

**“A VOCAZIONE EFFICIENTISTA”:
IL D.LGS. 10 OTTOBRE 2022, N.150 (*)**

di Giovanni Paolozzi

SOMMARIO: 1. Efficientismo “a pagamento”. – 2. La durata ragionevole del processo: “è questione di bilanciamento”. – 3. Ripensamenti transitori. – 4. Insubordinazioni. – 5. Percorso a ostacoli.

1. Efficientismo “a pagamento”.

A decorrere dal 30 dicembre 2022 il codice di procedura penale è profondamente mutato. Si tratta di metamorfosi profonde che abbracciano l’intero arco di sviluppo del procedimento penale, nelle sue diverse fasi e varianti: dalla iscrizione della notizia di reato, alle indagini preliminari, al dibattimento, ai riti alternativi, al processo *in absentia*, ai giudizi di impugnazione, fino all’esecuzione penale.

Questo Volume ne dà conto riprendendo la bella consuetudine, inaugurata nell’ormai lontano 2013, di raccogliere i contributi offerti dai valenti collaboratori della Cattedra di diritto processuale penale di Roma nel corso dei seminari sul tema della “Cultura della prova”, che ha costantemente visto impegnata la Scuola processuale di questo Ateneo.

Dei nuovi istituti processuali penali introdotti dal d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 e di quelli previgenti, modificati dallo stesso d.lgs. in attuazione della delega conferita al governo dalla l. 27 settembre 2021, n. 134, si occupa la collezione di scritti che segue. Di qui, l’opportunità di orientare queste righe introduttive verso il profilo teleologico-funzionale del complesso dei 99 articoli di cui consta il d.lgs. n. 150 del 2022.

In questa prospettiva, indicazioni significative provengono tanto dal nome di battesimo attribuito alla Commissione incaricata di redigere la bozza di proposte di modifica del codice di procedura penale, denominata “Commissione per elaborare proposte in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, anche in materia di prescrizione, attraverso la formulazione di emendamenti al Disegno di legge AC n. 2435, recante delega al Governo per l’efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le Corti di Appello”, quanto dall’art. 1 comma 1, ultimo periodo, della legge delega n. 134 del 2021, nonché da alcuni indicativi passaggi della Relazione di accompagnamento, da un lato, alle proposte

(*) Il presente testo è destinato agli scritti dedicati alle modifiche al processo penale, apportate dal d. lgs. n. 150 del 2022, raccolti nel corso dei seminari “Cultura della prova” svolti nell’Ateneo di Roma 3 dalla Cattedra di diritto processuale penale (Giappichelli editore). Si ringrazia l’editore per la pubblicazione in questa Rivista.

formulate da tale Commissione e, da un altro lato, allo schema di decreto legislativo recante attuazione di tale legge delega¹.

La denominazione anagrafica esplicita, infatti, che la *mission* della Commissione era quella di proporre misure ed interventi normativi volti a recuperare «l'efficienza del processo penale» e ad accelerare «la definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti di appello».

Dal sopra citato art. 1, concernente la richiesta di ampliamento dell'oggetto della delega, si inferisce, invece, che le finalità perseguite tramite le modifiche da apportare al codice di procedura penale sono state quelle della «semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo penale, nel rispetto delle garanzie difensive».

La Relazione di accompagnamento alle misure ed agli interventi normativi di natura processuale, dal canto suo, ha allargato l'orizzonte delle finalità in tal modo perseguite, includendovi la «ragionevole durata del processo e il recupero di una migliore efficienza ed efficacia dell'amministrazione della giustizia, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona e dei principi del giusto processo».

La Relazione di accompagnamento allo schema di decreto legislativo recante attuazione della legge delega n. 134 del 2021 ha definito², infine, i concreti interventi attuativi attraverso cui si intendevano realizzare tali obiettivi, evidenziando che gli stessi non sono in competizione tra loro, bensì da bilanciare mediante modifiche aventi ad oggetto «l'intero processo penale nelle sue diverse fasi e varianti», oltre che «il sistema sanzionatorio»³.

L'efficienza elevata a fine primario del processo sigla, dunque, la maggior parte delle modifiche al codice di procedura penale e dei nuovi istituti innestativi dal d.lgs. n. 150 del 2022.

La premessa logica su cui si fonda l'esigenza di accelerazione di un determinato meccanismo è, per contrapposizione, la sua constatata lentezza. Appare del tutto conseguente, pertanto, che si esaltino la eccessiva durata del processo penale ed i correlati guasti per supportare le misure e gli interventi normativi finalizzati a ridurne i tempi, dalla sua instaurazione alla sua definizione.

Con questo obiettivo viene speso, pressoché unanimemente, l'assunto secondo cui è la stessa durata media del processo italiano, messa in luce dai dati statistici relativi al così detto *disposition time*⁴ – che è l'indicatore utilizzato a livello europeo, ai fini della pubblicazione del Rapporto della Commissione europea per l'efficienza della giustizia (Cepej) e dello EU *Justice Scoreboard* della Commissione europea – ad imporre siffatte

¹ V. la [Relazione](#) di accompagnamento alle proposte di modifica del c.p.p. presentate dalla commissione Lattanzi, in *questa Rivista*; v. la Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150: «Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari», in *Gazz. Uff., Suppl. straordinario*, n. 245 del 19 ottobre 2022 - Serie generale, reperibile *online*.

² V. Relazione di accompagnamento, cit., pp. 8-9.

³ Relazione illustrativa, cit., pp. 7-8.

⁴ Diffusamente, a questo riguardo, v. G. CANZIO, [Le linee del modello "Cartabia". Una prima lettura](#), in *questa Rivista*, 25 agosto 2021, p. 1; G.L. GATTA, [Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della "legge Cartabia"](#), in *questa Rivista*, 15 ottobre 2021, p. 2.

modifiche. I tempi di definizione del nostro processo penale, infatti, risulterebbero di gran lunga superiori agli *standard* europei, collocandolo tra i più lenti d'Europa⁵.

L'argomento è indiscutibilmente suggestivo, ma, soppesato attentamente, evidenzia limiti derivanti, innanzitutto, dal meccanismo di calcolo adottato e dal risultato che ne discende, consistente nella misura del tempo medio prevedibile di definizione dei procedimenti, ottenuto confrontando lo *stock* di pendenze alla fine dell'anno con il flusso dei procedimenti definiti in quell'anno⁶.

Per l'esattezza, la sottostante operazione matematica è così articolata: divisione del numero dei procedimenti pendenti per quello dei procedimenti definiti e successiva moltiplicazione del risultato per il periodo di tempo considerato.

L'elevato livello di approssimazione del prodotto di una simile operazione appare di tutta evidenza, e, pertanto, ne sconsiglia l'impiego quale parametro determinante alla cui stregua calibrare aggiustamenti del sistema processuale penale tanto impegnativi come quelli in esame.

Non convince del tutto, in secondo luogo, l'argomento rafforzativo che si abbina usualmente al dato statistico-comparativo, invocando la giurisprudenza della Corte europea per inferirne l'enucleazione da parte della stessa di tempi di tolleranza in ordine alla durata del processo penale sensibilmente inferiori rispetto a quelli che, di fatto, si registrano in Italia. Dal complesso delle pronunce emesse a seguito di ricorsi imperniati sulla irragionevole durata del processo non si evince, infatti, la quantificazione di termini di durata il superamento dei quali risulti meritevole di condanna.

Si deduce, invece, la fissazione di termini di durata del processo al di sotto dei quali il ricorso alla Corte europea è da reputare irricevibile, puntualizzando il giudice sovranazionale che non possono prendersi in considerazione, ai fini dell'equa riparazione, durate inferiori a tre anni⁷, quando la doglianza concerne il processo di primo grado, e ad almeno quattro, salvo casi particolari, quando la stessa è correlata al complessivo *iter* procedimentale.

