

# SP

SISTEMA  
PENALE

**FASCICOLO**

**2/2022**

**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 Cerasa-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 (REVISORI)** Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Chiara Amalfitano, Ennio Amodio, Gastone Andrezza, Ercole Aprile, Giuliano Balbi, Marta Bargis, Fabio Basile, Alessandra Bassi, Teresa Bene, Carlo Benussi, Alessandro Bernardi, Marta Bertolino, Francesca Biondi, 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), 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 (salvo le modifiche tecnicamente indispensabili). La 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*), 1/2022, p. 5 ss.

## LA LEGGE “CARTABIA” E L’APPORTO DEI PROCEDIMENTI SPECIALI AL RECUPERO DELL’EFFICIENZA PROCESSUALE (\*)

di Gianluca Varraso

*La legge-delega n. 134 del 2021, con l’obiettivo dichiarato fin dall’intitolazione di puntare «all’efficienza del processo penale [...] e alla celere definizione dei procedimenti giudiziari», “scommette”, sul solco di altre precedenti riforme, su di una più ampia applicazione nella prassi dei procedimenti speciali deflativi del dibattito. Il successo di questa scommessa, che si fonda innanzi tutto su di un ampliamento dei presupposti e degli effetti premiali, in particolare, del patteggiamento, si lega con la “nuova” disciplina delle varie fasi del procedimento penale, nonché del sistema sanzionatorio e della futura introduzione della restorative justice, anche al fine di ridurre la centralità quale pena del carcere. È la conferma che le novità in tema di riti alternativi vanno lette alla luce del “modello” processuale, penitenziario e ordinamentale pensato dalla legge “Cartabia”. L’ambito analizzato è sede elettiva dell’intreccio tra profili sostanziali e processuali, che pervade l’intera riforma.*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L’ampliamento dei presupposti, i nuovi profili premiali, gli adeguamenti formali e di coordinamento ai sensi dell’art. 1, comma 10, l. n. 134 del 2021: a) il patteggiamento. – 3. *Segue:* b) il giudizio abbreviato. – 4. *Segue:* c) il procedimento per decreto. – 5. *Segue:* d) il giudizio immediato. – 6. La sospensione del procedimento con messa alla prova. – 7. Nuove contestazioni e procedimenti speciali. – 8. Procedimenti speciali e nuovo sistema sanzionatorio: l’art. 1, comma 17, l. n. 134 del 2021. – 9. *Segue:* le implicazioni processuali e penitenziarie. – 10. *Segue:* il lavoro di pubblica utilità, la messa alla prova e la giustizia riparativa. – 11. Conclusioni: i procedimenti speciali e il procedimento penale *post* riforma.

### 1. Premessa.

A fronte dell’obiettivo posto dal PNRR di ridurre del 25% i tempi del giudizio penale e della scelta di rendere tale obiettivo, tra gli altri, condizione da raggiungere per non dover restituire l’imponente cifra dei fondi Next Generation EU<sup>1</sup>, è inevitabile che uno snodo centrale della legge 27 settembre 2021, n. 134 (c.d. riforma “Cartabia”)<sup>2</sup> sia la modifica dei riti speciali.

(\*) Testo della relazione tenuta il 21 gennaio 2022, nell’ambito del Convegno annuale dell’Associazione tra gli Studiosi del Processo Penale “Alla ricerca di un processo penale efficiente”, Pisa, 21-22 gennaio 2022.

<sup>1</sup> Cfr. O. MAZZA, *Investire nel personale senza assumere magistrati sarebbe paradossale*, in *Il sole 24 ore*, 23 giugno 2021.

<sup>2</sup> Per un primo commento di carattere generale, v. AA.VV., *La riforma del processo penale. Commento alla legge n. 134 del 27 settembre 2021, I libri di Guida al diritto*, Ilsole24ore, Milano, 2021; A. BASSI – C. PARODI, *La riforma*

Fin dall'immediatezza dell'entrata in vigore del codice di procedura penale del 1988, gli operatori pratici hanno scommesso, innanzi tutto, sul successo dei procedimenti deflattivi del dibattimento, per realizzare un processo "accusatorio" efficiente.

Ricorrente l'affermazione, sul solco della Relazione al progetto preliminare, che ai riti differenziati era affidata "la possibilità stessa di funzionamento del processo ordinario, che prevede meccanismi di formazione della prova particolarmente garantiti e, quindi, non suscettibili di applicazione ipertrofizzata, per evidenti ragioni di economia processuale", evidenziando come più volte nel corso dell'approvazione della legge-delega n. 81 del 1987 si era detto che "il nuovo processo funzionerà se perverrà a dibattimento un esiguo numero di processi"<sup>3</sup>.

L'esperienza applicativa ultratrentennale del codice dimostra che la scommessa è stata persa e che una delle cause delle disfunzioni e della lunghezza dei processi sia da ricercare proprio in un utilizzo in concreto di tali riti ben al di sotto delle aspettative, come emerge dai dati statistici a disposizione<sup>4</sup>.

Ancora nell'ultima Relazione del Primo Presidente della Corte di Cassazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2021, si legge come sia "sempre stabile, ancorché insufficiente, il ricorso ai riti speciali davanti al GIP/GUP (patteggiamento e

*del sistema penale. L. n. 134/2021: la delega e le norme immediatamente applicabili*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2021; nonché R. BRICCHETTI, *Riforma processo penale. Dalla delega ai decreti delegati: punti fermi ... e non*, in *Ilpenalista.it*, 24 novembre 2021; R. BARTOLI, *Verso la riforma Cartabia: senza rivoluzioni, con qualche compromesso, ma con visione e respiro*, in *Dir. pen. e proc.*, 2021, p. 1167 ss.; P. BRONZO, *Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le Corti d'appello*, in *Cass. pen.*, 2021, p. 5 ss.; G. CANZIO, [Le linee del modello "Cartabia". Una prima lettura](#), in questa *Rivista*, 23 agosto 2021, p. 1 ss.; A. CAVALIERE, *Considerazioni "a prima lettura" su deflazione processuale, sistema sanzionatorio e prescrizione nella l. 27 settembre 2021, n. 134, c.d. riforma Cartabia*, in *Penale Diritto e Procedura*, 27 settembre 2021, p. 1 ss.; M. DONINI, *Efficienza e principi della legge Cartabia. Il legislatore a scuola di realismo e cultura della discrezionalità*, in *Pol. dir.*, n. 4, 2021, p. 591 ss.; G.L. GATTA, [Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della 'legge Cartabia'](#), in questa *Rivista*, 15 ottobre 2021; E. NADIA LA ROCCA, *Il modello di riforma "Cartabia". Ragioni e prospettive della delega n. 134/2021*, in *Arch. pen.*, 2021, n. 3, p. 1 ss.; F. PALAZZO, [I profili di diritto sostanziale della riforma penale](#), in questa *Rivista*, 8 settembre 2021, p. 1 ss.; G. SPANGHER, *La riforma Cartabia nel labirinto della politica*, in *Dir. pen. e proc.*, 2021, n. 9, p. 1155 ss. Sul progetto "Lattanzi" v. G. DE FRANCESCO, *Brevi appunti sul disegno di riforma della giustizia*, in *Leg. pen.*, 23 agosto 2021; G. FIANDACA, [Più efficienza, più garanzie. La riforma della giustizia penale secondo la Commissione Lattanzi](#), in questa *Rivista*, 21 giugno 2021; A. MARANDOLA, *Gli emendamenti della Commissione Lattanzi per la riforma del processo penale*, in *Ilpenalista.it*, 1° giugno 2021; F. PALAZZO, *Pena e processo nelle proposte della "Commissione Lattanzi"*, in *Leg. pen.*, 7 luglio 2021, p. 1 ss.; A. SCALFATI, *Giustizia penale e sistema produttivo: non prevalga solo l'idea di accorciare i tempi del processo*, in *Proc. pen. e giust.*, n. 3, 2021, p. 503 ss.; D. VIGONI, [Ampliamento delle procedure alternative e ipotrofia dei moduli riparatori \(osservazioni a margine di un progetto di riforma\)](#), in questa *Rivista*, 26 febbraio 2021, p. 1 ss.

<sup>3</sup> Così A. GIARDA, *I procedimenti speciali*, in *Lezioni sul nuovo processo penale*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 120.

<sup>4</sup> Interessanti, dopo pochi anni dall'entrata in vigore del codice, in tale direzione i dati contenuti nel monitoraggio sul funzionamento del 'nuovo' processo penale a cura della Direzione generale degli affari penali del Ministero (allora) di grazia e giustizia riprodotti in M. PISANI (a cura di), *I procedimenti speciali in materia penale*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 628 ss. V. anche i dati riportati sugli anni 2003-2008 in R. ORLANDI, *Insostenibile lunghezza del processo penale e sorti progressive dei riti speciali*, in *Tempi irragionevoli della giustizia penale. Alla ricerca di una effettiva speditezza processuale*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 136-137. Sull'inganno dei dati statistici, ove assolutizzati, riguardo all'insuccesso del patteggiamento v. G. LOZZI, *Il patteggiamento tra anomalie ed eccessi*, in *Dir. pen. e proc.*, 1995, p. 861 ss.

abbreviato). Soltanto l'8% delle definizioni davanti al predetto giudice avviene con un rito speciale (7% nell'anno giudiziario 2019/2020), sicché non sembra che siano emersi segnali di un'inversione di tendenza. Non è diversa la situazione che si verifica davanti al giudice dibattimentale ove si riscontra una scarsa efficacia dei riti speciali". Ed anche nel rito a citazione diretta a giudizio, si sottolinea come "le richieste di definizione con riti alternativi promosse dal pubblico ministero assommano al 15%"<sup>5</sup>.

Ciclicamente il legislatore ha tentato di dare linfa applicativa ai riti a prova contratta senza riuscirci.

