2017, p. 1437 s., con nota di V. AIUTI, *Condanna in appello e rito abbreviato*) e avallata dalla Corte costituzionale (cfr. Corte cost., 20 marzo 2019, n. 124, in *Cass. pen.*, 2019, pp. 3603 ss., con osservazioni di E. APRILE, nonché in *Dir. pen. cont.*, 17 giugno 2019, con nota di H. BELLUTA, *Tra legge e giudice: la Corte costituzionale “approva” la nuova fisionomia della rinnovazione probatoria in appello, come interpretata dalle Sezioni unite*). In tema, cfr. la recente sintesi DI H. BELLUTA – L. LUPÁRIA, [La rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale fra legge e giurisprudenza: punti fermi...e non](#), in questa *Rivista*, 20 novembre 2019 e di G. CANESCHI, *La rinnovazione istruttoria in appello dopo la riforma Orlando: una non soluzione ad un problema apparente*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, pp. 821 ss.

<sup>157</sup> Si veda, in proposito, *supra* § 2.

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>158</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. D'altra parte, che il corollario del diritto di difesa, rappresentato dal diritto di presentare appello, non costituisca una tutela indisponibile per l'accusato è pacificamente testimoniato, sia dal meccanismo del ricorso *per saltum*, sia – soprattutto – dalla previsione di cui all'art. 448 c.p.p., che, da sempre, stabilisce la totale inappellabilità per l'imputato delle sentenze di patteggiamento, proprio perché esse sono frutto (anche) della sua volontà<sup>159</sup>. Di talché, un tanto porta a dire che se i prevenuti possono legittimamente rinunciare a un secondo grado di giudizio nel momento in cui si avvalgono di siffatti istituti, lo stesso dovrebbe per forza valere anche nel caso venisse stabilita l'inappellabilità delle decisioni pronunciate in abbreviato.

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<sup>160</sup>), né tantomeno con l'art. 14, par. 5 del PIDCP<sup>161</sup>.

Certo, non si può negare che la prospettiva abolizionistica potrebbe prestarsi ad alcune obiezioni, tra cui principalmente il timore per cui una tale modifica possa disincentivare in modo eccessivo l'abbreviato, dimostrandosi di conseguenza controproducente in chiave di deflazione.

Non pare, però, che le cose debbano andare così.

Da un lato, infatti, l'eliminazione dell'appello nell'abbreviato potrebbe portare i prevenuti a scegliere in modo più massiccio procedimenti speciali ben più economici per l'ordinamento (come il patteggiamento super-allargato di cui si prospetta l'introduzione, oppure la messa alla prova).

Da un altro lato, il rischio di un calo delle richieste potrebbe essere compensato dalla riformulazione (magari ancora più) estensiva dei criteri di ammissione di accesso all'abbreviato condizionato (destinata a incentivare gli imputati che ritengono di poter provare la loro innocenza anche al di fuori del contraddittorio), nonché dagli ulteriori benefici (che andrebbe a invogliare soprattutto gli imputati la cui situazione probatoria risulti compromessa).

---

<sup>158</sup> Cfr. la recentissima pronuncia Corte cost., 26 febbraio 2020, n. 34, in questa *Rivista*, con nota di G. LEO, [La Consulta rigetta i dubbi sulla legittimità costituzionale dei nuovi limiti al potere di appello del pubblico ministero](#), la quale richiama una fitta giurisprudenza costituzionale sul punto. Si veda anche, in termini particolarmente espliciti, Corte cost., 14 luglio 2017, n. 199, in *Giur cost.*, 2017, pp. 1773 ss.

<sup>159</sup> In proposito si consenta il rinvio a M. GIALUZ, voce *Applicazione della pena su richiesta delle parti*, cit., p. 42.

<sup>160</sup> Il rinvio va alla già citata Corte edu, sez. III, 29 aprile 2014, *Natsolishvili e Togonidze c. Georgia*, § 96.

<sup>161</sup> In merito alla rinunciabilità della garanzia stabilita all'art. 14, par. 5, PIDCP, cfr. la recente monografia di D. DJUKIĆ, *The Right to Appeal in International Criminal Law*, Leiden – Boston, 2019, p. 80.

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.

### 9.3. *Gli interventi in materia di giudizio immediato e procedimento per decreto.*

Il ddl. contiene, infine, alcune direttive di delega in tema di giudizio immediato e di procedimento per decreto (art. 4, comma 1, lett. *c* e *d*), le quali sono assai meno significative rispetto a quelle concernenti il patteggiamento.

Con riferimento all'immediato, l'intento è di introdurre una direttiva di delega volta a facilitare la conversione tra questo rito, da un lato, e il patteggiamento/l'abbreviato, da un altro lato. Più precisamente, stando a quanto si afferma nella relazione illustrativa, il proposito è quello di far sì che «l'imputato che vedesse respinta l'istanza di giudizio abbreviato condizionata ad un'integrazione probatoria [possa] avanzare richiesta di giudizio abbreviato non condizionato o richiesta di applicazione della pena, così come»<sup>162</sup> il prevenuto che si vedesse rigettato un patteggiamento possa domandare l'abbreviato. Ebbene, al di là del fatto che suscita perplessità la circostanza per cui il riformatore non abbia pensato di introdurre una forma di conversione agevolata analoga anche tra il rito di cui all'art. 453 e ss. c.p.p. e la messa alla prova per adulti, non si può non rilevare come il ritocco in questione produrrebbe comunque solo benefici minimali in termini di riduzione del carico giudiziario, dato il numero estremamente basso di casi in cui opera il giudizio immediato (si pensi, ad esempio, che, dinanzi ai tribunali in composizione monocratica, il numero totale degli immediati non frutto di un'opposizione a decreto penale si è attestato negli ultimi anni, in modo costante, a meno di 4000 procedimenti<sup>163</sup>).

Per quel che concerne il procedimento monitorio, in prima battuta si vorrebbe ampliare il lasso di tempo entro cui il pubblico ministero può depositare la richiesta di attivazione del rito a un anno (e non più sei mesi) dalla data in cui il nome della persona alla quale il reato è attribuito è iscritto nel registro nelle notizie di reato (art. 4, comma 1, lett. *d*, n. 1). La modifica in questione non appare condivisibile: il raddoppio del termine utile per domandare il procedimento per decreto pare, infatti, incoerente, sia rispetto alle finalità di accorciamento dei processi che dovrebbe rappresentare il *fil rouge* della riforma, sia, soprattutto, se parametrata alla stregua dei criteri di massima celerità e semplificazione, che devono caratterizzare il procedimento speciale in questione. In altre parole, proprio perché – ad oggi – siffatto meccanismo può operare soltanto per fattispecie di reato bagatellari, di semplice definizione, pare del tutto ragionevole mantenere il termine entro cui lo stesso può essere richiesto alla soglia attuale.

---

<sup>162</sup> Cfr. Relazione illustrativa al ddl., p. 6.

<sup>163</sup> Si tratta di dati ministeriali, desunti dal seguente [link](#).

In secondo luogo, preso atto dei livelli bassissimi di effettivo recupero delle pene pecuniarie irrogate a seguito di emissione di decreto penale, l'esecutivo ha inserito una direttiva di delega volta a subordinare l'estinzione del reato nei casi previsti dall'art. 460, comma 5, c.p.p. all'effettivo pagamento della sanzione monetaria (art. 4, comma 1, lett. d, n. 2). In sostanza, l'idea dei *conditores* è quella di incentivare l'effettivo pagamento delle pene pecuniarie, condizionando a tale requisito la possibilità di ottenere il beneficio dell'estinzione del reato, trascorso un determinato periodo di tempo senza che il condannato commetta un nuovo reato. Si tratta, a nostro parere, di una previsione che suscita forti dubbi di costituzionalità per violazione dell'art. 3 Cost., dal momento che la stessa sembra poter produrre effetti discriminatori nei confronti degli strati più poveri della popolazione. Difatti, a seguito dell'implementazione di una regola di tal tipo, un abbiente, a parità di comportamento ineccepibile entro il periodo di tempo stabilito per l'estinzione del reato, potrebbe, infatti, ottenere il beneficio, quando, invece, un soggetto sprovvisto di mezzi per provvedere al pagamento non potrebbe giovare dello stesso; e ciò in spregio ai principi supremi su cui si basa la nostra Carta costituzionale.

Infine, allo scopo di promuovere pagamenti più tempestivi e aumentare l'appetibilità del rito, l'art. 4, comma 1, lett. d, n. 3 prevede la possibilità «della riduzione di un quinto della somma dovuta nel caso di rinuncia all'opposizione e di pagamento entro il termine di dieci giorni decorrente dalla notificazione del decreto penale di condanna»<sup>164</sup>. Al di là dei rischi di discriminazione in base al censo determinati anche da siffatta previsione, la stessa assai difficilmente potrebbe invertire il *trend* di brusca decadenza statistica a cui è andato incontro il rito *de quo* nel corso degli anni. A tal proposito, basti, infatti, pensare che se nel 2009 era stato emanato un totale di 97.565 decreti penali di condanna esecutivi<sup>165</sup>, nell'anno 2018-2019 gli stessi sono scesi a 31.502 (pari al solo 4% dei procedimenti definiti dalle sezioni gip/gup)<sup>166</sup>. Anche in questo caso, per rimediare a questo impressionante crollo ci vorrebbero riforme assai più radicali (si pensi, ad esempio, alla possibilità di estendere l'ambito di operatività del rito monitorio anche a una serie di reati per cui l'accusa ritenga vada applicata una pena detentiva, seppur condizionalmente sospesa, come avviene in altri Paesi europei<sup>167</sup>), di cui, però, ancora una volta, non vi è alcuna traccia nel ddl. in commento.

---

<sup>164</sup> Così si esprime la Relazione illustrativa al ddl., p. 6.

<sup>165</sup> I dati sono anche in questo caso tratti dal seguente [sito](#).

<sup>166</sup> Cfr. *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019* del Primo Presidente della Corte di Cassazione, Giovanni Mammone, p. 27.