Quanto al diaframma che separa la durata irragionevole del processo da quella ragionevole, la Corte, saggiamente, è rifuggita dall'impiego del criterio quantitativo, optando a favore della determinazione caso per caso, imperniata, però, sulla combinazione di specifici parametri che salvaguardino dal rischio di scivolamento nell'arbitrio⁸. A questi fini, la Corte ha individuato tre canoni incentrati, il primo, sulla complessità del caso⁹, il secondo, sulla condotta delle parti e su quella del giudice del

⁵ Così G. CANZIO, *op. loc. cit.*, il quale segnala che «secondo il report di valutazione su *European Judicial System 2020* della Commissione europea per l'efficacia della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ), l'Italia non riesce a mostrare livelli di servizio competitivi con altri sistemi».

⁶ Il *EU Justice Scoreboard 2021* individua tre parametri essenziali dell'effettività di un sistema giudiziario: l'*efficiency*, la *quality* e l'*independence*, in *Quadro di valutazione UE della giustizia*, in *ec.europa.eu*.

⁷ Per una rassegna di giurisprudenza al riguardo v. I. IAI, *La durata ragionevole del procedimento nella giurisprudenza della Corte europea sino al 31 ottobre 1998*, in *Riv. dir. proc.*, 1999, p. 549.

⁸ Sui criteri all'uopo adottati dai giudici sovranazionali, cfr. S. BUZZELLI-R. CASIRAGHI-F. CASSIBBA-P. CONCOLINO-L. PRESSACCO, *Diritto a un equo processo*, in G. UBERTIS-F. VIGANÒ (a cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, Giappichelli, Torino, 2016, spec. p. 144 ss.

⁹ Esemplarmente, v. Corte eur. dir. uomo, 7 dicembre 1999, *Bouilly c. Francia*; Id., 27 febbraio 1992, *G. c. Italia*;

processo e, il terzo, sul comportamento delle altre autorità chiamate a contribuire alla definizione del processo¹⁰.

A ben guardare, i dati temporali, inferibili dalla giurisprudenza della Corte europea, in tema di ricevibilità dei ricorsi presentati ai fini dell'equa riparazione per irragionevole durata del processo, rilevano anche nella prospettiva statistico-comparativa. Se messi a raffronto con quelli raccolti dal Ministero della giustizia nei ventisei distretti di Corte di appello italiani sino alla metà del 2019, vale a dire sino all'inizio della pandemia, quei dati mostrano, infatti, che i tempi medi di durata complessiva dei processi penali celebrati in Italia si discostano in modo molto marginale da quelli indicati dal giudice sovranazionale, con l'eccezione di tre "colli di bottiglia" rappresentati dal distretto di Roma, di Napoli e di Reggio Calabria, sedi in cui è verosimile ipotizzare che abbiano pesato, più della disciplina dettata dal codice di rito, problemi interni di carattere organizzativo e di gestione amministrativa.

Ecco i numeri: a quella data le indagini preliminari avevano una durata media di 323 giorni ed i processi davanti al tribunale duravano circa 375 giorni; in caso di impugnazione delle pronunce, il tempo per la definizione dell'Appello assommava a circa 759 giorni ed a 132 per la definizione del procedimento davanti alla Corte di Cassazione.

A conti fatti, la durata media dell'intero *iter* processuale era, sino alla metà del 2019, di 1580 giorni, che corrispondono a quattro anni e tre mesi, vale a dire ad un periodo temporale di novanta giorni superiore al limite minimo di durata complessiva del processo richiamato dalla Corte europea per la ricevibilità dei ricorsi.

Stando sempre ai numeri, i dati più recenti forniti dal Ministero della Giustizia, aggiornati al 23 gennaio 2023¹¹, mostrano un sopravvenuto accorciamento medio della durata complessiva dei procedimenti penali pari al 9,7 % e v'è fortemente da dubitare che questo risultato sia stato prodotto in ventiquattro giorni, grazie all'entrata in vigore il 30 dicembre 2022 del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150.

Al novero delle finalità perseguite dalla legge delega, ad onor del vero, ne va aggiunta una molto pragmatica e convincente, ma meno altolocata rispetto alle altre: poter fruire dell'ingente massa di danaro messa a disposizione dalla Comunità europea a sostegno dei paesi dell'Unione più colpiti dalla pandemia. Come attestano le risoluzioni dei due rami del Parlamento italiano del 13 ottobre 2020 sulla definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.), molteplici organi della Comunità europea, infatti, hanno richiesto una serie di interventi prioritari in materia di efficientamento del processo civile e di quello penale, volti a favorirne la ragionevole durata, cui subordinare l'erogazione dei fondi a favore dell'Italia¹².

Id., 27 giugno 1968, *Kemmache c. Francia*.

¹⁰ Corte eur. dir. uomo, 7 dicembre 1999, *Bouilly c. Francia*.

¹¹ Cfr. Ministero della Giustizia – Monitoraggi della giustizia civile e penale, in https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_9_13.page.

¹² Cfr. [Piano nazionale di ripresa e resilienza \(PNRR\), in \[www.governo.it\]\(http://www.governo.it\)](#) p. 55 ss.; G.L. GATTA, *op. cit.*, il quale sottolinea che «gli interventi riformatori sono mossi dall'esigenze di raggiungere precisi, concreti e ineludibili obiettivi del PNRR, concordati dal Governo con la Commissione europea».

Senza alcun dubbio la componente pecuniaria ha svolto un ruolo di primaria importanza nell'indurre le forze politiche presenti in parlamento a toccare, sia pur cautamente, un tema tanto divisivo come quello della giustizia¹³. Con ciò, non intendo assolutamente attribuire una connotazione negativa al *gentleman agreement* riassumibile nella formula "riforme in cambio di danaro". Questo tipo di intesa non turba la mia sensibilità – specie se le modifiche conseguite coincidono con esigenze reali – a condizione, però, che le scelte adottate non implicino la compressione di libertà e garanzie costituzionali¹⁴.

Prima di concludere sul tema dei fattori causali che hanno dato impulso al modello di accelerazione del processo penale disegnato dalla legge delega n. 134 del 2021 e, poi, attuato dal d.lgs. n. 150 del 2022, occorre prendere in esame un ulteriore dato che si è soliti addurre a supporto della necessità di snellimento della macchina processuale.

È fatto notorio, sottolineato dalla stessa Relazione di accompagnamento presentata dalla Commissione ministeriale incaricata di redigere le proposte di modifica del codice di procedura penale, che «nelle statistiche della Corte europea dei diritti dell'uomo, l'Italia occupa, in modo imbarazzante, il primo posto tra i paesi con il maggior numero di violazioni e di condanne per irragionevole durata del processo (civile e penale)»¹⁵. Se ne deduce un'ulteriore conferma dell'insufficienza della vigente disciplina processuale a garantire l'equilibrio tra la durata del processo penale ed il diritto dell'individuo a non esservi sottoposto per un tempo irragionevole, subendo lo stigma sociale correlato all'accusa di aver commesso un reato. Una deduzione, questa, autorevolmente avallata anche dalla Corte costituzionale, la quale, nella sentenza 23 luglio 2015, n. 184¹⁶, ha ascripto, senza mezzi termini, alla «inefficienza del sistema processuale italiano nei confronti dell'eccessiva durata dei procedimenti (...) il progressivo aumento dei ricorsi presentati» dinnanzi alla Corte europea e, contestualmente, la «valanga di violazioni contestate all'Italia».

Il riscontro statistico-sanzionatorio è inconfutabile, ma non può essere letto esclusivamente nell'ottica del riallineamento del sistema processuale penale italiano agli *standard* europei di durata dei processi, essendo tali condanne principalmente correlate, sino all'entrata in vigore della l. 24 marzo 2001, n. 89 (la così detta legge Pinto), alla mancanza di un meccanismo domestico di accertamento e di ristoro collegato alla irragionevole durata del processo e, dopo la sua entrata in vigore, all'inefficacia della legge stessa.

¹³ F. PALAZZO, [I profili di diritto sostanziale della riforma penale](#), in *questa Rivista*, 8 settembre 2021, il quale evidenzia che «il contesto politico nel quale la riforma è stata approvata è del tutto peculiare e rappresenta una fondamentale chiave di lettura della riforma stessa, la quale rappresenta il punto di caduta di una complessa attività di mediazione tra Governo e forze di maggioranza».