Ci si riferisce, in particolare, alla l. n. 479 del 1999 (c.d. legge "Carotti"), alla l. n. 134 del 2003 sul c.d. "patteggiamento allargato", alla l. n. 67 del 2014 con l'introduzione della sospensione del procedimento con messa alla prova, anche se non sono mancate all'interno delle stesse novelle e in altre leggi (v. la l. n. 97 del 2001, la l. n. 3 del 2019, la l. n. 33 del 2019) contraddittorietà dovute alla previsione di tutta una serie di condizioni onerose di accesso al rito e di preclusioni di natura oggettiva per tipologia di reati e soggettive per qualità personali dell'imputato, nonché disposizioni che hanno scoraggiato l'utilizzo in concreto soprattutto dell'istituto di cui all'art. 444 c.p.p.<sup>6</sup>.

La legge "Cartabia" cerca di superare tali contraddittorietà perseguendo tre obiettivi.

Da un lato, punta ad ampliare i presupposti di ammissione dei riti speciali deflattivi del dibattimento e ad incentivare il più possibile l'imputato a tale scelta con un incremento degli effetti premiali (anche per convincerlo a rinunciare al gravame) e la riduzione delle preclusioni all'accesso<sup>7</sup>.

Dall'altro lato, attraverso la rinnovata (e auspicata) centralità del patteggiamento, accanto alla sospensione del procedimento con messa alla prova, vuole ridurre il tasso di utilizzo della pena detentiva con la possibilità per l'imputato di evitare tale pena, concordando con il pubblico ministero sanzioni sostitutive "vantaggiose" e con esse conseguire, allo stesso tempo, benefici effetti di riduzione della popolazione carceraria; nonché estendere anche alle pene patrimoniali il potere dispositivo delle parti.

Infine, la legge-delega conferma la tendenza, immanente alla l. n. 103 del 2017 (c.d. legge "Orlando"), di adeguare ancora una volta la disciplina dei riti di cui si discute alla giurisprudenza delle Sezioni unite della Suprema Corte, nonché della Corte costituzionale.

È vero allora che ci troviamo per l'ennesima volta dinanzi al binomio "premio-incentivo", in veste di congegno finalizzato all'incremento della propensione alla scelta del rito e, insieme, in chiave di posta di scambio rientrante, in quanto tale, nel novero degli oggetti dell'accordo<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Così P. CURZIO, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2021*, in questa *Rivista*, 24 gennaio 2022, p. 56 e 57.

<sup>6</sup> Per una efficace analisi degli sviluppi normativi e giurisprudenziali del patteggiamento in trent'anni di applicazione, v. F. PERONI, *La peripezia del patteggiamento in un trentennio di sperimentazione*, in *Arch. pen.*, n. 3, 2019.

<sup>7</sup> Cfr., per tutti, A. BASSI, *I riti speciali nella riforma Cartabia: un'occasione mancata?*, in *Ilpenalista.it*, 25 ottobre 2021.

<sup>8</sup> Così G. DI CHIARA, *Coordinate planimetriche della ristrutturazione del rito patteggiato: le risagomature dello spettro*

È altrettanto vero che per cogliere il significato profondo e le ambizioni della legge-delega, la stessa *in parte qua* deve essere letta focalizzando l'attenzione non solo sulle norme riferite, in via diretta, ai procedimenti speciali, contenute nell'art. 1, comma 10, l. n. 123 del 2021, ma soprattutto su di una visione di tipo sistemico della novella<sup>9</sup>.

Si deve così guardare alle scelte a cui è chiamato il legislatore delegato, al nuovo regime sanzionatorio e alla "rottura" che esso determina tra cognizione ed esecuzione, alla futura introduzione della giustizia riparativa, alla nuova fisionomia delle indagini preliminari, dell'udienza preliminare e dell'intero processo, affrancato dopo la sentenza di primo grado dalla possibilità di dichiarare la prescrizione del reato a favore di una inedita prescrizione del processo (v. art. 344 *bis* c.p.p.), alla prevista eliminazione nell'art. 599 *bis*, comma 2, c.p.p. di tutte le preclusioni al concordato in appello sulla pena (v. art. 1, comma 13, lett. *h*).

Nel nuovo "sistema" penale e processuale prefigurato che punta "all'efficienza del processo penale [...] e alla celere definizione di procedimenti giudiziari", come si legge nella intitolazione della l. n. 134 del 2021, i riti speciali costituiscono ambito elettivo, ma non esclusivo, della deflazione dibattimentale tanto importante a tali fini in un modello (tendenzialmente) accusatorio, creandosi un intreccio tra diritto sostanziale e processo, quale "tratto più evidente che esprime lo spirito complessivo della riforma"<sup>10</sup>.

## **2. L'ampliamento dei presupposti, i nuovi profili premiali, gli adeguamenti formali e di coordinamento ai sensi dell'art. 1, comma 10, l. n. 134 del 2021: a) il patteggiamento.**

In un quadro di sintesi occorre analizzare, *in primis*, le principali novità riguardo ai presupposti dei riti speciali e dei "nuovi" effetti premiali previsti dall'art. 1, comma 10, l. n. 134 del 2021, accanto a modifiche formali, di coordinamento e di recepimento dei *dicta* giurisprudenziali.

In tema di patteggiamento:

– la lett. *a* di tale ultima norma indica al legislatore delegato, quale criterio direttivo, di prevedere che, "quando la pena detentiva da applicare supera i due anni, l'accordo tra imputato e pubblico ministero possa estendersi alle pene accessorie e alla loro durata; prevedere che, in tutti i casi di applicazione della pena su richiesta, l'accordo

---

*applicativo e del regime premiale*, in "Patteggiamento allargato" e giustizia penale, a cura di F. PERONI, Giappichelli, Torino, 2003, p. 23.

<sup>9</sup> Nella sua Relazione annuale al Parlamento, la Ministra della Giustizia, Marta Cartabia, ha sottolineato che l'impianto della riforma "poggia su due pilastri. Da un lato, incide sulle norme del processo penale, operando sulle varie fasi – dalle indagini fino al giudizio di Cassazione – allo scopo di creare meccanismi capaci di sbloccare possibili momenti di stasi, di incentivare i riti alternativi, di far arrivare a processo solo i casi meritevoli dell'attenzione del giudice. Dall'altro lato, la riforma prevede interventi sul sistema penale ... capaci di produrre significativi effetti di deflazione processuale": così M. CARTABIA, [Relazione annuale al Parlamento della Ministra della Giustizia Marta Cartabia](#), in questa *Rivista*, 19 gennaio 2022, p. 17 e 18.

<sup>10</sup> Così, in modo del tutto condivisibile, M. DONINI, *Efficienza e principi della legge Cartabia*, cit., p. 593. Nella stessa direzione, F. PALAZZO, [I profili di diritto sostanziale della riforma penale](#), cit., p. 2.



tra imputato e pubblico ministero possa estendersi alla confisca facoltativa e alla determinazione del suo oggetto e ammontare”.

Appare chiara l'intenzione di rivitalizzare il patteggiamento *maior*, superando alcune contraddizioni della riforma del 2003 in termini di parificazione degli effetti premiali con il patteggiamento ordinario e ampliando, per entrambi i modelli, l'oggetto possibile di accordo consensuale tra le parti anche alle pene patrimoniali, al fine “di scongiurare statuizioni introdotte in via officiosa dal giudice”<sup>11</sup>.

Riecheggiano almeno in parte i risultati a cui sono pervenute le Sezioni unite della Corte di cassazione<sup>12</sup>.

Per i Giudici di legittimità le parti *ex art. 444 c.p.p.* possono estendere il loro accordo ad elementi accidentali, quali la quantificazione e la determinazione della confisca sia obbligatoria che facoltativa: se il giudice si adegua alla volontà di p.m. e dell'imputato anche riguardo alla confisca, la sentenza di patteggiamento sarà ricorribile per cassazione nei limiti angusti dell'art. 448, comma 2 *bis*, c.p.p.; se la confisca, per contro, è applicata in modo divergente la sentenza sarà, per contro, ricorribile per cassazione ai sensi dell'art. 606, comma 1, lett. *e*, c.p.p.

Con l'attuazione del criterio direttivo *de quo*, la sola applicazione della confisca facoltativa, anche per equivalente, la sua quantificazione e la sua determinazione diventano oggetto eventuale dell'istanza di patteggiamento, con la conseguenza che il giudice si troverà di fronte alla tradizionale alternativa accoglimento o rigetto, non potendo incidere *in parte qua* sulla volontà “vincolante” delle parti.

Rimane sullo sfondo la necessità di coordinare la nuova disciplina con la previsione dell'art. 444, comma 3 *bis*, c.p.p. che nei procedimenti per i delitti contro la P.A. ivi elencati già attribuisce alle parti la possibilità di subordinarne l'efficacia all'esenzione dalle pene accessorie “draconiane” dell'art. 317 *bis* c.p., ovvero all'estensione degli effetti alle stesse della sospensione condizionale della pena. Resta parimenti fermi i *dicta* dell'art. 444, comma 1 *ter*, c.p.p. che nei procedimenti per alcuni reati sempre dei pubblici ufficiali contro la P.A. fissa quale condizione per chiedere il patteggiamento la restituzione integrale del prezzo o del profitto del reato<sup>13</sup>.

Il legislatore delegato potrà chiarire, inoltre, se restano escluse, come sembra emergere dal criterio *de quo*, dal potere dispositivo delle parti le sanzioni amministrative accessorie<sup>14</sup>, sul solco delle Sezioni unite più recenti<sup>15</sup>.

– L'art. 1, comma 10, n. 2), indica al legislatore delegato di “ridurre gli effetti extra penali della sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, prevedendo che questa non abbia efficacia di giudicato nel giudizio disciplinare e in altri casi”.

<sup>11</sup> Così A. BASSI, *I riti speciali nella riforma Cartabia: un'occasione mancata?*, cit., p. 3.

<sup>12</sup> Cass., sez. un., 26 settembre 2019, n. 21368, Savin, in *CED Cass.*, 279348-01.

<sup>13</sup> R. BRICCHETTI, *Riforma processo penale. Dalla delega ai decreti delegati: punti fermi ... e non*, cit. V. anche l'art. 13 *bis*, comma 2, d. lgs. n. 74 del 2000 in tema di reati tributari.

<sup>14</sup> A. BASSI, *I riti speciali nella riforma Cartabia: un'occasione mancata?*, cit., p. 4.