<sup>167</sup> Un tanto accade, ad esempio, in Austria, Germania e Ungheria: sul punto cfr. S. QUATTROCOLO, *Participatory Rights in Comparative Criminal Justice. Similarities and Divergences Within the Framework of the European Law*, in S. QUATTROCOLO – S. RUGGERI (a cura di), *Personal Participation in Criminal Proceedings: A Comparative Study of Participatory Safeguards and in absentia Trials in Europe*, Cham, 2019, p. 495. Esistono, peraltro, modelli anche molto più estremi: si pensi, ad esempio, a quello olandese, in cui l'ambito di applicazione del rito monitorio è esteso a reati punti fino a un massimo di sei anni di pena detentiva (sul punto v. M.J. BLOTWIJK – M. FERNANDEZ-BERTIER, *Out-of-court criminal dispute resolution in the Netherlands, Belgium and the U.S.*, in *Tijdschrift voor Sanctierecht & Onderneming*, 2015, p. 96.), oppure a quello polacco, dove lo stesso è applicabile persino a fattispecie sanzionate fino a dieci anni di carcere (in proposito, v. A. HEINZE – S. FYFE, *The Role of the Prosecutor*, in K. AMBOS (a cura di), *Criminal Law and Criminal Justice. Anglo-German Dialogues*, vol. I, Cambridge, 2020, p. 373).

## 10. Le modifiche alla disciplina del giudizio.

L'art. 5 del ddl. contiene una serie di direttive di delega dedicate al giudizio di primo grado. Si tratta, anche questo caso, di modifiche frammentarie, le quali possono essere suddivise – a fini di chiarezza espositiva – in tre gruppi.

Vi è, in primo luogo, una previsione (art. 5, comma 1, lett. *a*) volta a codificare prassi già esistenti – e spesso cristallizzate in protocolli<sup>168</sup> – 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.

In secondo luogo, vi sono alcune direttive di delega che non sembrano poter essere considerate realmente pertinenti rispetto all'obiettivo di diminuire la durata dei procedimenti e/o di sfoltire il carico giudiziario in eccesso<sup>169</sup>. Tra queste spicca, senz'altro, l'art. 5, comma 1, lett. *b*, il quale – in ottemperanza ai suggerimenti della magistratura<sup>170</sup> – è teso a (re)introdurre una relazione illustrativa delle parti sulla richiesta di prove. Si tratta «di un ritorno al passato»<sup>171</sup>: la proposta evoca, infatti, la vecchia “esposizione introduttiva” che l'originario art. 493 c.p.p. «affidava (asimmetricamente) al p.m.»<sup>172</sup>. Non è un mistero che siffatto istituto è stato eliminato dalla legge Carotti perché spesso impiegato nella prassi per portare indebitamente a conoscenza del giudice dibattimento elementi raccolti nel corso delle indagini preliminari, al fine di condizionarne il convincimento e di aggirare le previsioni poste a

---

<sup>168</sup> Si veda, ad esempio, il § 2.4 del protocollo delle udienze penali del Tribunale di Pisa, in [www.ordineavvocati.pisa.it](http://www.ordineavvocati.pisa.it).

<sup>169</sup> In tale novero sembra poter essere fatto rientrare l'art. 5, comma 1, lett. *c*, il quale ambisce a stabilire una regola secondo cui «la rinuncia di una parte all'assunzione delle prove ammesse a sua richiesta non sia condizionata al consenso delle altre parti». Come si è condivisibilmente affermato, infatti, l'aspettativa di risparmio di tempo sottesa a siffatta previsione «può in concreto venire frustrata. Ove infatti non fosse richiesto il loro consenso alla rinuncia, le altre parti potrebbero vedersi costrette a presentare liste testimoniali ed avanzare richieste di prova assai più corpose, onde evitare il rischio di altrui rinunce all'assunzione di prove cui pure esse hanno interesse» (cfr., in tal senso, il documento del Consiglio direttivo dell'Associazione tra gli studiosi del processo penale, *Prime osservazioni sui trentadue punti*, cit., p. 5).

<sup>170</sup> Si veda, in proposito, il documento dell'ANM, *Proposte di riforma dell'Associazione Nazionale Magistrati in materia di diritto e processo penale*, approvate dal Comitato Direttivo Centrale nella riunione del 10 novembre 2018, in [www.associazionemagistrati.it](http://www.associazionemagistrati.it), p. 17.

<sup>171</sup> Così, E.N. LA ROCCA, *La prima delega del decennio per la riforma del processo penale*, cit., p. 12.

<sup>172</sup> Cfr. documento del Consiglio direttivo dell'Associazione tra gli studiosi del processo penale, *Prime osservazioni sui trentadue punti*, cit., p. 5.

tutela del canone fondamentale di separazione delle fasi<sup>173</sup>. Ebbene, a parte il fatto che la “relazione illustrativa” di cui si propone l’inserimento pare poter riprodurre tale problematica, non vi sono dubbi nell’affermare che la direttiva di delega in questione è idonea ad appesantire l’attuale (già elefantiaco) *iter* dibattimentale, risultando in definitiva del tutto incoerente rispetto ai propositi efficientisti perseguiti dai riformatori.

In terzo luogo, l’art. 5 contempla alcune previsioni effettivamente in linea con l’obiettivo di accelerare il procedimento di primo grado<sup>174</sup>, la più importante delle quali è, senza dubbio, la direttiva di cui alla lett. e. Quest’ultima è tesa, infatti, a intervenire sul *punctum dolens*, oggetto di plurimi e assai recenti arresti giurisprudenziali<sup>175</sup>, della tematica della rinnovazione del dibattimento nel caso di mutamento della persona fisica di uno dei componenti del collegio<sup>176</sup>. 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 innanzi al collegio diversamente composto, nel contraddittorio con la persona nei cui confronti le dichiarazioni medesime saranno utilizzate».

<sup>173</sup> Si veda, in proposito, ancora il documento del Consiglio direttivo dell’Associazione tra gli studiosi del processo penale, *Prime osservazioni sui trentadue punti*, cit., p. 5.

<sup>174</sup> In questo insieme paiono poter essere fatte rientrare le direttive di cui all’art. 5, comma 1, lett. d e f, le quali sono volte rispettivamente, a prevedere il deposito delle consulenze tecniche e della perizia entro un termine congruo precedente l’udienza fissata per l’esame del consulente o del perito (per una critica a tale disposizione cfr. E.N. LA ROCCA, *La prima delega del decennio per la riforma del processo penale*, cit., p. 13) e a stabilire che nella formazione dei ruoli di udienza e nella trattazione dei processi, ai sensi dell’art. 132-*bis* disp. att. c.p.p., sia assicurata priorità assoluta anche ai processi relativi ai delitti colposi di comune pericolo.

<sup>175</sup> Si pensi solo a Corte cost., 29 maggio 2019, n. 132, in *Dir. pen. cont.*, 3 giugno 2019, con nota di R. MUZZICA, *La rinnovazione del dibattimento per mutamento del giudice: un impulso della Corte costituzionale per una regola da rimeditare* (sulla quale cfr., tra i molti, M. DANIELE, *Le “ragionevoli deroghe” all’oralità in caso di mutamento del collegio giudicante: l’arduo compito assegnato dalla Corte costituzionale al legislatore*, in [www.discrimen.it](http://www.discrimen.it), 14 novembre 2019; P. FERRUA, *Il sacrificio dell’oralità nel nome della ragionevole durata: i gratuiti suggerimenti della Corte costituzionale al legislatore*, in *Arch. pen. web.*, 2019, n. 2; O. MAZZA, *Il sarto costituzionale e la veste stracciata del codice di procedura penale*, *ivi*; D. NEGRI, *La Corte costituzionale mira a squilibrare il “giusto processo” sulla giostra dei bilanciamenti*, *ivi*; C. SCACCIANOCE, *Mutamento del giudice e rinnovazione della prova: la Corte costituzionale esorbita dai confini accusatori*, in *Proc. pen. giust.*, 2020, pp. 174 ss.; G. SPANGHER, *Immutabilità del giudice. La norma non è incostituzionale ma per la Corte va cambiata*, in [www.ilpenalista.it](http://www.ilpenalista.it), 11 giugno 2019; E. VALENTINI, *Dalla Corte costituzionale un invito a ridimensionare il principio di immutabilità del giudice penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, pp. 1716 ss.), nonché a Cass., sez. un., 30 maggio 2019, Bajrami, in *DeJure*, sulla quale si veda l’intervista di L. MAGI a P. FERRUA – C. INTRIERI – F. CASCINI e N. RUSSO, dal titolo *Tramonto della immediatezza o sano realismo? Le Sezioni unite Bajrami e il novum processuale*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 30 ottobre 2019, nonché la nota di A. MANGIARACINA, *Immutabilità del giudice versus efficienza del sistema: il dictum delle Sezioni Unite*, in *Proc. pen. giust.*, 2020, pp. 151 ss.

<sup>176</sup> Per una compiuta analisi della tematica, cfr. P. RENON, *Mutamento del giudice penale e rinnovazione del dibattimento*, Torino, 2008, *passim*. Più di recente, cfr. M. BARGIS, [Il principio di immediatezza nel caso di mutata composizione del giudice: dai responsi di Corte costituzionale, Sezioni unite e Corti europee alle prospettive de iure condendo](#), in questa *Rivista*, 4/2020, pp. 41 ss.; G. GALLUCCIO MEZIO, *Il principio di immediatezza è al tramonto?*, in *Cass. pen.*, 2020, pp. 397 ss.; C. LARINNI, *La rinnovazione del dibattimento per mutamento del giudice-persona fisica: l’eterno duello tra efficienza giudiziaria e garanzie*, in [www.discrimen.it](http://www.discrimen.it), 5 dicembre 2019.

Come si desume chiaramente dalla relazione illustrativa al ddl., mediante tale regola il Governo intende ottemperare proprio ai moniti compiuti dalla Corte costituzionale nella (assai discussa) pronuncia n. 132 del 2019<sup>177</sup>. È oltremodo noto, del resto, che in tale decisione la Consulta, dopo aver preso atto del fallimento dell'idea originaria del legislatore dell'88, secondo cui i dibattimenti si sarebbero dovuti concludere in un'unica udienza, ha invitato il legislatore a ristrutturare il criterio classico secondo cui il giudice del dibattimento è tenuto a ripetere l'assunzione della prova dichiarativa, ogniqualvolta muti la composizione di un membro del collegio giudicante, laddove le parti non acconsentano alla lettura delle dichiarazioni rese innanzi al precedente organo giudicante<sup>178</sup>. A detta della Corte costituzionale, infatti, un tale *standard* così elevato e rigido di tutela dei canoni di oralità/immediatezza non sarebbe concretamente gestibile in un ordinamento, quale quello italiano, in cui, dati i lunghi tempi del dibattimento, è inevitabile il rischio che sia assai frequente che un collegio giudicante muti la propria composizione e le prove debbano essere riassunte, con tutto ciò che ne consegue, tanto in termini di costi, quanto di efficiente amministrazione della giustizia. In sintesi, la pronuncia in questione ha invitato il legislatore ad adottare «rimedi strutturali»<sup>179</sup>, in grado di adattarsi a un simile contesto, tra cui, ad esempio, «la previsione [...] di ragionevoli deroghe alla regola dell'identità tra giudice avanti al quale si forma la prova e giudice che decide»<sup>180</sup>.