¹⁴ Non brilla, tuttavia, per stile ed eleganza, oltre che dal punto di vista dell'ortodossia costituzionale, la conclusione dell'*iter* della riforma ad opera di Camere sciolte e da parte di un Governo dimissionario, venendo il d.lgs. n. 150 del 2022 approvato il 10 ottobre ed essendosi il nuovo Governo insediato il 23 ottobre 2022.

¹⁵ V. Relazione illustrativa, cit., p. 59.

¹⁶ Corte cost., sent. 23 luglio 2015, n. 184, in *Giur. cost.*, 2015, p. 1388.

Va aggiunto, infine, che la comparazione in chiave statistica è affetta, nel caso di specie, da una sorta di “peccato originale”, ponendosi a raffronto modelli processuali niente affatto omologhi.

La prudenza nell’impiego di tali dati, dunque, è d’obbligo e la loro evidenziata relatività suggerisce una lettura delle correzioni da apportare al sistema processuale penale in chiave preventiva e non punitiva, legata all’eco di singoli casi oggettivamente degni di riprovazione per la durata abnorme del processo.

2. La durata ragionevole del processo: “è questione di bilanciamento”.

Tra i diritti in nome della cui tutela trovano valido supporto provvedimenti come la legge delega n. 134 del 2021 ed il d.lgs. n. 150 del 2022 che le ha dato attuazione spicca, ovviamente, quello alla ragionevole durata del processo cristallizzato nell’art. 111 Cost.

Per logica inferenza, se ne potrebbe desumere che la l. n. 134 del 2021 ed il conseguente decreto attuativo n. 150 del 2022 suppliscano all’inerzia pervicacemente protratta dal legislatore nell’adempiere all’impegno imposto dal costituente alla “legge” (art. 111, comma 2, Cost.) di dar attuazione al diritto stesso nella sua dimensione oggettiva¹⁷.

Ma, per asseverare l’equazione inoperosità-odierna legge delega, occorrerebbe anche poter sostenere che né il nuovo codice, né gli aggiustamenti successivi alla sua entrata in vigore, si sono fatti carico del problema della eccessiva durata del processo penale, il che risulterebbe inesatto quantomeno per eccesso.

Il tema, infatti, era ben presente ai compilatori del vigente codice di procedura penale, i quali, proprio in funzione dello snellimento e della accelerazione del processo, hanno puntato, soprattutto, sull’effetto di sfolemento derivante dalla efficienza delle indagini preliminari coniugata con il nuovo assetto dei procedimenti speciali aventi funzione deflattiva, che avrebbero dovuto indurre gli imputati ad una massiccia scelta di questi ultimi in luogo del giudizio e del conseguente percorso dibattimentale.

Quando la prassi ha, viceversa, dimostrato che quelle aspettative andavano deluse ed i tempi del processo si incrementavano, invece di decrescere, le iniziative legislative volte a favorirne l’accelerazione ed a garantirne, così, la ragionevole durata, si sono moltiplicate, ma il relativo elenco¹⁸ dà modo di evidenziare l’eterogeneità e la

¹⁷ In tutti gli studi che si occupano di questo diritto viene evidenziato che il canone costituzionale, impegnando «la legge [ad] assicura[re] la durata ragionevole [del processo]» si impernia sulla dimensione oggettiva del diritto stesso: cfr. A. BARGI, *La ragionevole durata del processo tra efficienza e garanzia*, in F.R. DINACCI (a cura di), *Processo penale e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 477; R. KOSTORIS, *La ragionevole durata del processo nella Convenzione europea dei diritti dell’uomo e nell’art. 111 Cost.*, in ID. (a cura di), *La ragionevole durata del processo. Garanzie ed efficienza della giustizia penale*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 10-11.

¹⁸ Tra i provvedimenti più significativi mossi in questa direzione figurano il d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51, che ha introdotto l’istituto del giudice unico, la l. 16 dicembre 1999, n. 479, che ha ristrutturato il giudizio abbreviato ed il patteggiamento, il d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, contenente «*disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace a norma dell’articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 488*», la l. 24 luglio 2008, n. 125, che ha reso obbligatoria la scelta del giudizio direttissimo nell’ipotesi contemplata dal comma 4 dell’art. 449

frammentarietà dell’iniziativa legislativa e, in ultima analisi, la mancanza di un disegno organico e di un approccio globale al problema della ragionevole durata del processo.

Per contro, la l. n. 134 del 2021 ed il d.lgs. n. 150 del 2022 sono portatori di una visione senza dubbio più ordinata relativamente ai rimedi da impiegare per la riduzione dei tempi di definizione del processo penale. Tutt’altra questione, ovviamente, è quella dell’efficacia della “cura”; ma solo la prova dei fatti potrà offrire i necessari elementi di valutazione.

Sin d’ora, però, si possono individuare alcuni parametri alla stregua dei quali vagliare le scelte concretamente compiute dalla l. n. 134 del 2021 cui ha dato attuazione il d.lgs. n. 150 del 2022.

Viene in aiuto, innanzitutto, lo stesso art. 111 Cost.

Sotto il profilo delle modalità di concretizzazione del diritto alla ragionevole durata del processo, in realtà, il disposto costituzionale è silente, significando, in tal modo, che al legislatore viene accordato uno spazio di discrezionalità tanto ampio da poter formare oggetto del sindacato di costituzionalità, come in più occasioni la Corte costituzionale ha ribadito¹⁹, nella sola ipotesi in cui la soluzione normativa adottata risulti manifestamente irragionevole.

La congiunzione di garanzie che integrano il modello del “giusto processo”, mediante il quale si attua la giurisdizione, è portatrice, però, di un’indicazione lapalissiana, ma non per questo meno utile, ai fini dell’attuazione del canone enunciato dal comma 2, secondo periodo, dell’art. 111 Cost.: le misure e gli interventi normativi volti alla sua realizzazione devono venir temperati con le altre guarentigie che connotano il modello processuale sul quale vanno ad innestarsi²⁰.

Come hanno limpidamente spiegato le sentenze costituzionali 9 febbraio 2001, n. 9²¹ e 22 giugno 2001, n. 204²², l’operazione di bilanciamento, peraltro, è imposta dallo stesso predicato indeterminato “ragionevole”, che qualifica la durata del processo, predicato che esige, appunto, la correlazione della ragionevole durata del processo «con

c.p.p. ed ha, altresì, imposto la scelta del giudizio immediato nelle ipotesi di custodia cautelare previste dal comma 1-bis dell’art. 453 c.p.p. Più di recente, la l. 23 giugno 2017, n. 103 contenente «*modifiche al codice di procedura penale, al codice di procedura penale e all’ordinamento penitenziario*», ha rielaborato l’art. 407 c.p.p. – aggiungendovi il comma 3-bis, il quale obbliga il pubblico ministero «a esercitare l’azione penale o a richiedere l’archiviazione entro il termine di tre mesi dalla scadenza del termine massimo di durata delle indagini e comunque dalla scadenza dei termini di cui all’articolo 415-bis»– e l’art. 428 c.p.p. – ampliando la casistica delle decisioni in camera di consiglio con le forme previste dall’art. 127 c.p.p. da parte della Corte di Appello; nonché ha interpolato l’art. 599-bis c.p.p. – avente ad oggetto il concordato anche con rinuncia ai motivi di appello – ed ha ridisegnato l’art. 146-bis delle norme di attuazione al codice di procedura penale, dilatando sensibilmente i casi di partecipazione a distanza al processo. Benché fissi termini di durata del processo, non può, invece, includersi nell’elenco la l. 24 marzo 2001, n. 89, comunemente conosciuta come “legge Pinto”, non avendo la stessa, almeno direttamente, finalità di accelerazione dell’*iter* processuale, ma solo finalità riparatorie per l’irragionevole durata del medesimo.