<sup>15</sup> Cass., sez. un., 26 settembre 2019, n. 21369, in *CED Cass.*, 279349. Secondo R. BRICCHETTI, *Riforma processo penale. Dalla delega ai decreti delegati: punti fermi ... e non*, cit., è una “esclusione forse ingiustificata”.

Ci si trova di fronte ad una delle scelte più significative, per quanto interessa, della riforma, che potrà incidere su di una maggiore appetibilità del rito, rispetto all'evoluzione contraddittoria avvenuta negli anni derivante da una vera e propria assimilazione e parificazione della sentenza di patteggiamento alla sentenza di condanna<sup>16</sup> circa gli effetti preclusivi soprattutto in tema di partecipazione a gare pubbliche, ovvero il permanere o meno dei requisiti di onorabilità all'interno di organi gestori, nonché per l'appunto in ambito disciplinare e lavoristico.

Di certo, bisogna attendere come il legislatore delegato riempirà di contenuto la locuzione alquanto vaga "altri casi"<sup>17</sup>.

– L'ultima modifica in tema di patteggiamento prefigurata (art. 1, comma 10, lett. a, n. 3), è di coordinamento formale tra l'art. 446 c.p.p. e la nuova disciplina adottata in attuazione dell'art. 1, comma 12, l. n. 134 del 2021, sul termine per formulare la richiesta.

A fronte del diverso articolarsi del procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e all'introduzione, per l'appunto, con l'art. 1, comma 12, l. n. 134 del 2021 in tale ambito dell'udienza predibattimentale in camera di consiglio, sarà quest'ultima la sede tipica di richiesta del rito speciale *de quo*, a fronte anche dell'ampliarsi dei casi di citazione diretta a giudizio.

### 3. Segue: b) il giudizio abbreviato

In tema di giudizio abbreviato abbiamo tre ambiti di futuro intervento, delineati dall'art. 1, comma 10, lett. b), l. n. 134 del 2021.

I primi due non paiono altro che la trasposizione in norma di principi giurisprudenziali<sup>18</sup>.

– Si chiede di "modificare le condizioni per l'accoglimento della richiesta di giudizio abbreviato subordinata a un'integrazione probatoria, ai sensi dell'art. 438, comma 5, del codice di procedura penale, prevedendo l'ammissione del giudizio abbreviato se l'integrazione risulta necessaria ai fini della decisione e se il procedimento speciale produce un'economia processuale in rapporto ai tempi di svolgimento del giudizio dibattimentale".

---

<sup>16</sup> Tra le tante v. Cass., sez. un., 29 novembre 2005, Diop, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2007, p. 353, con nota di M. GIALUZ, *La virata delle sezioni unite in tema di patteggiamento e revoca della sospensione condizionale: verso l'abbandono dell'orientamento anticognitivo?* Per un approfondimento del tema, limitandoci ad alcuni lavori monografici, v. A. FURGIULE, *L'applicazione della pena su richiesta delle parti*, Napoli, 2000, p. 177 ss.; S. MARCOLINI, *Il patteggiamento nel sistema della giustizia penale negoziata*, Milano, 2005, p. 156 ss.; F. PERONI, *La sentenza di patteggiamento*, Padova, 1999; D. VIGONI, *L'applicazione della pena su richiesta delle parti*, Milano, 2000, spec. p. 335 ss. Con una particolare attenzione ai profili sostanziali dell'istituto, M. CAPUTO, *Il diritto penale e il problema del patteggiamento*, Napoli, 2009, p. 347 ss. Per una sintesi efficace in sede di commento al Progetto Lattanzi, v. D. VIGONI, [Ampliamento delle procedure alternative e ipotrofia dei moduli riparatori \(osservazioni a margine di un progetto di riforma\)](#), cit., p. 4-6.

<sup>17</sup> Per R. BRICCHETTI, *Riforma processo penale. Dalla delega ai decreti delegati: punti fermi ... e non*, cit., il legislatore delegato potrebbe arrivare ad escludere qualsiasi effetto extrapenale del patteggiamento. V. anche A. BASSI, *I riti speciali nella riforma Cartabia: un'occasione mancata?*, cit., p. 5.

<sup>18</sup> R. BRICCHETTI, *Riforma processo penale. Dalla delega ai decreti delegati: punti fermi ... e non*, cit.



Come ha rilevato, con la storica sentenza n. 115 del 2001, la Corte costituzionale il “risparmio di tempo c’è sempre rispetto al giudizio, sia perché gli atti di indagine vengono utilizzati come prova, sia perché gli atti di integrazione probatoria sono acquisiti secondo le forme dell’art. 422 c.p.p.”, legittimando “una integrazione probatoria anche consistente e robusta”<sup>19</sup>.

– Si indica di “abrogare il comma 3 dell’art. 442 del codice di procedura penale”, ossia l’obbligo di notifica della sentenza conclusiva del giudizio all’imputato che non sia comparso: e correlativamente si chiede di abrogare l’art. 134 norme att. c.p.p., che completa la disciplina codicistica imponendo la notifica per estratto della sentenza. Si tratta di una semplice presa d’atto di una abrogazione implicita della norma già evidenziata autorevolmente dalle Sezioni unite della Suprema Corte<sup>20</sup>, secondo le quali, a seguito della soppressione della contumacia con la legge 28 aprile 2014, n. 67, nemmeno la sentenza emessa all’esito del dibattimento deve essere notificata all’imputato assente<sup>21</sup>.

– La terza modifica attiene alla previsione che la pena inflitta ridotta di un terzo per i delitti e della metà per le contravvenzioni sia ulteriormente ridotta di un sesto nel caso di mancata proposizione di impugnazione da parte dell’imputato e stabilendo che la riduzione sia applicata dal giudice dell’esecuzione. L’intento di invogliare l’imputato a non proporre gravame è chiaro. Forti appaiono i dubbi di un’effettiva efficacia di tale criterio direttivo a fronte della possibilità per l’imputato medesimo di un ribaltamento della condanna e della possibilità, in ogni caso, di un successivo patteggiamento in appello ai sensi dell’art. 599 *bis* c.p.p., che come evidenziato sarà ammesso per qualsiasi reato, anche in caso di sentenze di primo grado portanti pene detentive lunghe.

#### 4. Segue: c) il procedimento per decreto.

Già con la legge “Orlando” si era cercato di incentivare l’utilizzo di questo procedimento consentendo al giudice di determinare la pena pecuniaria in sostituzione, oltre che tenendo conto della condizione economica dell’imputato, abbassando da 250 euro a 75 euro il valore di conversione giornaliero della reclusione.

Il Parlamento ora indica tre punti di intervento<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Così D. VIGONI, [Ampliamento delle procedure alternative e ipotrofia dei moduli riparatori \(osservazioni a margine di un progetto di riforma\)](#), cit., p. 8, la quale sottolinea come si tratta di tesi presente anche in Cass., sez. un., 27 ottobre 2004, Wajib, in *CED Cass.*, 229175, la quale può leggersi in *Foro it.*, 2005, II, c. 5, con nota di G. DI CHIARA. V. anche A. BASSI, *I riti speciali nella riforma Cartabia: un’occasione mancata?*, cit., p. 6; E. NADIA LA ROCCA, *Il modello di riforma “Cartabia”. Ragioni e prospettive della delega n. 134/2021*, cit., p. 30.

<sup>20</sup> Cass., sez. un., 24 ottobre 2019, Sinito, in *CED Cass.*, 277470.

<sup>21</sup> Cfr. A. BASSI, *I riti speciali nella riforma Cartabia: un’occasione mancata?*, cit., p. 7.

<sup>22</sup> A. BASSI, *I riti speciali nella riforma Cartabia: un’occasione mancata?*, cit., p. 9-10; R. BRICCHETTI, *Riforma processo penale. Dalla delega ai decreti delegati: punti fermi ... e non*, cit. Già con riferimento al Progetto Lattanzi, D. VIGONI, [Ampliamento delle procedure alternative e ipotrofia dei moduli riparatori \(osservazioni a margine di un progetto di riforma\)](#), cit., p. 10-11.

In primo luogo, ai sensi dell'art. 1, comma 10, lett. *d*, n. 1): “prevedere che la richiesta di decreto penale di condanna possa essere formulata dal pubblico ministero entro il termine di un anno dall'iscrizione ai sensi dell'articolo 335 del codice di procedura penale”, e non più da 6 mesi dalla data in cui il nome della persona indagata è iscritto nell'apposito registro.

Con tale modifica si vuole allineare tale termine alla nuova durata massima delle indagini<sup>23</sup> e dare un messaggio metodologico al pubblico ministero di utilizzare nel modo più ampio possibile il rito monitorio, grazie al maggiore tempo investigativo a disposizione, con la possibilità correlata di chiedere l'applicazione della pena pecuniaria ridotta della metà rispetto al minimo edittale nei limiti ben più ampi previsti per la nuova sanzione sostitutiva e con tassi di quantificazione più vantaggiosi<sup>24</sup>. Resta da stabilire se sarà confermata o meno la natura ordinatoria del termine per la richiesta *ex art. 459 c.p.p.*<sup>25</sup>

In secondo luogo, ai sensi dell'art. 1, comma 10, lett. *d*, n. 2): “stabilire che, nei casi previsti dall'articolo 460, comma 5, del codice di procedura penale, ai fini dell'estinzione del reato sia necessario il pagamento della pena pecuniaria”.

Si coglie lo stretto legame di tale disposizione con la nuova disciplina in tema di pena pecuniaria per favorire la sua riscossione<sup>26</sup>. A prescindere dall'efficacia futura che avrà il nuovo metodo di riscossione, l'imputato che vorrà beneficiare degli effetti estintivi dei cinque o dei due anni previsti dall'art. 460, comma 5, c.p.p. per i delitti o le contravvenzioni dovrà prima pagare la pena pecuniaria.

Infine, ai sensi dell'art. 1, comma 10, lett. *d*, n. 3) si assegna “un termine di quindici giorni, decorrenti dalla notificazione del decreto penale di condanna, entro il quale il condannato, rinunciando a proporre opposizione, possa pagare la pena pecuniaria in misura ridotta di un quinto”.