Di fronte a una richiesta così aperta della Consulta di ridurre il livello delle tutele del principio di immediatezza-oralità in nome del binomio ragionevole durata/efficienza processuale, non c'è, pertanto, da meravigliarsi dell'operato del Governo, il quale, per l'appunto, ha pensato di adempiere al compito assegnato alle forze politiche, suggerendo di consentire la rinnovazione per mutamento del giudice nei casi di cui all'art. 190-*bis* c.p.p., ossia – in sintesi – allorché le propalazioni riguardino fatti o circostanze diversi da quelli oggetto delle precedenti dichiarazioni, ovvero se il giudice o le parti lo ritengano necessario in ossequio a specifiche esigenze<sup>181</sup>. Certo, la soluzione del ddl. sul punto è alquanto radicale rispetto ad altre prospettabili<sup>182</sup> (e non priva

---

<sup>177</sup> Cfr. Relazione illustrativa al ddl., p. 7.

<sup>178</sup> Corte cost., 29 maggio 2019, n. 132, cit.

<sup>179</sup> Così, testualmente, Corte cost., 29 maggio 2019, n. 132, cit.

<sup>180</sup> La citazione è tratta ancora da Corte cost., 29 maggio 2019, n. 132, cit.

<sup>181</sup> Per una (condivisibile) critica nei confronti di una soluzione di tal tipo, modulata sul documento della giunta UCPI, *DDL di riforma penale*, cit., § 7 lett. b, cfr. M. BARGIS, *Il principio di immediatezza*, cit., p. 62 s. In senso favorevole, invece, R. MUZZICA, *La rinnovazione del dibattimento*, cit. Pare, peraltro, utile ricordare che la giurisprudenza di legittimità già oggi applica l'art. 190-*bis*, comma 1, c.p.p. anche nell'ipotesi di rinnovazione in seguito a mutamento di composizione del collegio per i reati di cui all'art. 51, comma 3-*bis* c.p.p.: in proposito, cfr., tra le più recenti, Cass., sez. I, 2 aprile 2019, n. 39348, in *DeJure*; Cass., sez. I, 3 luglio 2018, n. 42888, *ivi*; Cass., sez. VI, 10 aprile 2018, n. 29660, *ivi*.

<sup>182</sup> È opportuno ricordare, ad esempio, che la Consulta nella sentenza n. 132 del 2019 ha suggerito quale via per ovviare agli inconvenienti evidenziati anche quella di intervenire mediante provvedimenti atti a favorire la concentrazione temporale dei dibattimenti, così da assicurarne la conclusione in udienze immediatamente consecutive (o meglio in un'unica udienza), non avendo, per converso, imposto necessariamente al legislatore di adottare norme volte a derogare alla regola dell'identità tra giudice avanti al quale si forma la prova e quello che decide. Una rassegna di altre possibili modalità di intervento sul punto si può trovare in

comunque di palesi sciatte stilistiche<sup>183</sup>), ma, in ogni caso, proprio il fatto che si tratti di una previsione frutto di una sollecitazione del giudice delle leggi porta a dire che è assai probabile che la stessa «uscirebbe indenne da ogni eccezione di costituzionalità, dato che a decidere sul tema sarebbe la stessa autorità che le ha suggerite»<sup>184</sup>.

### **11. La (discutibile) creazione di un'udienza filtro dinnanzi al tribunale monocratico con citazione diretta.**

In un contesto in cui, come si è visto<sup>185</sup>, vi sono obiettivi e plurimi riscontri circa il fatto che l'udienza preliminare funzioni male, tanto da essersi (fondatamente) ventilata in dottrina la possibilità di una sua soppressione, la direttiva di delega di cui all'art. 6 del ddl. Bonafede 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 udienza filtro, celebrata dinnanzi a un giudice monocratico diverso da quello dibattimentale, nella quale, da un lato, dovrebbero essere richiesti (a pena di decadenza) alcuni riti alternativi<sup>186</sup>, e, da un altro lato, il decisore sarebbe chiamato a valutare la sussistenza o meno dei presupposti per pronunciare sentenza di non luogo a procedere. In estrema sintesi, in modo tecnicamente alquanto maldestro<sup>187</sup>, i *conditores* vogliono dar vita per i reati finora giudicati con il rito a citazione diretta a una mini udienza preliminare, finalizzata «a consentire [...] un vaglio volto a evitare la comunque onerosa celebrazione di dibattimenti inutili, quando appaia scontato o notevolmente probabile che essi abbiano a concludersi con il proscioglimento»<sup>188</sup>.

Ebbene, non occorre spendere molte parole per rendersi conto di come, nella realtà, una tale modifica – frutto di una palese sfiducia nei confronti della selezione effettuata da parte dei pubblici ministeri circa le azioni penali meritevoli di essere esercitate – 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

M. DANIELE, *Le "ragionevoli deroghe" all'oralità in caso di mutamento del collegio giudicante*, cit., p. 8 ss.

<sup>183</sup> Si pensi, ad esempio, al fatto che il testo della direttiva di delega delimita l'ambito di applicazione della nuova regola soltanto ai "procedimenti di competenza del tribunale", il che – a rigore – porterebbe a un'insensata esclusione dalla stessa dei giudizi che si celebrano di fronte alla Corte d'assise.

<sup>184</sup> In tal senso, v. P. FERRUA, *Il sacrificio dell'oralità nel nome della ragionevole durata*, cit., p. 2.

<sup>185</sup> Si veda *supra* § 5.

<sup>186</sup> È alquanto criticabile il fatto che nell'art. 6 del ddl. Bonafede il Governo faccia riferimento soltanto al giudizio abbreviato, al patteggiamento e all'oblazione e non anche alla messa alla prova per adulti.

<sup>187</sup> Ci si riferisce, ad esempio, oltre a quanto si è osservato in tema di riti alternativi, al fatto che il Governo, in modo assai criticabile, non ha aggiornato la regola di giudizio per emanare la sentenza di non luogo a procedere in siffatta udienza davanti al giudice monocratico, all'ultima versione dell'art. 425, comma 3, c.p.p. di cui è proposta l'introduzione. In altre parole, allorché le forze politiche hanno deciso di cambiare, rispetto alle bozze iniziali di legge delega, la formulazione letterale del criterio decisorio dell'udienza preliminare, si sono dimenticati di coordinare tale innovazione con le proposte in tema di Tribunale in composizione monocratica.

<sup>188</sup> Così si esprime la Relazione illustrativa al ddl., p. 8.



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.

## **12. Modifiche sparse concernenti le condizioni di procedibilità e la criminalità minore.**

Le direttive di delega di cui all'art. 8 del ddl. sono volte a introdurre alcune modifiche in materia di condizioni di procedibilità, le quali, pur essendo tutt'altro che rivoluzionarie, si dimostrano assolutamente ragionevoli e coerenti con lo scopo di sfoltire il carico giudiziario in eccesso.

In prima battuta, si prevede che sia stabilita la procedibilità a querela per il reato di lesioni personali stradali gravi, previsto dall'art. 590-*bis*, comma 1, c.p. (art. 8, comma 1, lett. *a*). Si tratta, com'è noto, di un intervento auspicato da molti<sup>189</sup>, tanto che lo scorso anno il Tribunale di La Spezia aveva persino sollevato una questione di legittimità costituzionale – considerata non fondata dalla Corte – tesa a ottenere in via additiva tale modifica<sup>190</sup>. È chiaro che, mediante siffatto ritocco, l'esecutivo mira a compiere un nuovo bilanciamento tra esigenze di protezione delle vittime, da un lato, ed economia processuale, da un altro: il fine è quello di far sì che non vengano instaurati procedimenti frequenti e onerosi (data la necessità di effettuare perizie per la ricostruzione della dinamica dei sinistri) quali quelli in esame, laddove l'offeso/danneggiato non abbia reale interesse alla punizione del responsabile<sup>191</sup>. Non sfuggirà, peraltro, che i *conditores* non intendono coinvolgere nella novella la fattispecie di lesioni stradali gravissime<sup>192</sup>, considerando, evidentemente, che la stessa sia meritevole di una tutela rafforzata tale da necessitare, indipendentemente dalla volontà della vittima, la celebrazione del rito penale.

---

<sup>189</sup> Cfr., a riguardo, il documento dell'ANM, *Proposte di riforma*, cit., p. 29.

<sup>190</sup> Ci si riferisce a Corte cost., 24 ottobre 2019, n. 223, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>191</sup> In questo senso cfr. la Relazione illustrativa al ddl., p. 10.

<sup>192</sup> A differenza, invece, da quanto suggerito all'ANM, *Proposte di riforma*, cit., p. 29.

Ulteriori direttive di delega «sono funzionali a garantire la serietà della volontà punitiva manifestata dalla persona offesa con la querela»<sup>193</sup>. Alla creazione di una disposizione tesa a prevedere la possibilità per il querelante di indicare quale domicilio eletto per le notificazioni il suo indirizzo di posta elettronica certificata (art. 8, comma 1, lett. b), si accompagna, infatti, una regola volta a classificare quale forma di remissione tacita della querela la ingiustificata mancata comparizione del querelante all'udienza dibattimentale alla quale sia stato citato in qualità di testimone (art. 8, comma 1, lett. c). È d'uopo, peraltro, chiarire che la seconda norma appena citata è scarsamente innovativa: essa non rappresenta, infatti, altro se non una generalizzazione di un indirizzo pretorio delle sezioni unite, le quali da tempo hanno affermato *de iure condito* che integri «remissione tacita di querela la mancata comparizione alla udienza dibattimentale del querelante previamente ed espressamente avvertito dal giudice che l'eventuale sua assenza sarà interpretata come fatto incompatibile con la volontà di persistere nella querela»<sup>194</sup>.