¹⁹ Corte cost., sent. 15 maggio 2002, n. 195, in *Giur. cost.*, 2002, p. 1543 ss.; Id., ord. 9 febbraio 2001, n. 32, *ivi*, 2001, p. 1 ss.; Id., sent. 10 gennaio 1997, n. 7, *ivi*, 1997, p. 30 ss.

²⁰ Cfr. L.P. COMOGLIO, *Etica e tecnica del “giusto processo”*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 22.

²¹ Corte cost., sent. 4 gennaio 2001, n. 9, in *Giur. cost.*, 2001, p. 1 ss.

²² Corte cost., sent. 22 giugno 2001, n. 204, in *Foro it.*, 2002, I, c. 2540 ss.

le altre garanzie previste dalla Costituzione, a cominciare da quella relativa al diritto di difesa».

Gli studi condotti da Paolo Ferrua²³ in questo settore, poi, hanno dimostrato che il principio della “ragionevole durata del processo” svolge un ruolo sussidiario rispetto ad altri principi costituzionali – quali la funzione cognitiva del processo, la parità tra le parti, la garanzia del diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento, il contraddittorio davanti ad un giudice terzo ed imparziale, il contraddittorio nella formazione della prova, il diritto all’impugnazione nei limiti previsti dal comma 7 dell’art. 111 Cost. – s’inserisce, cioè, all’interno di una scala logico-gerarchica di valori della quale non occupa il primo gradino. Anteposta al contesto delle altre garanzie che definiscono il sistema, infatti, l’idea di ragionevole durata risulterebbe «assolutamente vuota, capace di sospingere, nella sua arbitrarietà, verso esiti di giustizia sommaria»²⁴.

Si tratta di un’esigenza di bilanciamento e di ponderazione la cui imprescindibilità è apprezzabile a pieno alla luce di una garanzia come quella che assicura all’imputato di poter disporre «del tempo e delle condizioni necessari per poter preparare la sua difesa» (art. 111, comma 3, Cost.) che è una garanzia proiettata in senso inevitabilmente dilatorio e, dunque, in controtendenza rispetto a quella prevista, con riferimento alla durata del processo, dal comma 2, secondo periodo, dell’art. 111 Cost.

Pesano, infatti, in questa prospettiva, da un lato, i pronunciamenti della Corte europea che hanno dichiarato la violazione dell’art. 6 § 1 CEDU anche a fronte dell’eccessiva compressione dei tempi processuali²⁵ e, da un altro lato, la sentenza costituzionale 4 dicembre 2009, n. 317²⁶. Quest’ultima, in particolare, ha indicato linee di intervento inequivoche, escludendo, innanzitutto, che il diritto di difesa ed il principio di ragionevole durata del processo possano entrare in competizione «ai fini del bilanciamento indipendentemente dalla completezza del sistema delle garanzie». Una soluzione diversa dal rispettivo *balance* «introdurrebbe una contraddizione logica e giuridica all’interno dello stesso articolo 111 Cost., che, da una parte, imporrebbe una piena tutela del principio del contraddittorio e, dall’altra, autorizzerebbe tutte le deroghe ritenute utili allo scopo di abbreviare la durata del procedimento». In caso contrario, non si verterebbe ad un «vero bilanciamento, ma [ad] un sacrificio puro e semplice, sia del diritto al contraddittorio sancito dal suddetto articolo 111 Cost., sia del diritto di difesa».

Ne discende una nozione di ragionevolezza dei tempi processuali necessari per preparare la difesa, imperniata sul difficile equilibrio tra “presto e bene”, tra “non troppo lungo e non troppo breve”, tra durata del processo e concentrazione degli spazi temporali assegnati per l’esercizio del diritto riconosciuto dall’art. 24, comma 2, Cost.

²³ P. FERRUA, *La ragionevole durata del processo tra Costituzione e Convenzione europea*, in *Quest. giust.* 1/2017, p. 112.

²⁴ P. FERRUA, *op.cit.*, p. 113.

²⁵ Corte eur. dir. uomo, 9 ottobre 2004, *Makhfi c. Francia*; Id., 9 novembre 2011, *Oao Neftyyananya Kompania Yukos c. Russia*.

²⁶ Corte cost., sent. 9 dicembre 2009, n. 317, in *Cass. pen.*, 2010, p. 1729 ss.

Quanto ai rimedi cui far ricorso in concreto per maggiormente garantire la funzionalità e la speditezza del sistema, l'art. 111 Cost. contiene una sola indicazione, cui si risale in via indiretta, concernente la piena libertà di selezione conferita al legislatore, con l'unico limite della irragionevolezza delle scelte²⁷.

Soccorre, però, il ragionamento logico: la cernita dei rimedi da adottare *de facto* va calibrata sulle cause del difetto che si intende correggere. Di conseguenza, la ricerca delle concause che contribuiscono all'allungamento della durata del processo va condotta su più piani, spaziando i fattori che determinano il fenomeno dalle deficienze della disciplina legale ai difetti organizzativi e gestionali²⁸, dalle carenze di organico alla insufficienza delle strutture, il che è come dire che investono l'intero funzionamento della giustizia.

Circola, a questo proposito, la molesta idea che un contributo importante al rallentamento del processo venga dato dagli avvocati e dalle manovre dilatorie da loro messe in campo con l'obiettivo di "difendersi *dal* e non *nel* processo" e di lucrare, così, a favore degli assistiti l'effetto estintivo derivante dalla prescrizione.

Occorrerebbe invitare gli assertori di questa tesi, innanzitutto, ad andare a verificare se ed eventualmente quali poteri di interdizione siano riconosciuti al difensore dal vigente codice di rito ed a riflettere sugli strumenti utilizzati al fine di porre in essere le denunciate tecniche di intralcio. Questo approfondimento, infatti, darebbe modo di constatare che, per lo più, viene stigmatizzata, con l'etichetta di "tecnica ostruzionistica", un'attività che rientra pienamente nel legittimo esercizio delle garanzie difensive, quali sono le richieste probatorie, le questioni sulla validità degli atti, le richieste di rinvio, l'impugnazione dei provvedimenti e finanche la ricasazione del giudice e la richiesta di rimessione del processo²⁹.

Andrebbe segnalato, in secondo luogo, che l'art. 111 Cost. assegna il compito di assicurare la ragionevole durata del processo al legislatore e non al difensore ed al suo assistito e che, dunque, non si può richiedere ai soggetti del processo, quali sono il difensore e l'imputato, l'attuazione del precetto costituzionale³⁰.

Nel contesto dell'art. 111 Cost., il concetto di ragionevole durata del processo resta indeterminato tanto in ordine agli strumenti attraverso cui conseguire il risultato, quanto con riferimento all'entità della eventuale riduzione dei tempi necessari per

²⁷ Esattamente in questi termini, cfr. Corte cost., sent. 21 marzo 2002, n. 78, in *Giur. cost.*, 2002, p. 720 ss.

²⁸ In tal senso v. G. CANZIO, *op. cit.*, p. 1, secondo cui i fattori organizzativi e le carenze sul fronte della gestione degli uffici sono da considerare alla radice delle lentezze delle procedure; ciò comporta che il fenomeno non possa venir fronteggiato «solo attraverso interventi di riforma dei riti», essendo fondamentale «potenziare con seri investimenti le risorse umane, strumenti e tecnologie dell'intero apparato giudiziario».

²⁹ Addirittura le menti più illuminate, a volte, si avventurano in distinzioni che non trovano supporto né sul piano deontologico, né sul piano codicistico, come quella secondo cui "l'avvocato potrà puntare legittimamente, chiedendo, ad esempio, supplementi istruttori, alla prescrizione del reato; ma non sino al punto da sabotare il processo con pratiche dilatorie palesemente dirette al solo scopo ad impedirne lo svolgimento", L. FERRAJOLI, *Analisi sociologica e avvocatura: modelli e trasformazioni in atto*, in G. ZANETTI (a cura di), *Elementi di etica pratica*, Carocci, Roma, 2003, p. 144.