Anche in questo caso il legislatore cerca di disincentivare l'opposizione al decreto penale di condanna, introducendo un beneficio economico ulteriore rispetto a quanto già previsto dall'art. 459, comma 1, c.p.p.<sup>27</sup>

Si vuole in questo modo, superare (con quale efficacia si vedrà) le notevoli perplessità, da ultimo, evidenziate nella Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2021, dalla quale emerge che il numero delle opposizioni al decreto penale “costituisce il 42,5% del totale dei decreti emessi” e che è relevantissimo “il tasso di

<sup>23</sup> A. BASSI, *I riti speciali nella riforma Cartabia: un'occasione mancata?*, cit., p. 9.

<sup>24</sup> V. *infra*, par. 8.

<sup>25</sup> Cfr. Cass., sez. V, 22 aprile 2005, n. 41146, in *CED Cass.*, 232541-01.

<sup>26</sup> Anche la Consulta aveva sollecitato il legislatore a restituire effettività alla pena pecuniaria, rivedendo i farraginosi meccanismi di riscossione, esecuzione forzata e conversione che vedono l'intervento del giudice dell'esecuzione, del p.m. e del magistrato di sorveglianza, oltre all'agente di riscossione. Cfr. Corte cost., 11 febbraio 2020, n. 15 e Corte cost., 20 dicembre 2019, n. 279. Dagli stessi lavori preparatori alla legge si evidenzia che attualmente il pagamento effettivo delle pene pecuniarie è al di sotto del 10 %. V., da ultimo, Corte cost., 1 febbraio 2022, n. 28.

<sup>27</sup> Come ricorda A. BASSI, *I riti speciali nella riforma Cartabia: un'occasione mancata?*, cit., p. 10, il CSM nel suo parere aveva evidenziato l'esiguità del tempo concesso all'imputato per pagare e poter beneficiare dell'ulteriore riduzione sanzionatoria.

assoluzione per il decreto penale opposto dall'imputato (67,1% nell'anno giudiziario 2019/2020; 68,7% nell'anno giudiziario 2020/2021)", con l'interrogativo finale di "domandarsi quale sia l'effettiva utilità dello strumento monitorio"<sup>28</sup>.

### 5. Segue: d) il giudizio immediato.

In materia di giudizio immediato sono due i criteri direttivi che ritroviamo nell'art. 1, comma 10, lett. c.

– "Prevedere che, a seguito di notificazione del decreto di giudizio immediato, nel caso di rigetto da parte del giudice delle indagini preliminari della richiesta di giudizio abbreviato subordinata un'integrazione probatoria, l'imputato possa proporre la richiesta di giudizio abbreviato di cui all'art. 438, comma 1, c.p.p., oppure la richiesta di applicazione della pena ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale".

– In stretta correlazione, "prevedere che a seguito di notificazione del decreto di giudizio immediato, nel caso di dissenso del pubblico ministero o di rigetto da parte del giudice delle indagini preliminari della richiesta di applicazione della pena ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, l'imputato possa proporre la richiesta di giudizio abbreviato".

Si tratta di modifiche volte a tradurre in norme aspetti rimasti non chiariti a seguito delle precedenti modifiche della l. n. 103 del 2017 (c.d. "Orlando"), che nell'art. 458, comma 2, non richiamava l'art. 438, comma 5 *bis*, c.p.p., e di problematiche già presenti in giurisprudenza<sup>29</sup>.

La *ratio* è di evitare lesioni del diritto di difesa dell'imputato, in considerazione della brevità e perentorietà del termine dei quindici giorni previsto dall'art. 458 c.p.p., per proporre richiesta di giudizio abbreviato a seguito del decreto di giudizio immediato.

Già la Corte di cassazione ha stabilito che "qualora l'imputato abbia tempestivamente richiesto il rito abbreviato condizionato e l'istanza sia stata respinta dal giudice per le indagini preliminari, non può considerarsi tardiva e, dunque, inammissibile, la proposizione della richiesta di rito abbreviato semplice formulata all'udienza camerale di cui all'art. 458, comma 2, c.p.p., non ostandovi l'art. 438, comma 5-*bis*, c.p.p., introdotto dalla legge 23 giugno 2017, n. 103, il quale – nel prevedere che, con la richiesta di rito abbreviato condizionato può essere proposta, subordinatamente al suo rigetto, quella di rito abbreviato semplice o di patteggiamento – introduce una

---

<sup>28</sup> Così P. CURZIO, [Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2021](#), cit., p. 56. Più ottimistica è la previsione di G.L. GATTA, [Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della 'legge Cartabia'](#), cit., p. 11. V. anche E. NADIA LA ROCCA, [Il modello di riforma "Cartabia". Ragioni e prospettive della delega n. 134/2021](#), cit., p. 31.

<sup>29</sup> Cfr. R. BRICCHETTI, [Riforma processo penale. Dalla delega ai decreti delegati: punti fermi ... e non](#), cit.; nonché A. BASSI, [I riti speciali nella riforma Cartabia: un'occasione mancata?](#), cit., p. 8.

mera facoltà e non l'obbligo di proposizione della richiesta subordinata contestualmente a quella principale"<sup>30</sup>.

Mentre si vuole superare un diverso indirizzo giurisprudenziale, secondo il quale "qualora la richiesta di patteggiamento, proposta a seguito della notifica del decreto di giudizio immediato, venga rigettata, resta preclusa all'imputato la possibilità di richiedere che si proceda con giudizio abbreviato, se tale istanza non sia stata formulata in via subordinata, unitamente a quella di patteggiamento, nei termini di legge"<sup>31</sup>.

Bisognerà verificare se il legislatore delegato darà la possibilità *ab initio* di richieste subordinate, oppure prefigurerà una sequenza procedimentale che consenta un preventivo contraddittorio tra le parti<sup>32</sup>.

## 6. La sospensione del procedimento con messa alla prova.

L'art. 1, comma 22, l. n. 134 del 2021 prevede di estendere la sospensione del procedimento con messa alla prova a "specifici reati" punibili in astratto con la pena detentiva fino a sei anni, di non facile individuazione, soprattutto a fronte del criterio orientativo espresso subito dopo che deve trattarsi di reati che si "prestino a percorsi risocializzanti o riparatori" (lett. *a*).

È stato, inoltre, previsto che la richiesta possa essere proposta anche dal pubblico ministero (lett. *b*), sempre ovviamente con il consenso dell'imputato<sup>33</sup>, che deve "garantire" una fattiva collaborazione al programma rieducativo secondo le indicazioni della Corte costituzionale, non potendosi prefigurare l'istituto *de quo* senza una specifica adesione dell'imputato<sup>34</sup>.

Rimangono attuali le parole della Consulta che ha, infatti, riscontrato nella "mancanza di un formale accertamento di responsabilità e di una specifica pronuncia di condanna" un elemento che assimila la messa alla prova al patteggiamento, "perché entrambi i riti speciali si basano sulla volontà dell'imputato che, non contestando l'accusa, in un caso si sottopone al trattamento e nell'altro accetta la pena"<sup>35</sup>.

E', comunque, una modifica che può incrementare il favorevole *trend* applicativo, quale risulta dai dati statistici forniti dal Ministero della Giustizia.

<sup>30</sup> Cass., sez. I, 3 aprile 2019, n. 21439, in *CED Cass.*, 275812.

<sup>31</sup> Cass., sez. II, 18 novembre 2014, Galeandro, in *CED Cass.*, 263228-01.

<sup>32</sup> R. BRICCHETTI, *Riforma processo penale. Dalla delega ai decreti delegati: punti fermi ... e non, cit.*

<sup>33</sup> Posizione unanime: tra gli altri, E. NADIA LA ROCCA, *Il modello di riforma "Cartabia". Ragioni e prospettive della delega n. 134/2021*, cit., p. 32.

<sup>34</sup> Corte cost., 27 aprile 2018, n. 91, in *Giur. cost.*, p. 776 ss. con nota di C. CESARI, *La Consulta supera le perplessità e la messa alla prova si radica nel sistema penale*. V. anche V. MAFFEO, *La costituzionalità della messa alla prova tra vecchi modelli premiali e nuovi orizzonti sistematici*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2018, p. 953; L. PARLATO, *La messa alla prova dopo il dictum della Consulta: indenne ma rivisitata e in attesa di nuove censure*, in *Dir. pen. cont.*, n. 1/2019, p. 89; A. SANNA, *La messa alla prova non è una pena: la Corte costituzionale salva il confine tra cognizione ed esecuzione*, in *Cass. pen.*, 2019, p. 688.

<sup>35</sup> Corte cost., 27 aprile 2018, n. 91, cit., p. 789.

Al 15 dicembre 2021 erano ben 24.256 le persone messe alla prova, a fronte delle circa 19.208 in affidamento in prova al servizio sociale.

Se i numeri aumenteranno ancora, il rischio che gli uffici dell'esecuzione penale esterna, che hanno un ruolo centrale per la concessione e l'esecuzione stessa della misura, rischino il "collasso" è elevato, con buona pace della funzione risocializzante, pur invocata dalla stessa legge-delega, date le scarse se non assenti risorse economiche messe in campo dalla riforma in tale ambito<sup>36</sup>.

## 7. Nuove contestazioni e procedimenti speciali

L'art. 1, comma 10, lett. e ed f, l. n. 134 del 2021 non fa altro che chiedere al legislatore delegato l'adeguamento della disciplina codicistica a quanto risulta a seguito delle numerose sentenze della Corte costituzionale di declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 516 e 517 c.p.p., per consentire il recupero dei riti speciali a seguito di modifica dell'imputazione nel corso dell'istruttoria dibattimentale.

In tal senso, è da leggere l'indicazione di coordinare la disciplina delle nuove contestazioni in dibattimento con la disciplina dei termini per la presentazione della richiesta dei procedimenti speciali (lett. e); di prevedere che, in caso di nuove contestazioni ai sensi del libro VII, titolo II, Capo IV del codice di rito, l'imputato possa chiedere la definizione del processo ai sensi degli artt. 444 e 458 c.p.p. (lett. f); ed infine di "prevedere che tale facoltà possa essere esercitata nell'udienza successiva a quella in cui è avvenuta la nuova contestazione".