L'art. 9 del ddl. intende poi delegare il Governo a modificare la disciplina in tema di ragguaglio fra pene pecuniarie e detentive, prescrivendo di sostituire l'attuale criterio di euro 250 per ogni giorno di pena detentiva con un importo inferiore «non superiore a 180 euro». Pur risultando criticabile il fatto che l'attuale versione della proposta indichi a un ipotetico legislatore delegato soltanto la soglia massima dell'importo di conversione (180 euro) e non una minima, lasciando così una discrezionalità fin troppo ampia a chi dovesse esercitare la delega, non vi sono dubbi nell'affermare che anche tale ritocco è in linea con i propositi efficientisti dei proponenti<sup>195</sup>. Difatti, l'approvazione di una regola siffatta avrebbe il pregio non solo di agevolare l'applicazione delle sanzioni sostitutive, ma, indirettamente, di «facilitare l'accesso a[i] riti alternativi quale, *in primis*, l'applicazione della pena su richiesta di parte»<sup>196</sup>.

Un discorso più articolato merita la 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, comma 1, lett. d). Non si tratta – è chiaro – di un'iniziativa originale, ma soltanto del

---

<sup>193</sup> Così si esprime la Relazione illustrativa al ddl., p. 10.

<sup>194</sup> Il rinvio va a Cass., sez. un., 23 giugno 2016, n. 31668, in *Dir. pen. cont.*, 23 luglio 2016.

<sup>195</sup> Nonché con un recente monito della Consulta: si veda, in proposito, Corte cost., 11 febbraio 2020, n. 15, in *www.cortecostituzionale.it*, la quale ha formulato l'auspicio per cui il legislatore intervenga al fine di «restituire effettività alla pena pecuniaria, anche attraverso una revisione degli attuali, farraginosi meccanismi di esecuzione forzata e di conversione in pene limitative della libertà personale».

<sup>196</sup> Cfr. Relazione illustrativa al ddl., p. 11.

tentativo di dar vita a una sorta di micro forma di archiviazione condizionata<sup>197</sup>, costruita secondo un modello già conosciuto – anche dal nostro ordinamento<sup>198</sup> – per alcune contravvenzioni previste dalla normativa speciale, quali, ad esempio, quelle in materia di sicurezza sul lavoro<sup>199</sup> ed in ambito ambientale<sup>200</sup>.

Il vero *punctum dolens* di tale proposta non sta, a nostro parere, nell’idea di fondo che la permea, ma, tutt’al contrario, nel suo ambito di operatività eccessivamente asfittico. Così come costruita, infatti, 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 sarebbe dovuto, al contrario, dar vita a una previsione dalla sfera di operatività assai più ambiziosa, estesa non soltanto all’integralità delle contravvenzioni, ma anche a una fascia (da valutare con attenzione) di delitti. Del resto, pare che non vi sia un’occasione migliore di una riforma complessiva del sistema penale, ispirata alla ragionevole durata, per introdurre finalmente nell’ordinamento processuale italiano una forma assai più coraggiosa di archiviazione condizionata, di quelle, solo abbozzate, già oggi vigenti.

Pare utile ricordarlo: la dottrina processualpenalistica ha da tempo invitato il legislatore a perseguire questa strada, considerando che le “archiviazioni meritate”<sup>201</sup> siano pienamente compatibili con una lettura “aggiornata” e “non estremista” dell’art. 112 Cost.<sup>202</sup>. Nonostante il nostro ordinamento abbia un disperato bisogno di filtri, da

<sup>197</sup> Con questa locuzione ci si riferisce in genere a un novero di istituti, pur tra loro eterogenei, che permettono di non esercitare l’azione penale (o di estinguere l’imputazione in un momento successivo alla sua formulazione), laddove questa appaia oggettivamente superflua, perché l’indagato (o, a seconda dei casi, anche l’imputato) 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.

<sup>198</sup> Sulla diffusione in Europa del *genus* delle archiviazioni condizionate, cfr., tra i tanti, M.G. AIMONETTO, *L’archiviazione “semplice” e la “nuova” archiviazione “condizionata” nell’ordinamento francese: riflessioni e spunti per ipotesi di “deprocessualizzazione”*, in *Leg. pen.*, 2000, pp. 99 ss.; M. CHIAVARIO, *L’espansione dell’istituto della “tenuità del fatto”: frammenti di riflessione su alcuni aspetti chiaroscurali*, in S. QUATTROCOLO (a cura di), *I nuovi epiloghi del procedimento penale per particolare tenuità del fatto*, Torino, 2015, pp. 259 ss.; I. GASPARINI, *La giustizia riparativa in Francia e Belgio tra istituti consolidati e recenti evoluzioni normative*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, pp. 1982 ss.; L. LUPÁRIA, *Obbligatorietà e discrezionalità dell’azione penale nel quadro comparativo europeo*, in *Giur. it.*, 2002, pp. 1751 ss.; E.M. MANCUSO, *La giustizia riparativa in Francia e Germania: tra “Legalitätsprinzip” e via di fuga del processo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, pp. 1958 ss.; G. MANNOZZI, *La giustizia senza spada. Uno studio comparato su giustizia riparativa e mediazione penale*, Milano, 2003, pp. 197 ss.; K. SUMMERER, *Diversión e giustizia riparativa. Definizioni alternative del procedimento penale in Austria*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, pp. 143 ss.

<sup>199</sup> Cfr. art. 24 del d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758.

<sup>200</sup> Si veda l’art. 318-septies del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

<sup>201</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>202</sup> Si vedano, in proposito, per tutti, M.G. AIMONETTO, *L’archiviazione “semplice” e la “nuova” archiviazione “condizionata”*, cit., pp. 116 ss.; F. CAPRIOLI, *L’archiviazione*, Napoli, 1994, p. 601; M. CHIAVARIO, *Obbligatorietà dell’azione penale: il principio e la realtà*, in *Il pubblico ministero oggi*, Milano, 1994, pp. 91 ss.; V. GREVI, *Alla ricerca di un processo penale «giusto». Itinerari e prospettive*, Milano, 2000, p. 188; ID., *Pubblico ministero e azione penale: riforme costituzionali o per legge ordinaria?*, in *Dir. pen. proc.*, 1997, p. 495; R.E. KOSTORIS, *Per un’obbligatorietà*

collocarsi preferibilmente a monte dell'esercizio dell'azione penale, questi richiami sono rimasti pressoché inascoltati, sebbene vi siano evidenti riprove del successo statistico che meccanismi di tal tipo stanno avendo in altri ordinamenti europei. Sia sufficiente un esempio per tutti, tratto dal sistema processuale della Repubblica di Germania, la quale, com'è noto, è un Paese in cui vige il principio di obbligatorietà dell'azione penale<sup>203</sup>. È d'uopo, ad esempio, ricordare che in tale Stato la forma di archiviazione condizionata di cui al § 153a StPO<sup>204</sup>, 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>205</sup>, ossia un numero che – come si è visto<sup>206</sup> – oramai corrisponde a più del triplo dei patteggiamenti italiani.

In definitiva, sembra francamente paradossale che il Governo, proprio con il ddl. in esame, voglia compiere una così netta apertura nei confronti dei criteri di priorità, i quali – non è un mistero – creano molte più frizioni con il nucleo duro dell'art. 112 Cost. rispetto alle archiviazioni condizionate, ma in tema di istituti di depenalizzazione in concreto sia ancora estremamente timido. L'auspicio pertanto è che, anche da questo punto di vista, sia il Parlamento a dimostrarsi ben più coraggioso, tratteggiando i contorni di un istituto deflativo, operante nel corso delle indagini, costruito sul modello delle archiviazioni condizionate, attivabile anche per una fascia di delitti. Bisogna, del resto, essere consci che l'alternativa è inaccettabile: oggi infatti l'unico filtro reale è quello (patologico) della prescrizione, la quale «nella stragrande maggioranza dei casi continua a maturare nella fase delle indagini preliminari e viene dichiarata dal GIP con

---

*temperata dell'azione penale*, in *Riv. dir. proc.*, 2007, pp. 875 ss.; L. LUPÁRIA, *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale nel quadro comparativo europeo*, cit., p. 1757 s.; E. MARZADURI, *Il principio di obbligatorietà dell'azione penale oggi: confini e prospettive*, in *Criminalia*, 2010, p. 343; R. ORLANDI, *L'insostenibile lunghezza del processo penale e le sorti progressive dei riti speciali*, cit., pp. 28 ss.; S. QUATTROCOLO, *Esiguità del fatto e regole per l'esercizio dell'azione penale*, Napoli, 2004, pp. 371 ss.

<sup>203</sup> Esso è cristallizzato al § 152 StPO. Sul punto, in lingua italiana, cfr. K. JAVERS, *Uno sguardo critico attraverso la lente dei §§ 153, 153a StPO*, in S. QUATTROCOLO (a cura di), *I nuovi epiloghi*, cit., p. 172.

<sup>204</sup> La letteratura in merito a tale forma di *Einstellung* è sconfinata: si vedano, tra i moltissimi, in lingua tedesca, i recenti studi di J. BRÜNING, *Die Einstellung nach § 153a StPO. Moderner Ablasshandel oder Rettungsanker der Justiz?*, in *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 2015, pp. 586 ss.; H. KUDLICH, *Ecclestone, Verständigungsgesetz und die Folgen – Reformbedarf für § 153 a StPO?*, in *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2015, pp. 10 ss.; C. TRENTMANN, *§ 153a StPO und das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung - Zum Vorwurf der Irrationalität und Paradoxie von Verfahrenseinstellungen gegen Geldauflage anlässlich des Falls Edathy*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 2016, pp. 446 ss. In lingua italiana, si rimanda, oltretutto al già citato lavoro di K. JAVERS, *Uno sguardo critico*, cit., pp. 182 ss., a G. CORDERO, *Oltre il patteggiamento per i reati bagatellari? La limitata discrezionalità dell'azione penale operante nell'ordinamento tedesco federale e il «nostro» art. 112 Cost.*, in *Leg. pen.*, 1986, pp. 665 ss.; M. MENNA, *La nuova politica delle procedure differenziate a confronto con l'esperienza tedesca*, in *Arch. pen.*, 1988, pp. 648 ss.; C. MORGENSTERN, *“Diversion” e sanzioni non detentive nell'ordinamento penale tedesco: una comparazione con il sistema italiano del giudice di pace*, in L. PICOTTI – G. SPANGHER (a cura di) *Competenza penale del giudice di pace e “nuove” pene non detentive*, Milano, 2003, pp. 91 ss.; S. QUATTROCOLO, *Esiguità del fatto*, cit., pp. 128 ss.