³⁰ In tal senso v. P. FERRUA, *op. cit.*, p. 114.

ottenerlo. Anche sotto quest'ultimo profilo, infatti, la norma costituzionale assegna al legislatore un potere discrezionale di calibratura dei tempi il cui unico limite, assoggettato al sindacato della Corte costituzionale, risiede nella palese irrazionalità delle scelte, sia che dilatino superflualmente i tempi sia che, in nome dell'efficienza, li restringano, senza raggiungere un ragionevole bilanciamento con altri valori concorrenti, gerarchicamente sovraordinati, come l'esercizio del diritto di difesa, definito inviolabile dall'art. 24, comma 2, Cost.

Spetta, dunque, al legislatore il compito di attribuire all'obiettivo che di volta in volta si prefigge una dimensione in termini di riduzione della durata del processo.

Quanto alle aspettative coltivate, al riguardo, dalla l. n. 134 del 2021 e dal d.lgs. n. 150 del 2022, non trasparendo dal contesto dei provvedimenti, vanno desunte *aliunde*.

Per risalire ad un dato quantitativo, occorre far capo all'intervento svolto dal Ministro della Giustizia *pro tempore* all'incontro con i Capigruppo della Commissione giustizia della Camera, svoltosi il 10 maggio 2021. In quel contesto, infatti, il titolare del dicastero ha quantificato il risultato che il legislatore si prefigge di ottenere attraverso gli istituti e le modifiche previsti dalla l. n. 134 del 2021 nella misura – da raggiungere in un quinquennio – «del 25% della durata dei giudizi penali», che, tradotta in numeri, equivale ad un passaggio dagli odierni (stando ai dati ufficiali disponibili sino al gennaio 2023) circa tre anni e nove mesi di durata media a futuri tre anni e due mesi³¹.

A colpire non è tanto l'entità della riduzione, che sembra ampiamente alla portata, quanto l'arcigno e persuasivo argomento addotto a suo sostegno dal Ministro, imperniato sul rilievo secondo cui «sulla durata dei processi il Governo si gioca tutto il *Recovery*, non solo la parte legata alla giustizia», avendo la Commissione europea collegato alle riforme sulla giustizia l'ottenimento di «191,5 miliardi di fondi *Next Generation UE*».

È altrettanto significativo che anche le Risoluzioni dei due rami del Parlamento italiano del 13 novembre 2020 sulla definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza si siano mosse su analogo piano³².

Si ha modo, così, di prendere atto del ruolo marginale esercitato dall'art. 111, comma 2, Cost. sulle scelte volte alla riduzione della durata del processo penale. Ne discende, inoltre, una visibile anteposizione, sulla scala dei valori, di quello finanziario a quello costituzionale della ragionevole durata del processo.

³¹ Si tratta di una misura addirittura più rigorosa rispetto a quella indirettamente desumibile dalla giurisprudenza sovranazionale, la quale, ai fini della ricevibilità dei ricorsi imperniati sull'eccessivo allungamento del processo, quantifica la durata media ragionevole in tre anni per il primo grado ed in quattro con riferimento alla durata totale.

³² Tali Risoluzioni, infatti, ricollegano «tutti gli interventi in materia di giustizia... al comune scopo di riportare il processo italiano a un modello di efficienza e competitività» imposto dall'inscindibile legame intercorrente tra l'efficienza del sistema giudiziario ed «il funzionamento dell'intera economia» evidenziato dalla constatazione che «qualsiasi progetto di investimento per essere reputato credibile, deve potersi innestare su un'economia tutelata e non rallentata da un eventuale procedimento giudiziario, così come deve essere posto al riparo da possibili infiltrazioni criminali».

Ciò non scalfisce, però, il ruolo che l'art. 111, comma 2, Cost. è chiamato a svolgere in termini di protezione dal pericolo di scelte collegate all'accelerazione dell'*iter* processuale sbilanciate a favore di uno dei principi costituzionali concorrenti.

Di questa garanzia di salvaguardia si avverte particolarmente il bisogno di fronte all'introduzione all'interno del sistema processuale penale di cambiamenti come quelli apportati dal d.lgs. n. 150 del 2022, che puntano, a detta dello stesso Ministro che li ha proposti, a conseguire l'«obiettivo ambizioso di un efficientamento del processo penale capace di contrarne i tempi di durata del 25%». Iscritto nel DNA di provvedimenti che si prefiggono la finalità di «semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo penale» (art. 1, comma 1, l. n. 134 del 2021), infatti, non v'è solo il rischio di raggiungere l'obiettivo *coûte que coûte*, ma anche quello del sacrificio di principi costituzionali corrispondenti a primari valori di giustizia, nonostante la cura posta nel loro bilanciamento.

Una giurisdizione soverchiamente pressata dall'assillo della celere definizione del processo e da meccanismi sanzionatori, come quello della "*Improcedibilità per superamento dei termini di durata del giudizio di impugnazione*" (art. 344-bis c.p.p.), nella pratica giudiziaria, può, senza dubbio, incidere su simili valori attraverso la tendenza ad abbassare la qualità dell'accertamento, con l'effetto di un'attenuazione della funzione cognitiva del processo, ed a comprimere l'attività difensiva, strangolandone l'esercizio³³.

Il rischio è, dunque, quello di uno scivolamento progressivo verso una "giustizia solo apparente"³⁴.

3. Ripensamenti transitori.

Per comprendere se ed in quale misura il nuovo assetto del processo penale predisposto dal d.lgs. n. 150 del 10 ottobre 2022 ne favorirà l'accelerazione, ovviamente, occorrerà attendere la prova sul campo.

Sin d'ora, tuttavia, può avanzarsi qualche cauta previsione legata all'interferenza di non evitabili fattori di allungamento della durata del processo nonostante l'entrata in vigore delle modifiche introdotte da tale d.lgs.

Occorre considerare al riguardo che l'*iter* avviatosi con la presentazione, da parte del Ministro Guardasigilli *pro tempore*, il 13 marzo 2020 alla Camera dei Deputati, del d. l. AC 2435, contenente "*Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello*", poi,

³³ Sulle ricadute delle logiche efficientiste sui valori fondanti del processo penale, cfr. O. MAZZA, *Tradimenti di un codice. La Procedura penale a trent'anni dalla grande riforma*, Giappichelli, Torino, 2020, spec. p. 77 ss.

³⁴ C'è da augurarsi, tuttavia, che, ove questo rischio iniziasse a concretizzarsi, il Comitato previsto dall'art. 2, punto 16, l. n. 134 del 2021, cui viene demandato il compito di monitorare l'"efficienza della giustizia penale, sulla ragionevole durata del procedimento e sulla statistica giudiziaria... nel rispetto dei canoni del giusto processo, nonché di effettiva funzionalità degli istituti finalizzati a garantire un alleggerimento del carico giudiziario", proponga i necessari aggiustamenti (art. 1, punto 4, l. n. 134 del 2021), ascoltando, con la debita ponderazione, anche la voce del libero foro, troppo spesso considerato alla stregua di un commensale degno di poche attenzioni.

evoluto nella l. delega 27 settembre 2021, n. 134, cui il sopra citato d.lgs., a sua volta, ha dato attuazione, non è ancora pervenuto al proprio punto definitivo di approdo.

Tanto si evince, infatti, dalle disposizioni transitorie contenute, da un lato, negli artt. 85 – 97 del d.lgs. n. 150 del 2022 e, da un altro lato, negli artt. 5-*bis* – 5-*duodecies*, aggiunti al d.l. 31 ottobre 2022, n. 162, in sede di conversione, dalla l. 30 dicembre 2022, n. 199, le quali annunciano la coesistenza, per un tempo la cui durata è difficilmente quantificabile, di due modelli processuali, vale a dire di quello vigente sino al 31 dicembre 2022 e di quello operante a decorrere dal 1° gennaio 2023, con ciò che il fenomeno comporta in termini di dilatazione dei tempi medi di durata del processo³⁵.