Da qui, nei casi di modifica del *thema decidendum* ai sensi degli artt. 516 e 517 c.p.p., sia sulla base di risultati probatori già esistenti negli atti di indagine (c.d. contestazione patologica), ovvero di nuova emersione dibattimentale (c.d. contestazione fisiologica), l'imputato è restituito in termini, se lo consente la nuova imputazione, al fine di chiedere al giudice del dibattimento il patteggiamento, il giudizio abbreviato, la sospensione del procedimento con messa alla prova e l'oblazione<sup>37</sup>.

Il differimento per l'esercizio di tale facoltà nell'udienza successiva a quella in cui è avvenuta la nuova contestazione, e quindi non nello stesso contesto spazio-temporale, recepisce quanto avviene già nella prassi, al fine di favorire un'effettiva ponderazione dell'imputato su una tipica espressione di esercizio del suo diritto di difesa.

---

<sup>36</sup> Di questo è consapevole la Ministra della Giustizia che ha, di recente, sottolineato che "è evidente la necessità di potenziare questo settore [ndr l'esecuzione penale esterna per adulti] e le forze politiche hanno avuto la sensibilità di sottolinearlo in un ordine del giorno, approvato a margine della legge di bilancio, impegnando il Governo ad incrementare il personale dedicato all'esecuzione penale esterna": così [Relazione annuale al Parlamento della Ministra della Giustizia Marta Cartabia](#), cit., p. 27.

<sup>37</sup> Per una rassegna puntuale dei vari casi, con il riferimento alla corrispondente sentenza della Corte costituzionale, si rinvia a R. BRICCHETTI, *Riforma processo penale. Dalla delega ai decreti delegati: punti fermi ... e non*, cit. V. anche A. BASSI, *I riti speciali nella riforma Cartabia: un'occasione mancata?*, cit., p. 10.

## 8. Procedimenti speciali e nuovo sistema sanzionatorio: l'art. 1, comma 17, l. n. 134 del 2021.

È analizzando il nuovo sistema sanzionatorio introdotto dalla l. n. 134 del 2021 che si possono apprezzare le potenzialità innovative di maggiore interesse della novella in tema di procedimenti speciali, e più precisamente in tema di accesso al patteggiamento, il rito speciale sul cui "successo" applicativo più di ogni altro punta la riforma.

Centrale è il riferimento all'art. 1, comma 17, l. n. 134 del 2021 che detta i principi e i criteri direttivi per introdurre una nuova disciplina delle sanzioni sostitutive brevi previste dalla l. n. 689 del 1981, da applicare, come si esprime la lett. c (mettendo quasi le mani avanti dal punto di vista programmatico) solo quando il giudice ritenga che contribuiscano alla rieducazione del condannato e assicurino, anche attraverso opportune prescrizioni, la prevenzione del pericolo che egli commetta altri reati; disciplinare conseguentemente il potere discrezionale del giudice nella scelta tra le pene sostitutive<sup>38</sup>.

Più nel dettaglio.

Le nuove sanzioni sostitutive sono nell'ordine dalla più afflittiva alla meno afflittiva la semilibertà, la detenzione domiciliare, il lavoro di pubblica utilità, e infine la pena pecuniaria.

Riguardo alle condizioni soggettive per la sostituzione e alle preclusioni rispetto all'accesso si chiede un allineamento e un coordinamento con quanto previsto dalla legge sull'ordinamento penitenziario per le omologhe misure alternative (lett. d)<sup>39</sup>.

Per il lavoro di pubblica utilità si rinvia alla consueta disciplina prevista dal d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274 in tema di giudice di pace, con la precisazione che quando tali lavori siano applicati quale pena sostitutiva di una pena detentiva devono avere durata corrispondente a quella della pena detentiva sostituita (lett. f).

L'art. 1, comma 17, lett. e, è l'architrave del nuovo modello, almeno nelle intenzioni del legislatore.

Si prevede che il giudice, oltre che nel pronunciare la ordinaria sentenza di condanna, proprio laddove emetta sentenza di applicazione della pena ai sensi dell'articolo 444 c.p.p., "quando ritenga di dover determinare la durata della pena detentiva entro il limite di quattro anni, possa sostituire tale pena con quelle della

---

<sup>38</sup> V. R. BARTOLI, *Verso la riforma Cartabia: senza rivoluzioni, con qualche compromesso, ma con visione e respiro*, cit., p. 1168; A. CAVALIERE, *Considerazioni "a prima lettura" su deflazione processuale, sistema sanzionatorio e prescrizione*, cit., p. 14 ss.; C. CASTELLI, *Il progetto di riforma Cartabia: una rivoluzione copernicana per il sistema sanzionatorio penale?*, in *Ilpenalista.it*, 20 settembre 2021, p. 2-3; E. DOLCINI, [Sanzioni sostitutive: la svolta impressa dalla riforma Cartabia](#), in questa *Rivista*, 2 settembre 2021; A. GARGANI, *La riforma in materia di sanzioni sostitutive*, in *Leg. pen.*, 20 gennaio 2022; F. PALAZZO, [I profili di diritto sostanziale della riforma penale](#), cit., p. 11.

<sup>39</sup> Nel caso di mancata o inosservante esecuzione delle sanzioni sostitutive, si prevede un regime più favorevole rispetto all'attuale (art. 66 l. n. 689 del 1981). Da un lato, la revoca potrà aversi solo in caso di mancata esecuzione o di inosservanza grave o reiterata delle prescrizioni, dall'altro lato si ammette che il "residuo" possa essere convertito, oltre che in pena detentiva, anche in un'altra delle sanzioni sostitutive (art. 1, comma 17, lett. m): così A. GARGANI, *La riforma in materia di sanzioni sostitutive*, cit., p. 7 e 8.



semilibertà o della detenzione domiciliare; quando ritenga di doverla determinare entro il limite di tre anni, possa sostituirla anche con il lavoro di pubblica utilità, se il condannato non si oppone; quando ritenga di doverla determinare entro il limite di un anno, possa sostituirla altresì con la pena pecuniaria della specie corrispondente; prevedere che con il decreto penale di condanna a pena detentiva possa essere sostituita, oltre che con la pena pecuniaria, con il lavoro di pubblica utilità, se il condannato non si oppone”.

Altrettanto significative sono le due previsioni che completano dal punto di vista sanzionatorio la disciplina processuale dei procedimenti speciali (art. 1, comma 17, lett. *i* ed *l*, l. n. 134 del 2021).

– In base alla lett. *i* in caso di decreto penale di condanna e di patteggiamento, il positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità comporta, se accompagnato da risarcimento del danno o dalla eliminazione delle conseguenze dannose del reato, ove possibile, la revoca della confisca che sia stata eventualmente disposta; fatta salva in ogni caso la confisca obbligatoria, anche per equivalente, del prezzo, del profitto del prodotto del reato ovvero delle cose la cui fabbricazione, uso e porto, detenzione o alienazione costituiscano reato.

– La lett. *l* prevede quanto alla pena pecuniaria, fermo restando la disciplina dell’art. 53 l. n. 689 del 1981, la possibilità di determinare il valore giornaliero minimo indipendentemente dalla somma indicata dall’art. 135 c.p., al fine di evitare che la sostituzione della pena risulti eccessivamente onerosa in rapporto alle condizioni economiche del condannato e del suo nucleo familiare, consentendo al giudice di adeguare la sanzione al tenore di vita del condannato.

### **9. Segue: le implicazioni processuali e penitenziarie.**

Al di là di quest’ultima previsione, volta a rendere sempre più appetibile il decreto penale per i reati che lo consentono, sono rilevanti le implicazioni, tutte da poi da confermare e precisare nel momento in cui la riforma verrà attuata, di una scelta di fondo inequivocabile della novella, che era già emersa in sede di legge sul c.d. patteggiamento allargato del 2003: cospicuo è l’aumento del *quantum* di pena detentiva sostituibile ai sensi della l. n. 689 del 1981, con l’eliminazione non più solo delle preclusioni oggettive (come avvenuto con la l. n. 134 del 2003).

Come già si era detto all’epoca della riforma del 2003, il potenziamento delle sanzioni sostitutive “mostra per intero la sua strumentalità, fungendo da fattore di ‘forte incremento dell’accesso all’istituto di cui agli artt. 444 e seguenti del codice di rito’. In effetti, più che mai nell’ambito della commisurazione giudiziale l’interferenza tra il piano sostanziale e quello processuale si è fatta oggi così stretta, da non consentire riforme che prescindano da una visione del fenomeno sanzionatorio per così dire

globale, ossia attenta alla trasformazione (ma vi è chi parla, al riguardo, di deformazione) delle istanze sostanziali una volta calate nella dinamica processuale<sup>40</sup>.

È vero, infatti, che nella legge-delega, a differenza di quanto previsto dal progetto “Lattanzi”, le nuove pene sostitutive “possono essere applicate dal giudice della cognizione ‘su scala generale’, a prescindere, cioè, dalla richiesta di patteggiamento o dalla ricorrenza di specifiche figure di reato indicate dal legislatore”<sup>41</sup>.

È altrettanto vero che il patteggiamento sembra rimanere *la sede privilegiata di applicazione delle stesse “nuove” sanzioni sostitutive*, se solo si riflette su alcuni profili ben presenti nella l. n. 134 del 2021<sup>42</sup>.

In primo luogo, la sostituzione della pena detentiva con le nuove sanzioni sostitutive sarà correlata in sede di patteggiamento, non di rado, a veri e propri “saldi” come avviene già oggi sulla pena detentiva. In stretta connessione, “l’ampia possibilità di degradare la risposta sanzionatoria dal carcere a pene non carcerarie è la ‘contropartita’ che il sistema offre in cambio di una rinuncia alla piena giurisdizione”<sup>43</sup>, senza doversi affidare all’ampia (e rischiosa) discrezionalità sanzionatoria del giudice nel rito ordinario<sup>44</sup>.