<sup>205</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*).

<sup>206</sup> Cfr. *supra* § 9.1.

provvedimento di archiviazione (42,7% nel 2018)»<sup>207</sup>. A causa delle disfunzioni strutturali della giustizia penale italiana siffatta causa di estinzione del reato è venuta, insomma, ad assumere la funzione di vera e propria valvola di sfogo, prendendo il posto che, fino al 1992, aveva il meccanismo indulgenziale dell'amnistia<sup>208</sup>.

### 13. Le deleghe sulle disposizioni generali delle impugnazioni e in materia di appello.

Uno dei settori di intervento più articolati della riforma è rappresentato dal tema dell'appello, sul quale il Governo propone di adottare varie direttive di delega, effettivamente mosse da finalità semplificatrici e deflative (art. 7 lett *c-h* del ddl.). Un tanto non stupisce: si è, del resto, visto che i giudici di secondo grado sono, senza dubbio, quelli che più stanno facendo difficoltà a gestire l'attuale situazione di intasamento della giustizia penale italiana<sup>209</sup>. Di conseguenza, l'approvazione di norme sul punto è quanto mai necessaria; e ciò tanto più alla luce del fatto che le Corti d'appello si troveranno a gestire un ulteriore accumulo del carico di regiudicande per effetto della secca riduzione dell'ambito di operatività della prescrizione nei giudizi d'impugnazione, programmata anche dalla riforma in commento.

Merita peraltro precisare che, a causa di una cattiva tecnica normativa, le deleghe di cui all'art. 7, che dovrebbero riguardare soltanto il giudizio di secondo grado, sono, in realtà, precedute da due interventi sulle disposizioni generali sulle impugnazioni. A parte quanto si è già avuto modo di rilevare in tema di presentazione telematica degli atti di gravame (art. 7, comma 1, lett. *b*)<sup>210</sup>, il Governo intende, in proposito, prevedere «che il difensore possa impugnare la sentenza solo se munito di specifico mandato a impugnare, rilasciato successivamente alla pronuncia della sentenza» (art. 7, comma 1, lett. *a*). L'intento primario di tale modifica – che evidentemente dovrebbe comportare un ritocco dell'art. 571 c.p.p. – è chiaro: lo scopo è quello di consentire che il processo di impugnazione possa essere celebrato «solo se l'imputato è sicuramente a conoscenza della sentenza»<sup>211</sup>, volendosi evitare «l'inutile celebrazione di procedimenti (in appello e in cassazione) nei confronti di imputati incolpevolmente ignari del processo»<sup>212</sup>. Si tratta di un'iniziativa che si pone in linea con l'opinione di parte della magistratura<sup>213</sup>, ma che ha incontrato acce critiche sia in dottrina<sup>214</sup>, sia (com'era prevedibile)

---

<sup>207</sup> Il rinvio va alla *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019* del Primo Presidente della Corte di Cassazione, Giovanni Mammone, p. 29.

<sup>208</sup> Non a caso, G. GIOSTRA, *Un giusto equilibrio dei tempi*, cit. definisce la prescrizione «amnistia random».

<sup>209</sup> Cfr. *supra* § 2.

<sup>210</sup> Si veda *supra* § 3.

<sup>211</sup> Così si esprime la Relazione illustrativa al ddl., p. 9.

<sup>212</sup> In tal senso, v. ancora la Relazione illustrativa al ddl., p. 9.

<sup>213</sup> Si veda, ad esempio, la valutazione positiva espressa da R. BRICCHETTI, *Prime considerazioni sul disegno di legge per la riforma de processo penale*, cit.

<sup>214</sup> Cfr., ad esempio, E.N. LA ROCCA, *La prima delega del decennio*, cit., p. 18, nonché il documento del Consiglio direttivo dell'Associazione tra gli studiosi del processo penale, *Prime osservazioni sui trentadue punti*, cit., p. 6.

nell'avvocatura<sup>215</sup>. Neppure questo intervento costituisce, comunque, una novità assoluta, posto che – com'è noto – fino alla legge Carotti l'art. 571 del c.p.p. prevedeva (seppur con una regola dalla formulazione letterale meno rigorosa di quella che si vorrebbe inserire) che contro le sentenze contumaciali il difensore fosse legittimato a proporre impugnazione solo se munito di specifico mandato rilasciato con la nomina o anche successivamente<sup>216</sup>. Si ha così un'ulteriore riprova di come, in diversi casi, i *conditores* abbiano pensato di restituire efficienza al sistema riproponendo soluzioni, eliminate nel corso degli anni, a seguito dei problemi che avevano causato nella prassi. Indipendentemente da ciò, è d'uopo segnalare che il principale difetto di tale novella è quello di voler privilegiare in modo significativo (e dichiarato<sup>217</sup>) il rimedio restitutorio postumo (ed estremo) alla violazione del diritto fondamentale dell'accusato a presenziare al proprio processo della rescissione del giudicato<sup>218</sup>, rispetto a quelli operanti, pur dopo la sentenza di primo grado, ma prima del formarsi di una pronuncia irrevocabile, di cui agli artt. 604 e 623 c.p.p.<sup>219</sup>. Difatti, è del tutto ovvio che, visto che negli intenti del Governo il difensore del prevenuto non potrebbe più impugnare senza un mandato postumo *ad hoc*, a meno che non si verificasse l'ipotesi (improbabile) per cui il patrono riuscisse a contattare il suo assistito entro lo spirare dei termini per impugnare (e a farsi attribuire in tale lasso di tempo la procura), gli strumenti ripristinatori degli artt. 604 e 623 c.p.p. non sarebbero più in grado di fare in modo che un soggetto condannato in assenza in primo grado, senza essere in realtà a conoscenza del processo a suo carico, possa essere rimesso nelle condizioni di esercitare i suoi diritti partecipativi in pendenza di un giudizio di gravame. L'irrevocabilità della condanna di prime cure, conseguente all'impossibilità per l'avvocato di impugnare senza mandato postumo *ad hoc*, impedirebbe, infatti, a tali previsioni di svolgere la loro funzione di mezzi atti a evitare il formarsi di un giudicato iniquo, che, di conseguenza, dovrebbe per forza essere "attaccato" in seguito tramite l'impugnazione straordinaria di cui all'art. 629-bis c.p.p. Un tanto porta a dire che una tale modifica rischierebbe non solo di abbassare lo *standard* di tutela del diritto a presenziare del prevenuto, ma anche di non risultare neppure così conveniente in termini strettamente deflativi. Difatti, è probabile che la stessa causerebbe una significativa crescita del numero delle rescissioni del giudicato richieste alle Corti d'appello, il che determinerebbe l'effetto paradossale per cui una parte del carico

---

<sup>215</sup> In proposito, v. il documento dell'UCPI, *DDL di riforma penale*, cit., § 8.

<sup>216</sup> Si veda in proposito S. QUATTROCOLO, sub art. 571 c.p.p., in G. CONSO – G. ILLUMINATI (a cura di), *Commentario breve al codice di procedura penale*, 2ª ed., Padova, 2015, p. 2539 s.

<sup>217</sup> Cfr. la Relazione illustrativa al ddl., p. 9.

<sup>218</sup> Per una recente analisi dell'istituto, cfr. L. LUDOVICI, *La rescissione del giudicato ex art. 629-bis c.p.p.*, in G. CANZIO – R. BRICCHETTI (a cura di), *Le impugnazioni penali*, cit., pp. 615 ss.; P. SPAGNOLO, *La rinnovata fisionomia della rescissione del giudicato*, in M. BARGIS – H. BELLUTA (a cura di), *La riforma delle impugnazioni tra carenze sistematiche e incertezze applicative. (Commento alla legge 23 giugno 2017, n. 103 e al d.lgs. 6 febbraio 2018, n. 11)*, Torino, 2018, pp. 141 ss. R. RIZZUTO, *Come cambiano la rescissione del giudicato e il ricorso straordinario per errore materiale o di fatto*, in A. PULVIRENTI (a cura di), *Le impugnazioni penali dopo la riforma*, Torino, 2018, pp. 303 ss.

<sup>219</sup> In merito a tali previsioni cfr. H. BELLUTA, *Le impugnazioni come rimedi ripristinatori: verso il giusto processo in assenza dell'imputato*, in M. DANIELE – P.P. PAULESU (a cura di), *Strategie di deflazione penale e rimodulazioni del giudizio in absentia*, Torino, 2015, pp. 259 ss.

giudiziario guadagnato con la riforma Bonafede ritornerebbe comunque indietro sotto forma di incremento dei procedimenti *ex art. 629-bis c.p.p.*, andando comunque a ingolfare le giurisdizioni di secondo grado.

Per quanto riguarda specificamente il giudizio di secondo grado, il ddl. mira poi, da un lato, ad estendere – seppur in modo assai timido – il novero delle sentenze inappellabili, sia per il pubblico ministero, sia per le parti private (art. 7, comma 1, lett. *c, d, e*) e, da un altro lato, a incrementare le fattispecie in cui il giudizio di secondo grado si tenga con la forma del rito camerale non partecipato (art. 7, comma 1, lett. *g, h*).

Il vero fulcro delle proposte di riforma in materia è, però, contenuto nella direttiva di cui all'art. 7, comma 1, 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»<sup>220</sup>. 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 delicato, ma forse un “male necessario” per risolvere la situazione gravissima dell'appello.