Si tratta di un evento già registratosi in coincidenza tanto dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale del 1931 (r.d. 28 maggio 1931, n. 602, Titolo III) quanto di quello del 1941 (r.d. 18 dicembre 1941, n. 1368) e, infine, dell'entrata in vigore, nel 1989, di quello vigente (d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, 272, 273). Più in generale, l'esigenza di introdurre disposizioni transitorie è avvertita in conseguenza di modificazioni molto profonde delle regole procedurali³⁶ come quelle oggi apportate dal d.lgs. n. 150 del 2022.

A ben guardare, la transizione e le conseguenti norme volte a disciplinarla fungono da risposta ad una domanda ricorrente di fronte a grandi mutamenti del rito penale: applicare *illico et immediate* a tutti i procedimenti penali pendenti le nuove regole ovvero farli proseguire, sino al loro esaurimento con la pronuncia di una sentenza irrevocabile, osservando le norme precedenti abrogate o modificate.

Preso atto che un'applicazione meccanica e generalizzata del principio *tempus regit actum* non è sempre possibile³⁷, correndosi, in alcuni casi, il rischio di incorrere in «conseguenze negative e paralisi»³⁸, i legislatori via via succedutisi hanno adottato, per lo più, soluzioni mediane fondate sul bilanciamento tra vecchie e nuove regole in ragione di un duplice ordine di variabili.

Innanzitutto, si è tenuto conto del tempo di permanenza sotto le vecchie regole del procedimento pendente al momento dell'entrata in vigore di quelle nuove. Ciò al fine di testare, sulla base del grado di completezza raggiunto dal procedimento a quella data, il relativo livello di tolleranza all'innesto delle modifiche³⁹.

³⁵ Per una recente panoramica delle principali modifiche interessate dalla previsione di un regime transitorio, si rinvia ai contributi raccolti in AA.VV., *La disciplina transitoria della cd. Riforma Cartabia*, in *Proc. pen. giust.*, Fascicolo straordinario, 2023, p. 1 ss.

³⁶ V., da ultimo, l'art. 81 della l. 23 giugno 2017, n. 103 (così detta legge Orlando); meno di recente, v, l'art. 99 della l. 24 novembre 1981, n. 689 e l'art. 19 della l. 25 giugno 1999, n. 205.

³⁷ G. CONSO, *Il problema delle norme transitorie*, in *Giust. pen.*, 1989, III, c. 130; G. CIANI, *Una "transizione" travagliata anche nella genesi della disciplina regolatrice*, in AA.VV., *Commento al nuovo codice di procedura penale. La normativa complementare. II, Norme di coordinamento e transitorie*, M. Chiavario, (coordinato da), Utet, Torino, 1992, p. 232.

³⁸ G. FRIGO, *Lineamenti del regime transitorio*, in E. AMODIO-O. DOMINIONI (a cura di), *Commentario del nuovo codice di procedura penale*, I, LV, Giuffrè, Milano, 1989.

³⁹ G. FRIGO, *op. loc. cit.*; E. LEMMO, *I problemi delle norme transitorie*, in G. CONSO-V. GREVI-G. NEPPI MODONA (a cura di), *Il nuovo codice di procedura penale, dalle leggi delega ai decreti delegati*, vol. IV, T. II, Cedam, Padova 1989, p. 24.

L'ulteriore variabile con la quale v'è stata necessità di confrontarsi, specie nei casi di sostituzione di un codice di procedura penale con un altro, ha tratto origine dall'esigenza di non disperdere il patrimonio di conoscenze acquisito nel procedimento in corso prima dell'avvicendamento. Il problema da affrontare, però, non è stato solo quello di conservazione degli atti compiuti nei procedimenti giudiziari già in corso alla data dell'entrata in vigore del nuovo sistema, ma soprattutto quello della «conservazione degli atti con l'efficacia per essi prevista al momento del loro compimento»⁴⁰.

Non essendo correlate ad un cambiamento di sistema processuale, tanto le disposizioni transitorie dettate dal d.lgs. n. 150 del 2022, quanto quelle predisposte dal d.l. 31 ottobre 2022, n. 162, convertito dalla l. n. 199 del 2022, hanno tenuto principalmente conto della prima variabile. Ne è conseguito un insieme di norme di diritto intertemporale volte all'indicazione delle situazioni giuridiche non ancora definite cui è applicabile la vecchia ovvero la nuova disciplina.

Di qui la coesistenza di un doppio modello procedurale prodotta, in alcune ipotesi, dall'ultrattività senza limiti di tempo della vecchia disciplina fino alla pronuncia di una sentenza irrevocabile.

La legittimazione ad emanare norme transitorie è stata conferita al legislatore delegato dall'art. 1, comma 3, della legge delega 27 settembre 2021, n. 134, il quale, analogamente all'art. 7 della legge delega 16 febbraio 1987, n. 81, non ha formulato in modo dettagliato i principi ed i criteri direttivi volti ad indirizzare il legislatore delegato nell'emanazione della disciplina transitoria, con ciò assegnandogli ampi margini di discrezionalità nelle scelte da operare⁴¹ in ordine alla immediata entrata in vigore della nuova disciplina ovvero alla sopravvivenza di quella previgente.

Rispetto a quel precedente, la fattispecie che ci occupa denota, tuttavia, più di una peculiarità.

Colpisce, in primo luogo, l'emanazione, a distanza di due mesi l'uno (d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, artt. 85 – 97) dall'altro (d.l. 31 ottobre 2022, n. 162, artt. 5-*bis* – 5-*duodecies*, aggiunti al d.l. medesimo dalla l. 30 dicembre 2022, n. 199), di un doppio gruppo di disposizioni transitorie. Si evidenzia, in secondo luogo, il carattere correttivo ed integrativo delle disposizioni introdotte dal dl. n. 162 del 2022, le quali, oltre ad incidere sulle norme transitorie già emanate dal d.lgs. n. 150 del 2022, modificandone alcune, ne hanno interpolato altre inedite⁴².

⁴⁰ E. LEMMO, *op. cit.*, p. 23.

⁴¹ Mette conto rimarcare che il legislatore delegante ha attribuito, oggi, alla disciplina transitoria minore importanza rispetto a quella *illo tempore* riconosciuta dall'art. 7 della legge delega n. 81 del 1987, la cui rilevanza indusse il Ministro Guardasigilli dell'epoca a nominare un'apposita Commissione incaricata di predisporre le correlate disposizioni transitorie. La diversa considerazione nei confronti delle suddette norme è spiegabile in ragione del fatto che l'attuazione della legge delega n. 81 del 1987 avrebbe prodotto un cambiamento di sistema processuale penale, passandosi da un modello inquisitorio ad uno sostanzialmente di stampo accusatorio, mentre l'attuazione della legge delega n. 134 del 2021 avrebbe prodotto una, sia pur radicale, modificazione delle regole, ma non del modello di processo penale.

⁴² L'art. 5-*quinques*, comma 7, dl. n. 162 del 2022, che introduce nel d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 l'art. 87-*bis*, recante disposizioni transitorie in materia di semplificazione delle attività di deposito degli atti, documenti

Si tratta di un'operazione che lascia dubbiosi soprattutto alla luce del disposto dell'art. 1, comma 3 della legge delega 27 settembre 2021, n. 134, secondo cui «il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi recanti le norme di attuazione delle disposizioni dettate ai sensi del comma 1 (...) anche modificando la formulazione e la collocazione delle norme del codice di procedura penale (...) e adottando le opportune disposizioni transitorie». Pure forzando la lettera di questa norma, infatti, non pare potersi ricomprendere il potere che, *illo tempore*, in occasione dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, l'art. 7 della legge delega 16 febbraio 1987, n. 81 conferì (*ubi voluit*) espressamente (*dixit*) al Governo di «emanare disposizioni integrative e correttive nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dagli articoli 2 e 3 su conforme parere della commissione prevista dall'art. 8»⁴³.