In secondo luogo, il pubblico ministero e l’imputato possono, da subito, accordarsi su di una pena complessiva che, una volta passata in giudicato la sentenza, sarà immediatamente esecutiva, in quanto non suscettibile di sospensione condizionale<sup>45</sup>

<sup>40</sup> Così F. GIUNTA, *Le novità in materia di sanzioni sostitutive*, in “*Patteggiamento allargato*” e giustizia penale, cit., p. 69. V. anche A. BARAZZETTA, *Decide il giudice il valore dei giorni in carcere*, in *Guida al diritto*, 2003, n. 25, p. 28. Nella stessa direzione, con riferimento rispettivamente al progetto “Lattanzi” e alla riforma del 2021, F. PALAZZO, *Pena e processo nelle proposte della “Commissione Lattanzi”*, cit., p. 3; A. GARGANI, *La riforma in materia di sanzioni sostitutive*, cit., p. 6. Inutilmente già in sede di approvazione della l. n. 479 del 1999 (c.d. legge “Carotti”) si provò ad inserire quale sanzione sostitutiva in sede di patteggiamento, accanto alla detenzione domiciliare, proprio l’affidamento in prova: v. F. PERONI, *Le novità in tema di patteggiamento: tra suggestioni giurisprudenziali e razionalizzazione dell’esistente*, in *Il processo penale dopo la riforma del giudice unico*, a cura di ID., Cedam, Padova, 1999, p. 509.

<sup>41</sup> Così A. GARGANI, *La riforma in materia di sanzioni sostitutive*, cit., p. 10-11, che riprende E. DOLCINI, [Sanzioni sostitutive: la svolta impressa dalla riforma Cartabia](#), cit., p. 4.

<sup>42</sup> Sono gli stessi profili già presenti nel progetto “Flick” del 1997, che si può leggere in calce a P. FERRUA, *Studi sul processo penale. III. Declino del contraddittorio e garantismo reattivo*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 165 ss. A commento v., ID., *La giustizia negoziata nella crisi della funzione cognitiva del processo penale*, *ivi*, p. 133 ss.

<sup>43</sup> Così con efficacia F. PALAZZO, *Pena e processo nelle proposte della “Commissione Lattanzi”*, cit., p. 3.

<sup>44</sup> È così condivisibile affermare che la riforma “Cartabia” esalti la discrezionalità sanzionatoria del giudice: v. soprattutto M. DONINI, *Efficienza e principi della legge Cartabia. Il legislatore a scuola di realismo e cultura della discrezionalità*, cit., p. 591 ss.; F. PALAZZO, [I profili di diritto sostanziale della riforma penale](#), cit. Già sul progetto “Lattanzi” G. DE FRANCESCO, *Brevi appunti sul disegno di riforma della giustizia*, cit., p. 5 ss. È peraltro da ricordare che se, come evidenziato, le sanzioni sostitutive saranno applicate soprattutto in sede di patteggiamento, bisognerà tenere nel debito conto le peculiarità del rito speciale avendo riguardo ai rapporti tra volontà delle parti e poteri (anche ufficiosi) del giudice: sotto il profilo sanzionatorio, a fronte di una richiesta concorde delle parti, l’organo giurisdizionale non potrà che accogliere o rigettare la medesima richiesta. V. *infra* nota 51 e 52.

Parlano della commisurazione della pena patteggiata, quale pseudo commisurazione, L. MONACO-C.E. PALIERO, *Variazioni in tema di crisi della sanzione: la diaspora dalla commisurazione edittale*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1994, p. 444 ss.

<sup>45</sup> Per tutti, A. GARGANI, *La riforma in materia di sanzioni sostitutive*, cit., p. 12 ss.

e senza che vi possa essere, allo stato della normativa, la sospensione dell'ordine di esecuzione ai sensi dell'art. 656, comma 5, c.p.p. che riguarda la pena detentiva in carcere.

Il legislatore delegante punta molto sul successo di questo patteggiamento dell'imputato ad una pena extramuraria, ma è da evidenziare una incoerenza di difficile comprensione.

La l. n. 134 del 2021 non ha ritenuto di prevedere quale sanzione sostituiva l'affidamento in prova al servizio sociale<sup>46</sup>.

È probabile che ciò sia dipeso dall'equilibrio interno alla variegata compagine politica che ha portato alla legge-delega e alla preoccupazione di mantenere, comunque, il connubio pena-limitazione della libertà<sup>47</sup>, nonché "di evitare il rischio che l'applicazione dell'affidamento in prova ai servizi sociali si trasformi in una sospensione condizionale mascherata"<sup>48</sup>, ovvero che disincentivi la sospensione del procedimento con messa alla prova, allungando i tempi del processo<sup>49</sup>.

Le ricadute sul piano di sistema e pratico sono importanti con risultati contraddittori.

Da un lato, l'imputato ha il vantaggio di potersi accordare con il p.m. già nella fase di cognizione non solo sulla quantificazione della pena detentiva, ma anche sulle relative modalità esecutive extracarcerarie, rompendo il binomio cognizione-esecuzione, al pari di quanto già oggi avviene con l'istituto sempre della sospensione del processo con messa alla prova<sup>50</sup>. È lo stesso giudice del merito, in altri termini, che applica la pena detentiva ritenuta congrua stabilita dalle parti, le quali, allo stesso tempo, gli indicano le modalità esecutive alternative al carcere<sup>51</sup>.

<sup>46</sup> A stigmatizzare la mancanza, A. GARGANI, *La riforma in materia di sanzioni sostitutive*, cit., p. 10-11; nonché A. CAVALIERE, *Considerazioni "a prima lettura" su deflazione processuale, sistema sanzionatorio e prescrizione*, cit., p. 15; C. CASTELLI, *Il progetto di riforma Cartabia: una rivoluzione copernicana per il sistema sanzionatorio penale?*, cit., p. 3. Tale previsione era correttamente prevista proprio nel progetto "Flick" del 1997 e nel progetto "Lattanzi".

<sup>47</sup> Con la consueta efficacia, E. DOLCINI, *Sanzioni sostitutive: la svolta impressa dalla riforma Cartabia*, cit., p. 5 ricorda che "il legislatore si sarebbe sentito vincolato all'idea 'insuperata' che la pena debba consistere in una privazione della libertà: preferibilmente in una privazione della libertà che abbia a che fare con il carcere". Anche F. FIORENTIN, *Semilibertà e detenzione domiciliare applicate dal giudice della cognizione*, in *La riforma del processo penale. Commento alla legge n. 134 del 27 settembre 2021*, cit., p. 196, sottolinea che nella riforma in esame è sottesa una "volontà di inasprimento della componente retributiva della sanzione penale e, più precisamente, dell'idea che la 'vera' pena sia quella eseguita in uno stato di privazione o di grave limitazione della libertà personale".

<sup>48</sup> Così C. CASTELLI, *Il progetto di riforma Cartabia: una rivoluzione copernicana per il sistema sanzionatorio penale?*, cit., p. 3. Già in precedenza, E. DOLCINI, *Sanzioni sostitutive: la svolta impressa dalla riforma Cartabia*, cit., p. 5.

<sup>49</sup> In questa direzione, G.L. GATTA, *Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della 'legge Cartabia'*, cit., p. 17.

<sup>50</sup> Cfr. Corte cost., 27 aprile 2018, n. 91, cit., p. 790.

<sup>51</sup> In sede di patteggiamento la sanzione sostitutiva non può essere applicata d'ufficio dal giudice, senza un apposito accordo tra le parti in tal senso ai sensi dell'art. 444, comma 1 e 1 bis, c.p.p.: cfr. Cass., sez. V, 18 marzo 2011, in *CED Cass.*, 250172. Per più ampi riferimenti, v. F. RIGO, sub art. 444, in *Codice di procedura penale commentato*, a cura di A. GIARDA-G. SPANGHER, II, Wolters Kluwer, Milano, 2017, p. 1734. Come correttamente evidenziato, sul solco di Cass., sez. un., 12 ottobre 1993, Scopel, in *Arch. nuova proc. pen.*, 1994,

Dall'altro lato, la scelta *ex art. 444*, comma 1 e 1 *bis*, c.p.p. della detenzione domiciliare, ovvero della semilibertà, dai contenuti analoghi a quelli degli omologhi istituti della fase esecutiva, sembra impedire al condannato di percorrere la possibilità della misura alternativa "più favorevole" *ex art. 47* ord. penit.

Una volta che l'imputato abbia deciso di concordare la detenzione domiciliare o la semilibertà ed espresso in tal senso una volontà ben precisa in accordo con il pubblico ministero sul trattamento sanzionatorio complessivo, non può ammettersi che lo stesso imputato, divenuto condannato, possa cambiare le proprie scelte iniziali, consentendogli di chiedere, comunque, *in executivis* l'affidamento in prova ai servizi sociali<sup>52</sup>.

Più facile per lo stesso legislatore delegato sarà cercare di rendere più appetibile sempre la "nuova" detenzione domiciliare, prefigurando un contenuto modellato sì sull'istituto penitenziario esistente, ma *aprendo "finestre" più ampie per il condannato con il mondo esterno*, soprattutto al fine di consentirgli lo svolgimento di un'attività lavorativa, ovvero altra attività trattamentale che consenta di trasformare un istituto di fatto deflativo in autenticamente risocializzante.

Del resto, che tale ultimo contenuto sia almeno in astratto ritenuto essenziale (e non potrebbe essere diversamente alla luce del dettato costituzionale) traspare anche dal coinvolgimento già nella fase di cognizione dell'ufficio dell'esecuzione penale esterna: anche se non sono ancora chiari i meccanismi dell'intervento comunque necessario della magistratura di sorveglianza quale organo competente in via generale all'esecuzione delle pene e alla verifica della rispondenza delle stesse alla finalità di cui all'art. 27, comma 3, Cost.

È vero allora che anche con la nuova disciplina il sistema rimane carcerocentrico, non prevedendosi già a livello astratto l'alternatività con il carcere<sup>53</sup>.

È altrettanto vero che la detenzione domiciliare e la semilibertà, formalmente qualificate come sanzioni sostitutive, si atteggiano nella *sostanza* a modalità alternative

1994, p. 57, da A. SANNA, sub *art. 444*, in *Commentario breve al codice di procedura penale*, diretto da G. ILLUMINATI – L. GIULIANI, Wolters Kluwer – Cedam, Padova, 2020, p. 2201, in sede di patteggiamento la richiesta di sanzione sostitutiva deve essere necessariamente congiunta a quella dell'applicazione della pena detentiva, la quale perde la sua autonomia ed è funzionalmente subordinata alla pena detentiva sostituita, fermo restando il controllo del giudice sulla legalità e sulla congruità della pena.