Delle due l'una: o si riduce in modo più netto l'ambito oggettivo e soggettivo di appellabilità delle sentenze di condanna – che sono quelle che incidono statisticamente – e, di conseguenza, di quelle di proscioglimento<sup>221</sup>, oppure si rinuncia alla collegialità in appello. La prima strada sembra difficilmente praticabile, anche alla luce di una lettura congiunta dell'art. 117, comma 1, Cost. e dell'art. 14, par. 5, del PIDCP<sup>222</sup>; la seconda via, perseguita dal Governo, appare invece percorribile sul piano costituzionale e idonea a produrre risultati significativi, sul piano concreto. Al netto delle difficoltà logistiche segnalate da taluno<sup>223</sup> – difficoltà forse non insuperabili – sembra che l'intervento possa dare un contributo nella risoluzione del problema maggiore che affligge le Corti d'appello, ossia la carenza del personale: ovviamente, sarà fondamentale accompagnare la moltiplicazione dei giudici di appello con adeguati investimenti volti

---

<sup>220</sup> Pare utile rilevare che il Governo ha in questo caso fatto riferimento all'istituto della “competenza” e non dell’“attribuzione”, come, invece, sarebbe stato opportuno, per ragioni di coerenza rispetto alla disciplina prevista dagli artt. 33-*bis* e 33-*ter* per il tribunale. Per di più, merita osservare come i *conditores* – in modo alquanto criticabile – non abbiano previsto alcuna delega volta a disciplinare l'ipotesi di inosservanza delle disposizioni sulla composizione collegiale o monocratica della corte di appello. A tal proposito, non si può che auspicare che il Parlamento ponga rimedio a entrambi i difetti.

<sup>221</sup> Com'è noto, infatti, la Corte costituzionale nella sua consolidata giurisprudenza ha imposto al legislatore di mantenere una ragionevole simmetria nell'attribuire la legittimazione ad appellare al pubblico ministero e all'imputato: cfr., a riguardo, per tutte, l'assai recente sentenza Corte cost., 26 febbraio 2020, n. 34, cit., la quale contiene un'ampia ricostruzione delle pronunce della Consulta in materia.

<sup>222</sup> In proposito, cfr., di recente, O. MAZZA, *L'appello necessario*, in *Diritto di difesa*, 16 marzo 2020, p. 3 s.

<sup>223</sup> Ci si riferisce a R. BRICCHETTI, *Prime considerazioni sul disegno di legge per la riforma de processo penale*, cit.

ad aumentare in modo conseguente anche il personale amministrativo per le udienze<sup>224</sup>. 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<sup>225</sup>. 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<sup>226</sup> 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>227</sup>. Si tratta di una regola – giudicata nel suo complesso conforme alla Carta fondamentale francese dal *Conseil constitutionnel*<sup>228</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>229</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 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

<sup>224</sup> A questo proposito, è certamente un primo (timido) passo nella giusta direzione il fatto che l'art. 16 del ddl., con una previsione immediatamente precettiva, si proponga di assumere un contingente di 1000 unità di personale amministrativo di supporto. Si tratta, peraltro, di una quantità di certo troppo bassa se paragonata al tasso di scopertura che emerge dalla *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019* del Primo Presidente della Corte di Cassazione, Giovanni Mammone, p. 32, la quale afferma che «per gli organici del personale amministrativo addetto agli uffici giudiziari si registra una percentuale di scopertura nazionale del 22,82% (43.304 posti in pianta organica contro solo 33.423 presenti)».

<sup>225</sup> Si veda, in proposito. R. BRICCHETTI, *Poche parole, ma schiette sul falso mito della prescrizione*, cit., p. 5 s.

<sup>226</sup> Per un commento di tale importante riforma, cfr. J. BUISSON, *Loi de programmation 2018-2022. Aspects essentiels de la procédure pénale*, in *Procédures*, 2019, n. 4, pp. 7 ss.; J. PRADEL, *Notre procédure pénale à la recherche d'une efficacité à toute vapeur*, Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019, *La Semaine Juridique—Edition générale*, n. 15, 15 avril 2019, doct.406.

<sup>227</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>228</sup> Il rinvio va alla *Décision* n° 2019-778 DC, del 21 marzo 2019, §§ 293 ss.

<sup>229</sup> Cfr. *European Judicial Systems Efficiency and Quality of Justice*, CEPEJ Studies No. 26, 2018, p. 328.



caso in cui l'appellante domandi espressamente di essere giudicato «*par une formation collégiale*»<sup>230</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<sup>231</sup>.

Ebbene, proprio l'esempio francese porta ad auspicare che, nel corso dei lavori parlamentari, la previsione dell'art. 7, comma 1, lett. *f* del ddl. Bonafede 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.

#### **14. Le disposizioni programmatiche in materia di termini complessivi di durata del processo e in materia di impugnazioni.**

Le direttive di delega terminano con una serie di regole tra loro connesse, rispettivamente, in materia di termini di durata del processo (art. 12) e di impugnazioni delle sentenze di condanna (art. 13).

Per quanto concerne la prima previsione, l'intento del Governo è quello di spingere i magistrati giudicanti e requirenti ad adottare misure organizzative idonee ad assicurare la definizione dei procedimenti penali entro determinati termini massimi, differenziati a seconda della gravità del reato per cui si procede.

Anzitutto, l'art. 12, comma 1, lett. *a* del progetto esclude la definizione di siffatti termini di durata del processo per una serie di gravi delitti (identificati in quelli dell'art. 407, comma 2, lett. *a*, numeri 1, 3 e 4, c.p.p.), oppure per le fattispecie relative a «notizie di reato che rendono particolarmente complesse le investigazioni per la molteplicità di fatti tra loro collegati ovvero per l'elevato numero di persone sottoposte alle indagini o di persone offese» (art. 407, comma 2, lettera *b* c.p.p.).

In secondo luogo, nei procedimenti per i più gravi reati contro la pubblica amministrazione e l'economia, si richiamano i termini contemplati, per i diversi gradi, dalla legge 24 marzo 2001, n. 89, ovvero tre anni in primo grado, due anni in secondo grado e un anno nel giudizio di legittimità.

In terzo luogo, per i reati affidati alla cognizione del tribunale collegiale (quelli di cui all'art. 33-*bis* c.p.p.) i termini sono di due anni per il primo grado, due anni per il secondo e un anno per il giudizio di legittimità.

Infine, nei procedimenti attribuiti al tribunale in composizione monocratica (ossia quelli di cui all'articolo 33-*ter* c.p.p.), la durata massima scende a un anno per il primo grado, due anni per il secondo e un anno per il giudizio di legittimità.

Peraltro, si prevede che questi termini possano «essere stabiliti in misura diversa dal Consiglio superiore della magistratura, sentito il Ministro della giustizia, con

---

<sup>230</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>231</sup> In proposito, v. la Circolare CRIM/2019-13/HE/27.05.2019, cit., p. 8.

cadenza biennale in relazione a ciascun ufficio, tenuto conto delle pendenze, delle sopravvenienze, della natura dei procedimenti e della loro complessità, delle risorse disponibili e degli ulteriori dati risultanti dai programmi di gestione redatti dai capi degli uffici giudiziari» (art. 12, comma 1, lett. b).

Tanto declamata sul piano politico e mediatico, la norma è assai 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>232</sup>. Da questo punto di vista, si potrebbe prevedere l'applicazione delle cadenze individuate dalla legge Pinto per tutte le regiudicande 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 impacciato e generico invito ad adottare (non meglio precisate) misure organizzative volte ad assicurare la definizione dei processi entro determinate cadenze.

Così concepita la direttiva di delega ha una valenza meramente programmatica perché manca un apparato sanzionatorio effettivo a presidio delle stesse. Non solo il Governo non contempla dei rimedi di natura processuale per la violazione delle cadenze temporali, ma si limita a una previsione di natura disciplinare, secondo la quale i dirigenti degli uffici sono tenuti a vigilare sul rispetto delle disposizioni in materia e, se

---

<sup>232</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>e</sup> ed. par Nicolas Regis, CEPEJ (2018) 26 del 4 dicembre 2018, p. 79.

del caso, a segnalare all'organo titolare dell'azione disciplinare la mancata adozione delle misure organizzative quando imputabile a negligenza inescusabile (art. 12, comma 1, lett. c). Sia chiaro: l'idea di imporre misure organizzative per limitare soprattutto i cosiddetti tempi morti non è, di per sé, peregrina; quel che non convince è che si tratta di una norma assai timida, che sanziona soltanto la mancata adozione delle misure e, per giunta, solo nel caso di negligenza inescusabile. Non pare dunque in alcun modo idonea a garantire effettività alle scadenze temporali.

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. A tal proposito, si prevede, da un lato, che le parti possano presentare un'istanza di immediata definizione del processo, laddove siano decorsi i termini massimi di durata del procedimento in fase di impugnazione, fissati nell'art. 12 del ddl., e, da un altro lato, che la regiudicanda sia definita nei sei mesi successivi a siffatta domanda. Da un lato, non si può non rilevare che non si tratta certo di una novità, posto che un rimedio preventivo analogo 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, nel corso dell'*iter* parlamentare, la disposizione 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>233</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>234</sup>, si potrebbe, ad esempio, ipotizzare di stabilire

---

<sup>233</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>234</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.

l'improcedibilità dell'azione penale nel caso di sfioramento del termine che va dall'esercizio dell'azione penale sino alla pronuncia in prime cure.

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>235</sup>. Per di più, ingenera una pericolosa sfiducia nella giustizia da parte dei cittadini<sup>236</sup> 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<sup>237</sup> – e avallato dalla Corte di Strasburgo<sup>238</sup>. Si allude alla riduzione di pena per compensare il supplemento di *stress* derivante dal prolungamento del processo oltre il termine ritenuto ragionevole<sup>239</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>240</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

<sup>235</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>236</sup> In questo senso, cfr. G.L. GATTA – G. GIOSTRA, *Sul dibattito in tema di prescrizione del reato e sul vero problema della giustizia penale*, cit.

<sup>237</sup> In proposito, v., da ultimo, B. LAVARINI, *La ragionevole durata del processo come garanzia soggettiva*, in *www.la legislazione penale.it*, 31 dicembre 2019, p. 20 s.; J.P. PIERINI, *Uno sguardo in prospettiva comparatistica ai "rimedi" giuridici per la durata eccessiva del procedimento nella Repubblica federale tedesca*, in *Cass. pen.*, 2012, pp. 312 ss.; F. VIGANÒ, *Riflessioni de lege lata*, cit., pp. 34 ss.

<sup>238</sup> La Corte ha affermato che «*the reduction of a sentence on the grounds of the excessive length of proceedings does not in principle deprive the individual concerned of his status as a victim. However, this rule is subject to an exception when the national authorities have acknowledged in a sufficiently clear way the failure to observe the reasonable-time requirement of Article 6 § 1 and have afforded redress by reducing the sentence in an express and measurable manner*» (Corte edu, sez. V, 13 novembre 2008, *Bochev c. Bulgaria*, § 81; cfr. analogamente, tra le molte, Corte edu, sez. II, 24 gennaio 2017, *Hiernaux c. Belgio*, § 46; Corte edu, sez. II, 24 gennaio 2017, *J.R. c. Belgio*, § 72; Corte edu, sez. I, 25 febbraio 2016, *Olivieri e altri c. Italia*, § 47; Corte edu, Grande camera, 29 marzo 2006, *Cocchiarella c. Italia*, § 77).