Nella stessa prospettiva, lascia viepiù perplessi l'inconsueto art. 6 del d.l. n. 162 del 2022, il quale procrastina l'entrata in vigore del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 al 30 dicembre 2022⁴⁴. Neppure le ragioni addotte a sostegno di tale previsione nella Relazione illustrativa al suddetto decreto-legge⁴⁵ paiono, del resto, particolarmente convincenti. Appare utopistica, infatti, l'idea di raggiungere nel giro di poco più di due mesi e mezzo un obiettivo come quello di predisporre «misure attuative adeguate a garantire un ottimale impatto della riforma sulla organizzazione degli uffici» così da «consentire a livello organizzativo di approntare le migliori soluzioni applicative alle mutate discipline e al contempo l'individuazione (...) di prassi e linee interpretative condivise indispensabili per il positivo impatto della riforma».

Certo, sebbene non dotato di adeguata solidità giuridica, potrebbe sempre invocarsi il vecchio canone del “meglio poco che niente”.

Ad onor del vero, va detto che la prima *tranche* di disposizioni transitorie contenuta nel d.lgs. n. 150 del 2022⁴⁶ risultava decisamente carente rispetto all'ampiezza dei temi in esso disciplinati.

e istanze, innestando nuove ipotesi di inammissibilità delle impugnazioni, pare finanche incidere in un settore non attinente al regime transitorio: in tal senso v. A. MARANDOLA, *Riforma Cartabia: l'entrata in vigore, il regime transitorio e lo “slittamento” di parte della novella*, in www.altalex.com, 9 gennaio 2023.

⁴³ Del suddetto potere il Governo, in effetti, si avvale, modificando o sostituendo alcune delle disposizioni transitorie originariamente previste dal d.lgs. n. 271 del 1989. Esempio, al riguardo, la proroga dei termini, originariamente previsti per la conclusione delle istruttorie in corso alla data di entrata in vigore del codice di procedura penale, disposta dal d.lgs. n. 400 del 1991, avente lo scopo di consentire la chiusura dell'istruzione formale per il disastro aereo di Ustica.

⁴⁴ Per un insieme di osservazioni critiche nei confronti di tale previsione cfr. G.L. GATTA, *Rinvio della riforma Cartabia: una scelta discutibile e di dubbia legittimità costituzionale. E l'Europa?*, in questa Rivista, 31 ottobre 2022; A. MADEO, *Procedibilità a querela, messa alla prova e non punibilità per particolare tenuità del fatto: una ratio deflativa comune nella “riforma Cartabia”*, in www.laegislazionepenale.eu, 28 novembre 2022; D. PULITANÒ, *Penale party. L'avvio della nuova legislatura*, in www.giurisprudenzapenale.com, 7 novembre 2022, p. 11; S. QUATTROCOLO, *Perché il differimento dell'entrata in vigore del d. lgs. 150/2022 è una sconfitta per la giustizia penale*, in www.laegislazionepenale.eu, 2 novembre 2022.

⁴⁵ V. *Dossier* Servizio studi Senato, p. 35, consultabile *online*.

⁴⁶ Le materie sottoposte a disciplina transitoria dagli artt. 85-97, d.lgs. n. 150 del 2022 concernono il regime di procedibilità (art. 85), le notificazioni al querelante (art. 86), il processo penale telematico (art. 87), il tema dell'assenza e della restituzione nel termine per proporre impugnazione in procedimenti per reati antecedenti al 1° gennaio 2020 (artt. 88 e 89), la sospensione del procedimento con messa alla prova (art. 90),

Inevitabilmente, questo *deficit* di regolamentazione avrebbe posto, in una molteplicità di settori, il problema dell'applicabilità della disciplina previgente o di quella nuova ai procedimenti già in corso alla data di entrata in vigore di tale decreto legislativo.

Per sciogliere definitivamente i delicati dubbi di diritto intertemporale che gli interpreti avrebbero dovuto risolvere non sarebbe bastato invocare l'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile cui, di regola, si fa capo nel caso di successione di leggi nel tempo.

Appellarsi al principio di irretroattività della legge⁴⁷ che, traslato sul piano processuale penale, si condensa nella formula *tempus regit actum*⁴⁸ –il cui effetto è quello di sancire l'immediata operatività del nuovo regime anche nei confronti dei procedimenti già in corso alla data della sua entrata in vigore – infatti, non avrebbe risolto eventuali conflitti interpretativi di diritto intertemporale, né diradato le difficoltà di applicazione, sul piano pratico-operativo, del *novum*⁴⁹.

Sicché è verosimile ritenere che il concreto rischio da ciò derivante di stalli e disservizi abbia determinato il legislatore all'emanazione della seconda *tranche* di disposizioni transitorie interpolate nel d.l. n. 162 del 2022 dalla l. 30 dicembre 2022, n. 199, con la quale se n'è disposta la conversione.

Ne è derivato un reticolo di disposizioni cui si deve la sopravvivenza della disciplina anteatta⁵⁰ ovvero il subentro di quella nuova, variamente ripartite sul piano

la giustizia riparativa (artt. 92 e 93), i rimedi per l'esecuzione delle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo (art. 91), le videoregistrazioni dell'esame dei testimoni, parti e periti (art. 94, comma 1) i giudizi di impugnazione (art. 94, comma 2), le pene sostitutive delle pene detentive brevi (art. 95) e l'esecuzione e conversione delle pene pecuniarie (art. 97).

⁴⁷ Prevede l'art. 11 disp. prel. c.c. che la «legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo», con la conseguenza di sancire l'efficacia immediata della nuova disciplina e di disporre l'irretroattività.

⁴⁸ A tale canone, invece, si richiama la Relazione illustrativa al d.lgs. n. 150 del 2022 là dove puntualizza che il legislatore delegato ha ritenuto di non annettere una disciplina transitoria alla gran parte delle modificazioni e innovazioni processuali introdotte da tale d.lgs., “valendo per esse il principio del *tempus regit actum*”: v. Relazione illustrativa, cit., p. 341.

⁴⁹ Sull'inidoneità del canone in esame a risolvere ogni dubbio interpretativo in ordine alla disciplina applicabile ai rapporti pendenti al momento dell'entrata in vigore della nuova regolamentazione, v. G. CIANI, *op. cit.*, p. 231; G. CONSO, *Il problema delle norme transitorie*, cit., p. 130; R. CAPONI, *Tempus regit processum. Un appunto sull'efficacia delle norme processuali nel tempo*, in *Riv. dir. proc.*, 2006, p. 459; Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del Massimario, [Relazione su novità normativa](#), *Disciplina transitoria e prime questioni di diritto intertemporale del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari – cd. Riforma Cartabia), come modificato dall'art. 6 del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, in questa Rivista*, 8 novembre 2022, p. 38.

⁵⁰ L'ultrattività della vecchia regolamentazione costituisce un fenomeno meno traumatico rispetto a quello dovuto all'entrata in vigore, nel 1989 del codice di procedura penale vigente, non trattandosi della sostituzione di un sistema processuale di stampo inquisitorio con uno di impronta marcatamente accusatoria e, dunque, della sopravvivenza a sé stesso di un codice abrogato.,

temporale⁵¹ per lo più in funzione del grado di avanzamento del procedimento già *in itinere*⁵².

Nonostante le integrazioni approntate dal d.l. n. 162 del 2022, permangono, tuttavia alcuni delicati ambiti dell'intervento operato in materia processuale penale dal d.lgs. n. 150 del 2022 non assistiti da apposita disciplina transitoria, con riferimento ai quali possono persistere perplessità interpretative di ordine intertemporale circa le regole da adottare in relazione ai fascicoli pendenti iscritti per reati commessi fino al 29 dicembre 2022.

Di indubbia rilevanza pratica, in ragione dell'ingente numero di procedimenti pendenti che possono esservi interessati, sono le questioni di diritto intertemporale collegate alle nuove regole di giudizio dettate ai fini della pronuncia del decreto di archiviazione (art. 22, comma 1, lett. e), n. 1, d.lgs. n. 150 del 2022, modificativo dell'art. 408 c.p.p.) e della pronuncia della sentenza di non luogo a procedere (art. 23, comma 1, lett. l), d.lgs. n. 150 del 2022, modificativo dell'art. 425 c.p.p.); quelle raccordate alla nuova causa di inammissibilità dell'impugnazione per mancanza di specificità dei motivi (art. 581, comma 1-bis, c.p.p.); quelle legate alla inappellabilità delle sentenze che hanno disposto l'applicazione delle "pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità" (art. 34, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 150 del 2022, modificativo dell'art. 593, comma 3, c.p.p.); e, infine, quelle connesse alla declaratoria della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto (art. 131-bis, c.p.p.).