<sup>52</sup> Sono così da riferire alla sola *emissione della sentenza di condanna all'esito del procedimento penale ordinario* le perplessità evidenziate da chi si chiede quale senso possa avere la possibilità di concedere un affidamento in prova ad un soggetto che si è ritenuto non possa fruire di nessuna delle molteplici sanzioni sostitutive, oppure al contrario che già abbia usufruito di esse, sempre che sia possibile percorrere anche in questo caso la strada della richiesta di affidamento in prova ai servizi sociali. Cfr. F. PALAZZO, [I profili di diritto sostanziale della riforma penale](#), cit., p. 12. O ancora di chi sottolinea che sussiste una possibile frizione con i principi costituzionali del modello uscito dal crogiuolo riformatore sotto il profilo delle garanzie difensive, dal momento che la sostituzione delle pene fino a quattro anni è rimessa alla discrezionalità giudiziale [...], così che, in un tale assetto, al condannato potrebbe essere imposta l'esecuzione della semilibertà o della detenzione domiciliare in relazione a condanne per le quali, ai sensi del disposto degli artt. 656, comma 5, e 678 del codice di procedura penale, avrebbe potuto ottenere una ben più ampia misura, quale ad esempio l'affidamento al servizio sociale": così F. FIORENTIN, *Semilibertà e detenzione domiciliare applicate dal giudice della cognizione*, cit., p. 196.

<sup>53</sup> Lo sottolineano efficacemente A. GARGANI, *La riforma in materia di sanzioni sostitutive*, cit., p. 5 ss.; F. PALAZZO, [I profili di diritto sostanziale della riforma penale](#), cit., p. 11.

di esecuzione della pena detentiva applicate già in sede di merito, che impongono, al pari di quanto avviene per la messa alla prova, ingenti investimenti sugli uffici dell'esecuzione penale esterna anche per l'identificazione di reali prescrizioni rieducative<sup>54</sup>.

#### 10. Segue: i lavori di pubblica utilità, la messa alla prova e la giustizia riparativa.

Questi risultati sono ancor più da enfatizzare alla luce della possibilità di applicare con il patteggiamento la sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità per pene non superiori a tre anni.

Anche questa volta, senza dover aspettare la fase esecutiva per chiedere l'affidamento in prova al servizio sociale *ordinario* (v. art. 47, comma 1, ord. penit.), appare estremamente vantaggioso per l'imputato non solo concordare con il p.m. la pena detentiva, ma *ab initio* fissarne modalità esecutive questa volta del tutto esterne al carcere e non rimesse alla valutazione, pur sempre discrezionale, della magistratura di sorveglianza.

Il limite dei tre anni (al pari di quello di quattro) appare riguardare pene detentive tutt'altro che brevi, ancor di più in presenza di una continuazione di reati ai sensi dell'art. 81 cpv. c.p., se si osserva che la sostituzione ai sensi della l. n. 689 del 1981 avviene sul risultato sanzionatorio finale della pena detentiva, conseguente all'applicazione delle regole sostanziali di determinazione della pena e alla riduzione conclusiva che deriva dalla scelta del rito speciale di cui all'art. 444 c.p.p.<sup>55</sup>.

Vi è, inoltre, un aspetto tutt'altro che secondario sul quale riflettere e che incide sulle interrelazioni con la messa alla prova.

Quest'ultima, sulla quale punta come già detto la riforma, "non può essere concessa più di una volta" (v. art. 168 *bis*, comma 4, c.p.), al pari di quanto avviene per la sospensione condizionale della pena.

Di conseguenza, l'imputato che non abbia già esaurito tale *chance* dovrà considerare che i lavori di pubblica utilità (e in generale tutte le pene sostitutive di nuova introduzione) sono, per contro, *reiterabili*, non essendo previste dalla legge-delega preclusioni da una precedente sentenza di condanna a pena sostituita<sup>56</sup>.

Senza trascurare che il loro positivo svolgimento, accompagnato da condotte riparatorie, determina la revoca della confisca facoltativa eventualmente disposta, sia in sede di patteggiamento che di decreto penale di condanna.

---

<sup>54</sup> Cfr. A. CAVALIERE, *Considerazioni "a prima lettura" su deflazione processuale, sistema sanzionatorio e prescrizione*, cit., p. 15; E. DOLCINI, [Sanzioni sostitutive: la svolta impressa dalla riforma Cartabia](#), cit., p. 4; F. PALAZZO, [I profili di diritto sostanziale della riforma penale](#), cit., p. 13.

<sup>55</sup> Cfr. Cass., sez. un., 12 ottobre 1993, Bosco, in *Foro it.*, 1994, II, c. 339.

<sup>56</sup> Per tutti, R. BARTOLI, *Verso la riforma Cartabia: senza rivoluzioni, con qualche compromesso, ma con visione e respiro*, cit., p. 1169, secondo il quale è scomparsa la preclusione contenuta per contro nel progetto Lattanzi che impediva di disporre la sostituzione più di una volta, delegando a ridisciplinare le condizioni soggettive per la sostituzione; v. anche E. DOLCINI, [Sanzioni sostitutive: la svolta impressa dalla riforma Cartabia](#), cit., p. 5.

Da qui, i lavori di pubblica utilità non solo saranno sempre più centrali per ottenere la sospensione del processo con la messa alla prova, ma finiranno anche per assolvere alla funzione di leva incentivante per l'accesso a tali ultimi riti premiali.

Sullo sfondo rimane, infine, da verificare come verrà attuata un'altra direttiva fondamentale nel sistema della riforma "Cartabia" e che potrà avere significative implicazioni anche in materia di procedimenti speciali.

Ci si riferisce all'art. 1, comma 18, l. n. 134 del 2021 che prevede l'indicazione di introdurre una disciplina organica della giustizia riparativa in ogni stato e grado del procedimento e durante l'esecuzione della pena, su iniziativa dell'autorità giudiziaria competente, senza preclusioni in relazione alla fattispecie di reato e alla sua gravità, sulla base del consenso libero e informato della vittima del reato e dell'autore del reato e della positiva valutazione da parte dell'autorità giudiziaria dell'utilità del programma di giustizia riparativa in relazione ai criteri di accesso che verranno introdotti (lett. c)<sup>57</sup>.

Anche nell'ambito di cui si discute sarà necessario attendere l'attuazione di tale direttiva, che si limita a prevedere come "l'esito favorevole dei programmi di giustizia riparativa possa essere valutato nel procedimento penale e in fase di esecuzione della pena", senza indicarne le conseguenze (lett. e)<sup>58</sup>.

In primo luogo, la giustizia riparativa potrà incentivare anch'essa il ricorso ai riti *de quibus*, laddove in caso di esito positivo dei programmi riparativi si legheranno sconti sanzionatori specifici, ovvero, più in generale, effetti favorevoli sotto il profilo *lato sensu* sanzionatorio: in altri termini, laddove la giustizia riparativa venga costruita come giustizia parallela al processo, con effetti di attenuazione della responsabilità e della pena da comminare al condannato.

Di certo, ben maggiori sarebbero le implicazioni legate all'attuazione di una idea forte della giustizia riparativa, che diventi essa stessa istituto deflattivo del processo e della pena, laddove in ipotesi sia costruita come mezzo di *diversion*, ossia alternativa al processo, o causa estintiva del reato<sup>59</sup>.

In secondo luogo, la *restorative justice* diverrà momento essenziale del programma trattamentale alla base della sospensione del procedimento con messa alla

---

<sup>57</sup> Cfr. F. PALAZZO, [I profili di diritto sostanziale della riforma penale](#), cit., p. 13 ss.; nonché, E.A.A. DEI – CAS, *Qualche considerazione in tema di giustizia riparativa nell'ambito della legge delega Cartabia*, in *Arch. pen.*, 2021, n. 3, p. 1 ss.

<sup>58</sup> Secondo M. DONINI, *Efficienza e principi della legge Cartabia*, cit., p. 607, il legislatore ha ancora in mente la *restorative justice* spontanea dei rapporti autore-vittima tipici della mediazione penale, ma non la propria legislazione già assai normata sul delitto riparato e la riparazione dell'offesa, in tutti i plurimi contesti della legislazione sia codicistica, e sia soprattutto complementare.

<sup>59</sup> Cfr. R. BARTOLI, *Verso la riforma Cartabia: senza rivoluzioni, con qualche compromesso, ma con visione e respiro*, cit., p. 1169, il quale ravvede nel criterio dell'art. 1, comma 18, l. n. 134 del 2021 una scelta a favore di un modello flessibile e leggero di giustizia riparativa. Secondo F. PALAZZO, [I profili di diritto sostanziale della riforma penale](#), cit., p. 15, si potrebbe ipotizzare che la conseguenza dell'esito favorevole del programma di giustizia riparativa possa, per contro, essere proprio l'estinzione del reato. In quest'ultima direzione anche E.A.A. DEI – CAS, *Qualche considerazione in tema di giustizia riparativa nell'ambito della legge delega Cartabia*, cit., p. 15.



prova, con l'estensione dei delitti per cui sarà percorribile il rito speciale di cui all'art. 464 *bis* c.p.p.<sup>60</sup>

Il che significa che la giustizia riparativa, oltre che rappresentare un cambiamento radicale del tradizionale paradigma sanzionatorio, potrebbe incidere, in vario modo, sulla funzionalità stessa del procedimento penale e, più nello specifico, sulla appetibilità in concreto dei riti speciali.

### 11. Conclusioni: i procedimenti speciali e il procedimento penale *post* riforma.

La l. n. 134 del 2021 può segnare l'ennesima affermazione di una giustizia penale acognitiva, volta a favorire un processo senza accertamento in nome di obiettivi di celerità ed efficienza.