<sup>239</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>240</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.

cognizione una quota proporzionale all'entità del pregiudizio subito<sup>241</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 diminuzione 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>242</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 proscioglimento che abbia subito un (irragionevole) prolungamento della sottoposizione alla pena del processo, il rimedio compensativo non potrà che consistere in un indennizzo<sup>243</sup>. Per questo, occorrerà ricordare al meglio la nuova disciplina con la l. 89 del 2001.

In conclusione, merita rimarcare che gli artt. 12 e 13 del ddl. possono costituire un punto di partenza per una riflessione seria e approfondita su quella che taluno continua a chiamare prescrizione processuale. Per la verità, onde evitare una perniciosa confusione concettuale con l'istituto di natura sostanziale della prescrizione, sarebbe meglio evitare questa scelta lessicale e dedicare specificamente tale norma alla definizione dei tempi ragionevoli, nonché dei rimedi preventivi e compensativi per lo sfioramento degli stessi.

## 15. Il nuovo intervento compromissorio sulla prescrizione.

Come anticipato, nel capo II del ddl. è contenuta una previsione immediatamente precettiva in materia di prescrizione (art. 14), tesa a ristrutturare l'art. 159 c.p., così come risultante dalle modifiche apportate dalla legge "spazza-corrotti"<sup>244</sup>.

Il punto di partenza è rappresentato dalla constatazione di un dato oggettivo, difficilmente confutabile. Dal 2007 al 2018 il numero delle declaratorie di prescrizione in grado di appello è praticamente triplicato, passando da 9.824 a 29.216<sup>245</sup>. Il che significa

---

<sup>241</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>242</sup> Cfr. B. LAVARINI, *La ragionevole durata*, cit., p. 21; F. VIGANÒ, *Riflessioni de lege lata*, cit., p. 32.

<sup>243</sup> Sul punto v. ancora B. LAVARINI, *La ragionevole durata*, cit., p. 22.

<sup>244</sup> Per un articolato commento a tale ritocco, cfr. C. LARINNI, "Blocco" della prescrizione per le sole sentenze di condanna di primo grado. Il cd. lodo Conte-bis a confronto con la presunzione di innocenza, in *www.discrimen.it*, 8 aprile 2020.

<sup>245</sup> Si tratta di dati ministeriali, tratti dal seguente [link](#).

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<sup>246</sup>. 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 trovato da parte delle forze di maggioranza sul punto è così riassumibile. L'intento è quello di valorizzare la differenza tra i prevenuti che, all'esito del primo grado di giudizio, siano prosciolti oppure condannati, stabilendo che soltanto nel caso di condanna (o di decreto penale) il corso della prescrizione rimane sospeso. Essa può riprendere a decorrere nel caso in cui, all'esito dell'appello, venga pronunciata una sentenza di proscioglimento o sia annullata la sentenza di primo grado: in questo caso, i periodi di sospensione sono computati ai fini del tempo necessario al maturare della prescrizione.

Per converso, l'effetto sospensivo generalizzato di cui all'articolo 159, comma 2, resta precluso nel caso di proscioglimento. Laddove infatti venga impugnata una sentenza di proscioglimento, si prevede che di regola l'orologio della prescrizione continui a decorrere; al contempo, si stabilisce un'ulteriore ipotesi di sospensione per un periodo massimo di un anno e sei mesi per la celebrazione del giudizio d'appello e di sei mesi per il giudizio di cassazione e per l'eventuale giudizio di rinvio, che opera nel caso in cui «almeno uno dei reati per cui si procede si prescrive entro un anno dalla scadenza del termine previsto dall'articolo 544 del codice di procedura penale per il deposito della motivazione».

Si tratta di una soluzione – forse un po' cervellotica, ma non del tutto improvvisata<sup>247</sup> – che mira a contemperare l'esigenza politica 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,

---

<sup>246</sup> Sul raddoppio degli appelli tra il 2004 e il 2019, cfr. *supra*, nota 22.

<sup>247</sup> Rileggendo V. GREVI, *Prescrizione del reato ed effettività del processo tra sistema delle impugnazioni e prospettive di riforma*, in *Sistema sanzionatorio: effettività e certezza della pena*, Milano, 2002, p. 204, si scopre che, nel convegno di studio "Enrico De Nicola" di Lecce del 2002, aveva suggerito, tra le possibili soluzioni dirette ad affrontare il problema dell'abuso delle impugnazioni per finalità dilatorie, proprio la sospensione del corso della prescrizione alla presentazione dell'appello: ma aveva avvertito che, in tal caso, «l'esigenza di non pregiudicare l'interesse dell'imputato ad una ragionevole durata del processo nei gradi di impugnazione (quale potrebbe venire compromesso dal venir meno dei "freni" riconducibili all'incombente della prescrizione) dovrebbe indurre a ricercare qualche congegno compensativo [...] per esempio attraverso una clausola che condizionasse l'effetto sospensivo del corso della prescrizione all'esito del giudizio di impugnazione, nel senso di tener fermo tale effetto nei casi di inammissibilità o di altro esito negativo dell'impugnazione, prevedendo invece il venir meno *ex post* del medesimo effetto nel caso di accoglimento anche parziale della stessa con riguardo al punto concernente la responsabilità penale». Più di recente, auspicava un intervento simile a quello oggi proposto dal Governo, G. SPANGHER, *Prescrizione: una proposta logico-sistemica per l'(eventuale) entrata in vigore della riforma*, in *www.ilpenalista.it*, 14 ottobre 2019.

che è stato duramente criticato in dottrina alla luce della presunzione di innocenza: la critica prende le mosse dall'idea che, «nel sistema costituzionale non è consentito scindere il giudizio di primo grado da quelli di impugnazione, posto che, in forza della presunzione d'innocenza, il reato e la colpevolezza assumono giuridica esistenza solo dopo la condanna definitiva»<sup>248</sup>.

Tale affermazione prova troppo.

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. Queste differenziazioni sono andate crescendo nel corso degli anni. Si pensi alla recente riforma dell'art. 603, comma 3-bis, c.p.p. che prescrive la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale nel solo caso di appello del pubblico ministero contro una sentenza di proscioglimento per motivi attinenti alla valutazione della prova dichiarativa: la Corte costituzionale ha affermato che si tratta di una distinzione ragionevole in quanto «[l']applicazione della regola dell'immediatezza nell'assunzione di prove dichiarative decisive si impone univocamente in caso di sovvertimento della sentenza assolutoria, poiché è solo tale esito decisorio che conferma la presunzione di innocenza e rafforza il peso del ragionevole dubbio – operante solo *pro reo* e non per le altre parti del processo – sulla valenza delle prove dichiarative»<sup>249</sup>. Per la decisione di appello, si pensi alla doppia conforme in senso assolutorio, che circoscrive il ricorso per cassazione del pubblico ministero alle sole ipotesi contemplate dalle lettere *a*, *b* e *c* del comma 1 dell'art. 606 c.p.p. (art. 608, comma 1-bis, c.p.p.) oppure alla regola che prescrive di disporre la misura cautelare personale quando, «all'esito dell'esame condotto a norma del comma 1-bis, risultano sussistere esigenze cautelari previste dall'articolo 274 e la condanna riguarda uno dei delitti previsti dall'articolo 380, comma 1, e questo risulta commesso da soggetto condannato nei cinque anni precedenti per delitti della stessa indole».

Se il parametro è quello dell'art. 27, comma 2, Cost., si possono senz'altro prevedere rimedi diversi per garantire la ragionevole durata del procedimento in appello e in cassazione. Pensare che l'art. 111, comma 2, Cost. imponga necessariamente l'operatività della prescrizione durante i giudizi di impugnazione sembra una petizione di principio: come è stato autorevolmente riconosciuto in passato, «non può configurarsi, in capo all'imputato, un diritto costituzionale alla prescrizione del reato»<sup>250</sup>.

---

<sup>248</sup> Testualmente, O. MAZZA, *La riforma dei due orologi*, cit. In termini simili, cfr. C. LARINNI, "Blocco" della prescrizione, cit., p. 23.

<sup>249</sup> Corte cost., 20 marzo 2019, n. 124, cit., § 4.3.

<sup>250</sup> Testualmente, V. GREVI, *Prescrizione del reato*, cit., p. 202. Secondo G. GIOSTRA, *La prescrizione: aspetti processuali*, in *Per una giustizia penale più sollecita: ostacoli e rimedi ragionevoli*, Milano, 2006, p. 83, dall'art. 111, comma 2, Cost. «non si [può] far discendere un obbligo costituzionale di prevedere termini di prescrizione del processo».

Chiarito dunque che la riforma della prescrizione proposta dal ddl. governativo 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, ipotizzato dal Primo Presidente della Corte di Cassazione in 25.000 procedimenti in più all'anno, ossia un numero che rappresenta il quantitativo medio dei procedimenti che negli ultimi anni si è estinto per prescrizione in secondo grado<sup>251</sup>. Tale stima appare viziata per eccesso. Anzitutto, non si può negare che il venir meno della prospettiva della prescrizione del reato in fase di impugnazione porterà a una riduzione degli appelli dell'imputato avverso sentenze di condanna. In secondo luogo, non è automatico che tutte le sentenze di appello vengano poi impugnate con ricorso per cassazione. Infine, l'auspicio è che l'eliminazione del concorrente principale dei riti alternativi incentivi il ricorso a procedimenti premiali – soprattutto il patteggiamento – con una conseguente riduzione del numero di impugnazioni.

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 ci fanno 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 incorporati dall'istituto della prescrizione. Sarebbe ora di fare un po' di 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)<sup>252</sup>. Il tempo della prescrizione andrebbe dunque

---

<sup>251</sup> *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019* del Primo Presidente della Corte di Cassazione, Giovanni Mammone, p. 29.

<sup>252</sup> V. Corte cost., 10 aprile 2018, n. 115, in *Dir. pen. cont.*, 4 giugno 2018, con nota di C. CUPELLI, *La Corte costituzionale chiude il caso Taricco e apre a un diritto penale europeo "certo"*. In merito a tale pronuncia cfr., tra i molti, M. DONINI, *Lettura critica di Corte costituzionale n. 115/2018. La determinatezza ante applicationem e il vincolo costituzionale alla prescrizione sostanziale come controlimiti della regola Taricco*, *ivi*, 11 luglio 2018; M. GAMBARDELLA, *Inapplicabile senza eccezioni la "regola Taricco" nel nostro ordinamento: una parola definitiva della Corte costituzionale?*, in *Cass. pen.*, 2018, pp. 2786 ss.; D. PULITANÒ, *La chiusura della saga Taricco e i problemi della legalità penalistica*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, pp. 1289 ss.; nonché la sezione III del volume di C. AMALFITANO (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione europea e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, Milano, 2018, ove si ritrovano contributi di D. GALLO (*La Corte costituzionale chiude la "saga Taricco": tra riserva di legge, mancata*



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<sup>253</sup>. 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 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)<sup>254</sup>.

## 16. Riflessioni di sintesi.

Al termine della presentazione delle proposte di modifica, si può notare che la manovra, così ampia e articolata, si dimostra troppo spesso timida. Il difetto principale sembra la mancanza di un progetto sistematico di riforma, che parta da un'analisi seria e approfondita dei problemi derivanti dalla disciplina del rito e da quelli che originano da difetti di organizzazione e di investimenti. Alla prova dei fatti, il metodo del confronto diretto del Ministro con i rappresentanti dell'avvocatura e della magistratura pare aver contribuito soltanto ad accrescere il livello del (legittimo e doveroso) confronto dialettico fino a farlo degenerare in uno "scontro tra tifoserie", con le forze politiche ad appoggiare una o l'altra fazione sulla scorta di valutazioni che poco o nulla hanno a che fare con il merito delle proposte. È da vent'anni, ossia dalla costituzionalizzazione del canone del contraddittorio e della ragionevole durata del processo, che l'accademia si interroga su come bilanciare le garanzie a favore dell'imputato con la necessaria efficienza del processo. Forse potrebbe portare un contributo positivo al dibattito in corso, magari nel contesto di un ampio cantiere – gli Stati generali della giustizia penale – analogo a quello aperto nella legislatura precedente sul tema dell'ordinamento penitenziario<sup>255</sup>, che aveva condotto ad apprezzabili risultati scientifici. Se la proposta fosse troppo ambiziosa e tale da delegittimare il progetto presentato alla Camera dei deputati, magari potrebbe essere utile nominare una Commissione a composizione mista – con rappresentanti di Governo, Parlamento, accademia, avvocatura,

---

(?) *opposizione del controlimite e implicita negazione dell'effetto diretto*, pp. 377 ss.), M. CAIANIELLO (*Quel che resta del dialogo*, pp. 391 ss.) e V. MANES (Taricco, *finale di partita*, pp. 407 ss.). Sulle *rationes* ipotizzabili al fondo della prescrizione, cfr. da ultimo, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, A. PECCIOLI, *La prescrizione del reato. Un istituto dall'incorreggibile polimorfismo*, Torino, 2019, p. 13 ss.

<sup>253</sup> V., per tutti, G. MARINUCCI, *La prescrizione riformata ovvero dell'abolizione del diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2004, p. 978; F. VIGANÒ, *Riflessioni de lege lata*, cit., p. 36.

<sup>254</sup> Per alcuni spunti in proposito, cfr. *supra* il paragrafo che precede.

<sup>255</sup> Per una presentazione di tale iniziativa, cfr. F. FIORENTIN, *La conclusione degli "Stati Generali" per la riforma dell'esecuzione penale in Italia*, in *Dir. pen. cont.*, 6 giugno 2016; M. RUOTOLO, voce *Gli Stati generali dell'esecuzione penale*, in *www.treccani.it*, nonché il volume *Gli Stati Generali dell'Esecuzione Penale visti dall'Osservatorio Carcere dell'Unione delle Camere Penali Italiane*, Pisa, 2016, *passim*.

magistratura e personale tecnico – per preparare adeguatamente gli auspicabili emendamenti al testo base.

Ciò premesso sul metodo, qualche sintetica considerazione conclusiva sul merito.

Ci pare che una riforma che voglia assicurare la ragionevole durata del processo debba proporre anzitutto soluzioni innovative sul versante della riduzione della domanda di giustizia penale. Dopo la depenalizzazione in astratto realizzata nel corso della scorsa legislatura<sup>256</sup>, si dovrebbe pensare a istituti finalizzati a garantire una ragionevole depenalizzazione in concreto. Si allude, in particolare, a una seria forma di *diversion* rappresentata dall'archiviazione condizionata<sup>257</sup>: un istituto destinato ad assorbire, collocandola prima dell'esercizio dell'azione penale, la sospensione con messa alla prova (magari estesa nell'ambito oggettivo di applicazione), l'oblazione e l'estinzione del reato per condotte riparatorie. In secondo luogo, si dovrebbe avere il coraggio di introdurre un filtro reale all'esercizio dell'azione penale, con l'eliminazione della regola di giudizio prognostica<sup>258</sup>.

Sul versante del rito, occorrerebbe riprendere e valorizzare quel primo criterio di delega contenuto nella l. 16 febbraio 1987, n. 81, ossia la «massima semplificazione nello svolgimento del processo con eliminazione di ogni atto o attività non essenziale»<sup>259</sup>. Pur frustrato da molteplici interventi incoerenti, questo parametro mantiene una valenza decisiva e impone di fare una valutazione accurata – anche su base statistica – su ciò che appare inessenziale in un'ottica di garanzia. Ebbene, dopo trent'anni di sperimentazione, sembra potersi concludere che l'udienza preliminare ha vistosamente fallito il principale compito assegnatole di meccanismo di filtro contro le imputazioni azzardate<sup>260</sup>. Pertanto, come si è già rilevato, pare condivisibile l'idea di chi ritiene che oramai la stessa vada relegata nei libri di storia<sup>261</sup>, così da recuperare energie e risorse finalizzate a rendere più rapido il dibattimento, ossia la fase che, in virtù di plurime direttive costituzionali, deve essere messa nuovamente al centro del processo penale italiano.

Al contrario, l'appello, ossia il grande malato, è un istituto fondamentale per evitare gli errori giudiziari. Non può dunque avere alcuno spazio la proposta di abolirlo<sup>262</sup>, ma occorre, però, sciogliere definitivamente l'ambiguità sul nodo essenziale

<sup>256</sup> Il riferimento è, in particolare, ai d.lgs. 15 gennaio 2016, nn. 7 e 8, sui quali cfr. G.L. GATTA, *Depenalizzazione e nuovi illeciti sottoposti a sanzioni pecuniarie civili: una riforma storica*, in *Dir. pen. cont.*, 25 gennaio 2016 e A. GULLO, *Commento ai d. lgs. nn. 7 e 8 del 2016*, in *www.laegislazionepenale.eu*, 29 luglio 2016, pp. 9 ss.

<sup>257</sup> Sul punto v. *supra* § 12.

<sup>258</sup> Per uno spunto in proposito, cfr. *supra* § 5.

<sup>259</sup> Come ricordato da C. CESARI, *Le clausole di irrilevanza del fatto nel sistema processuale penale*, Torino, 2005, p. 26, «l'impulso alla "massima semplificazione" era avvertibile già in sede di elaborazione della delega per la riforma del codice di procedura penale negli anni '60, nel corso del quale emerse una direttiva di formulazione corrispondente a quella del 1987». In proposito, v., per tutti, G. CONSO, *Costituzione e processo penale*, Milano, 1969, p. 45.

<sup>260</sup> Si veda *supra* § 5.

<sup>261</sup> In proposito, v. gli Autori citati *supra* alla nota n. 84.

<sup>262</sup> Di recente, in senso abolizionista, si legga G. CASELLI, *Una proposta per riformare la giustizia: aboliamo l'appello*, in *www.huffingtonpost.it*, 3 dicembre 2019. *Contra*, invece, M. CERESA-GASTALDO, *Non sparate sull'appello*, in *Diritto di difesa*, 21 febbraio 2020, il quale ritiene però che l'appello andrebbe

della funzione dell'appello, che, in un modello accusatorio basato sul canone del contraddittorio, non può avere che una fisionomia di controllo<sup>263</sup>. L'opzione a favore del giudizio monocratico, lungi dall'essere soltanto una misura organizzativa, potrebbe indicare una strada che la riforma Orlando non è riuscita a intraprendere con sufficiente chiarezza. Anzi, con la novella dell'art. 603, comma 1-*bis*, c.p.p. ha finito per complicare inutilmente il quadro.

Infine, sul versante degli investimenti nella macchina giudiziaria, senza serio un piano di finanziamento, volto a dotare la giustizia penale delle risorse finora mancanti qualsiasi modifica normativa sarà del tutto inutile. Non solo vi è una scopertura di magistrati – pari al 9,83% – ma appare ancor più preoccupante quella del personale amministrativo: manca, infatti, il 22,82% del personale previsto; dato ancor più allarmante in considerazione dell'elevata età media del personale in servizio (54 anni)<sup>264</sup>.

Insomma, è arrivata l'ora in cui le scelte per dare piena attuazione all'art. 111, comma 2, Cost. non sono più rinviabili. Certo, forse questo Parlamento non è quello più adatto a cimentarsi in opzioni di fondo come quelle che sarebbero richieste. Ma le strade della politica sono imperscrutabili e non si deve mai abdicare al tentativo di migliorare il (disastrato) meccanismo della giustizia penale.

---

«mantenuto esattamente come è stato progettato nel codice Vassalli», nonché O. MAZZA, *L'appello necessario*, cit.

<sup>263</sup> Sulle molteplici spinte per una riforma dell'appello, si legga, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, H. BELLUTA, *Prospettive di riforma dell'appello penale: tra modifiche strutturali e microchirurgia normativa*, in M. BARGIS – H. BELLUTA, *Impugnazioni penali. Assestamenti del sistema e prospettive di riforma*, Torino, 2013, p. 250 ss.; nonché, M. BARGIS – H. BELLUTA, *Linee guida per una riforma dell'appello*, *ivi*, p. 290.

<sup>264</sup> Le percentuali sono riprese da G.L. GATTA – G. GIOSTRA, *Sul dibattito in tema di prescrizione del reato e sul vero problema della giustizia penale*, cit.