Il legislatore delegato dovrà tenere nella debita considerazione le riflessioni, da un lato, di chi ha evidenziato da tempo il pericolo che il processo penale perda la sua funzione primaria di ricostruzione dei fatti e che "l'insofferenza per la cronica lentezza del nostro processo, per l'enorme carico penale, si è spinto al punto da rendere accettabile, anzi allettante qualunque rimedio idoneo a garantire l'accelerazione dei tempi processuali, lo sfolgimento dell'arretrato giudiziario"<sup>61</sup>. Dall'altro lato, non potrà trascurare le parole di autorevole dottrina che, con la consueta sagacia, ha evidenziato il rischio che la scommessa sui riti speciali sia destinata per sua natura a fallire<sup>62</sup>.

D'altro canto, per valutare la bontà o meno delle scelte della legge-delega, occorre attendere l'attuazione dei principi e dei criteri direttivi della l. n. 134 del 2021, in tema di indagini preliminari e di udienza preliminare e verificare il funzionamento nella prassi del nuovo "modello" processuale, pensato dai *conditores* della riforma.

La scelta intrapresa, tra l'altro, di introdurre criteri di priorità nella trattazione delle notizie di reato e non più solo priorità nella trattazione dei processi, la previsione di termini stringenti di durata delle indagini preliminari e di strumenti di controllo di tale durata non aiuta a garantire la completezza delle stesse indagini, senza una efficace riorganizzazione, allo stesso tempo, degli uffici di procura.

Rimangono sempre attuali le parole della sentenza della Corte costituzionale n. 88 del 1991 che, subito dopo l'entrata in vigore del codice di procedura penale, sottolineava come tutti i procedimenti speciali, e in particolare il giudizio abbreviato e il

---

<sup>60</sup> Cfr., seppure *ante* riforma, A. SANNA, *Procedimenti contratti e attività riparative dell'imputato*, in *Proc. pen. e giust.*, 2020, 3, p. 559 ss.

<sup>61</sup> Così, avendo riguardo al pacchetto "Flick" (ripreso dal progetto "Lattanzi"), a cui tanto deve *in parte qua* la riforma, P. FERRUA, *La giustizia negoziata nella crisi della funzione cognitiva del processo penale*, cit., p. 133 e 134.

<sup>62</sup> Cfr. R. ORLANDI, *Insostenibile lunghezza del processo penale e sorti progressive dei riti speciali*, cit., p. 140-141; nonché R. E. KOSTORIS, *Con il nuovo patteggiamento allargato il rischio di una gigantesca negoziazione*, in *Guida al dir.*, 2003, 25, p. 9, secondo il quale "l'efficienza non è tutto nel processo. Essa è un valore – e si trasforma quindi, come direbbero gli economisti, in 'efficacia', in un meccanismo virtuoso – solo se non fa smarrire le finalità complessive dello strumento che si vuole rendere efficiente, qui rappresentato dal processo".

patteggiamento, ossia i riti che si fondano sull'imputazione, risentono in via inevitabile della qualità delle indagini e della concretezza dell'esercizio dell'azione<sup>63</sup>.

Senza dimenticare come già oggi "circa il 50% dei processi di primo grado introdotti dalla citazione diretta a giudizio da parte del pubblico ministero [...] si conclude con l'assoluzione, sicché [...] deve concludersi per la necessità di un rinnovato impegno dell'ufficio del pubblico ministero nello svolgimento di indagini complete e di un serio ed effettivo filtro giurisdizionale"<sup>64</sup>.

Dalla qualità delle indagini, dipende anche la "chiarezza e la precisione" del *thema decidendum*, che orienta e delimita la richiesta del rito deflativo del dibattimento.

Indagini incomplete sono il preludio a imputazioni generiche e ad aggiustamenti delle stesse nell'udienza preliminare, e soprattutto in dibattimento nei casi (la maggior parte) di citazione diretta a giudizio: il che non gioverà alla durata dei processi, con il riespandersi di meccanismi probatori e della possibilità di chiedere sempre riti speciali.

Infine, la scelta compiuta dal legislatore di interrompere in via definitiva la prescrizione dopo la sentenza di primo grado è uno strumento che inciderà nella scelta dei riti contrattati nei confronti di coloro che non lo avrebbero fatto confidando nella facilità applicativa, seppure da valutare caso per caso e ufficio per ufficio, della causa di estinzione del reato.

Occorrerà, peraltro, che le Corti d'appello si organizzino anch'esse in modo efficiente, per ridurre il rischio di declaratorie di proscioglimento per la nuova prescrizione processuale, se non si vuole paradossalmente che un disincentivo ai riti differenziati derivi proprio dall'introduzione dell'istituto di nuovo conio.

*Last, but not least*, è innegabile come lo studioso e l'operatore pratico, in attesa dell'introduzione della giustizia riparativa, dovrà confrontarsi con un processo penale "nuovo", all'esito del quale vi saranno "sanzioni" a contenuto prescrittivo sia a fronte di una sentenza di patteggiamento, sia a fronte di una sentenza di condanna, sia all'interno di un percorso processuale destinato a terminare con una sentenza di proscioglimento per estinzione del reato<sup>65</sup>.

Prescrizioni, a ben vedere rimesse il più delle volte alla volontà dell'imputato, se sarà confermata la sentenza di patteggiamento quale sede elettiva di applicazione delle più gravi sanzioni sostitutive e, negli auspici del legislatore del 2021, su di una linea di continuità rispetto alla sospensione del procedimento ai sensi dell'art. 464 *bis* c.p.p.

Si tratta più in generale di prescrizioni a contenuto rieducativo non più stabilite dalla magistratura di sorveglianza, che beneficerà anch'essa di importanti effetti deflativi dei carichi giudiziari, con il corrispondente ridimensionamento del fenomeno

<sup>63</sup> Si è facili profeti a ritenere che nel nuovo modello le indagini suppletive ed integrative delle parti torneranno a svolgere una "patologica" finalità di strumento per raggiungere solo dopo l'esercizio dell'azione penale la completezza investigativa: per lo sviluppo dell'istituto, v. G. VARRASO, *Indagini "suppletive" e "integrative" delle parti. Metamorfosi di un istituto*, Cedam, Padova, 2004.

<sup>64</sup> P. CURZIO, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2021*, cit., p. 56.

<sup>65</sup> Parla senza mezzi termini nella sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato che si sottopone volontariamente all'esecuzione della pena, R. ORLANDI, *Procedimenti speciali*, in *Compendio di procedura penale*, diretto da M. BARGIS, Wolters Kluwer – Cedam, Milano, 2020, p. 611-612. V. anche A. SANNA, *Procedimenti contrattati e attività riparative*, cit., p. 564.

patologico dei c.d. liberi sospesi<sup>66</sup>, ma affidate al giudice della cognizione, sprovvisto ad oggi, soprattutto in sede di patteggiamento, degli strumenti cognitivi e probatori per svolgere la complessa attività di scelta e di valutazione discrezionale<sup>67</sup>.

Appare difficile disconoscere che sussista il pericolo, in sede di attuazione della riforma, di un ulteriore allontanamento della pena dalla sua finalità rieducativa, al di là delle proclamazioni formali, all'interno di misure sostitutive povere di contenuto trattamentale, a favore degli interessi preminenti della deflazione processuale e della ragionevole durata del processo, e di un disimpegno motivazionale del giudice nell'esercizio della sua elevata discrezionalità.

Bisognerà allo stesso tempo, più in generale, tenere ben presente che “quando il giudice può decidere in primo grado considerando a quale tipo di esecuzione destinare la persona che condanna, almeno nei limiti delle sanzioni sostitutive (fino a quattro anni di pena detentiva applicata), le strategie sanzionatorie si moltiplicano e la commisurazione diventa più seria”<sup>68</sup>.

Il rischio è che si riproducano le stesse dinamiche negative che già ora caratterizzano la fase esecutiva, con una contestuale diffidenza verso la semilibertà e la detenzione domiciliare e una rinnovata centralità dei lavori di pubblica utilità, anch'essi poveri di contenuto rieducativo.

Alcune riflessioni conclusive.

Se è vero che è illusorio pensare di realizzare “una soddisfacente efficienza processuale, facendo affidamento sui riti alternativi al dibattimento”<sup>69</sup>, i quali, “lungi dal porsi come rimedio all'inerzia della macchina giudiziaria, alle carenze organiche, presuppongono invece strutture di altissima efficienza”<sup>70</sup>.

È altrettanto vero che sarà necessario attendere, per un primo bilancio, come verrà attuato e soprattutto organizzato il nuovo “sistema” penale, processuale e penitenziario nel suo complesso<sup>71</sup>.

Utilizzando le stesse parole della Ministra della Giustizia, la riforma del processo penale e, occorre aggiungere, dell'esecuzione penale sottesa al nuovo sistema sanzionatorio necessita “di poggiare saldamente su una imponente ristrutturazione del servizio giustizia, accompagnata dalla immissione di ingenti risorse umane e materiali. Organizzazione e capitale umano sono la condizione di fattibilità delle riforme”<sup>72</sup>. A ciò si correla il bisogno di un cambiamento culturale ispirato a responsabilità di tutte le parti coinvolte nell'amministrazione della giustizia.

<sup>66</sup> Per tutti, E. DOLCINI, *Sanzioni sostitutive: la svolta impressa dalla riforma Cartabia*, cit., p. 4.

<sup>67</sup> Cfr. P. FERRUA, *Patteggiamento allargato, una riforma dai molti dubbi*, in *Dir. e giust.*, 2003, 8, p. 11, seppure nel contesto sempre del patteggiamento allargato.

<sup>68</sup> Così M. DONINI, *Efficienza e principi della legge Cartabia*, cit., p. 605.

<sup>69</sup> R. ORLANDI, *Insostenibile lunghezza del processo penale e sorti progressive dei riti speciali*, in *Tempi irragionevoli della giustizia penale. Alla ricerca di una effettiva speditezza processuale*, cit., p. 141.

<sup>70</sup> Così P. FERRUA, *La giustizia negoziata nella crisi della funzione cognitiva del processo penale*, cit., p. 134.

<sup>71</sup> Sarà essenziale anche l'efficace funzionamento del nuovo ufficio per il processo.

<sup>72</sup> M. CARTABIA, *Relazione annuale al Parlamento della Ministra della Giustizia Marta Cartabia*, cit., p. 8-9.