In un approfondito studio, si è fatto carico di offrire alle segnalate questioni ragionate risposte, meritevoli di attenta considerazione, l'Ufficio del Massimario presso la Corte di cassazione.

Quanto alle nuove regole di giudizio oggi dettate dagli artt. 408 e 425 c.p.p., quello studio, condivisibilmente, fa propria⁵³ la tesi, da tempo enunciata in dottrina⁵⁴, secondo la quale, in caso di mutamento dei criteri di valutazione giudiziale, quelli subentranti, specie se più favorevoli per l'imputato rispetto ai precedenti, si applicano, *illico et immediate*, a tutti i procedimenti già in corso con riferimento ai quali, alla data dell'entrata in vigore del nuovo regime, non sia intervenuta una decisione.

⁵¹ Per una elencazione puntuale al riguardo v. A. MARANDOLA, *op. ult. cit.*

⁵² Destinati a regolare a regolare i procedimenti penali pendenti al 30 dicembre 2022 sono gli artt. 85, 86, 88, 89, 90, 91, 95, 96, comma 1, d.lgs. n. 150 del 2022, ai quali si aggiungono gli artt. 5-*sexies*, *septies*, *octies* e *decies*, interpolati dal dl. n. 162 del 2022; dispongono meri differimenti di efficacia di talune disposizioni processuali di nuovo conio, per esigenze organizzative-attuative gli artt. 87, 94, comma 1, d.lgs. n. 150 del 2022 e 5-*nonies* e *undicies*, interpolati dal dl. n. 162 del 2022; punta ad evitare potenziali conflitti tra norme processuali l'art. 94, comma 2, d.lgs. n. 150 del 2022 e gli artt. 5-*duodecies* e *terdecies*, interpolati dal d.l. n. 162 del 2022, con conseguente disposta ultrattività delle (pregresse) norme abrogate (art. 98) o via via modificate; infine, dettano disposizioni di coordinamento immediatamente operative, vevoli nelle more dell'entrata in vigore "a regime" di singole discipline richiedenti future disposizioni attuative gli artt. 92, 93, 96, comma 2, d.lgs. n. 150 del 2022.

⁵³ Cfr. Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del Massimario, *Relazione su novità normativa Disciplina transitoria e prime questioni di diritto intertemporale del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, cit.*, p. 54.

⁵⁴ F. DINACCI, *La disciplina transitoria*, in A. SCALFATI (a cura di), *Novità su impugnazioni penale e regole di giudizio (legge 20 febbraio 2006, n. 26, "legge Pecorella"*, Giuffrè, Milano 2006, p. 248.

Sicché, di fronte ad una richiesta di archiviazione depositata entro il 29 dicembre 2022, ovvero all'epilogo di un'udienza preliminare incardinata prima del 30 dicembre 2022, ma non ancora definita, è fondatamente sostenibile che il giudice per le indagini preliminari, cui compete in via esclusiva l'apprezzamento delle cause che giustificano il mancato esercizio dell'azione penale e, dal canto suo, il giudice dell'udienza preliminare, debbano applicare le nuove regole di giudizio dettate, da un lato, dall'art. 408 c.p.p. e, dall'altro, dall'art. 425 c.p.p.

Va, invece, decisamente respinta l'idea enunciata dall'Ufficio del Massimario presso la Corte di cassazione in ordine al regime intertemporale concernente l'applicabilità dell'art. 581, comma 1-*bis*, c.p.p.⁵⁵, il quale sostanzialmente adatta ad una fase processuale di merito il canone enunciato dall'art. 606, comma 3, c.p.p., che dispone l'inammissibilità del ricorso per Cassazione per manifesta infondatezza dei motivi⁵⁶.

Secondo tale Ufficio, infatti, dall'art. 89, comma 3, d.lgs. n. 150 del 2022 si desumerebbe l'applicabilità dell'art. 581, comma 1-*bis*, c.p.p. anche agli appelli proposti avverso sentenze emesse prima della data di entrata in vigore del suddetto d.lgs. (30 dicembre 2022) o pendenti alla medesima data. Ciò in ragione della tassatività della disposizione transitoria contenuta nel citato art. 89, il quale si limita solo a disciplinare i rapporti di diritto intertemporale concernenti l'art. 581, commi 1-*ter* e 1-*quater*, c.p.p., ma nulla dice in ordine a quelli relativi al comma 1-*bis*, lasciando in tal modo, intendere l'applicabilità immediata della nuova causa di inammissibilità dell'appello.

L'adesione ad una siffatta chiave di lettura, però, sortirebbe l'effetto di rendere retroattiva una norma meno favorevole per l'imputato in contrasto con il precetto enunciato dall'art. 11 delle disp. prel. c.c. e, pertanto, non può condividersi.

Quanto al tema della disciplina intertemporale concernente l'inappellabilità delle sentenze di condanna che hanno applicato la pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità, la considerazione secondo cui l'istituto del lavoro di pubblica utilità sostitutivo è stato introdotto dal d.lgs. n. 150 del 2022 induce ad un'ovvia conclusione: l'inappellabilità non potrà che riguardare le sentenze emesse dopo l'entrata in vigore del d.lgs. stesso (30 dicembre 2022)⁵⁷.

Da ultimo, non solleva dubbi neppure la soluzione di diritto intertemporale individuata in materia di declaratoria della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto. Trattandosi di un istituto "di favore" di natura sostanziale, sembra, infatti, indubbia l'applicabilità dell'art. 2, comma 4, c.p., «con la conseguenza che l'estensione dell'ambito di applicazione dell'art. 131-*bis*, comma 1, cod. pen. a nuove figure delittuose ricavabili *quoad poenam* ha senz'altro effetto retroattivo relativamente ai

⁵⁵ Cfr., ancora, Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del Massimario, *Relazione su novità normativa Disciplina transitoria e prime questioni di diritto intertemporale del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150*, cit., p. 57.

⁵⁶ Per una lettura acutamente critica di tale previsione v. L. MARAFIOTI, *Selezione dei ricorsi penali e verifica d'inammissibilità*, Giappichelli, Torino, 2004, *passim*.

⁵⁷ Cfr. Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del Massimario, *Relazione su novità normativa Disciplina transitoria e prime questioni di diritto intertemporale del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150*, cit., p. 58.

procedimenti (e processi) pendenti per reati commessi prima dell'entrata in vigore della novella [ovvero fino al 29 dicembre 2022]»⁵⁸.

4. Insubordinazioni.

Le leggi delega disciplinate dall'art. 76 Cost., costituenti l'atto formale attraverso cui il Parlamento cede al Governo la funzione legislativa, devono contenere enunciazioni normative, idonee ad orientare l'attività del legislatore delegato, connotate da un grado di ampiezza sufficiente a preservare margini di discrezionalità e corrispondenti spazi entro i quali il Governo possa agevolmente svolgere la propria attività di riempimento normativo⁵⁹.

Quali "norme interposte"⁶⁰, le suddette enunciazioni fungono da base e da limite delle norme delegate, divenendo strumenti per l'interpretazione della loro portata e della loro conformità costituzionale. Tali sono i "principi ed i criteri direttivi" impartiti da questa categoria di leggi, i quali si connotano per essere proposizioni normative a temperato livello di indeterminatezza, diversamente dalle norme redatte in attuazione della delega, che sono proposizioni ad elevata specificità⁶¹.

Pur non essendo una camicia di forza, la legge delega impone al legislatore delegato un sostanziale adempimento del suo dettato; spetta, poi, alla Corte costituzionale verificare la conformità delle norme attuative sotto il duplice profilo dell'eventuale contrasto per eccesso o per difetto di attuazione dei canoni impartiti dalla delega, ovvero del contrasto di quest'ultima con i precetti costituzionali⁶².

Rivolgendo lo sguardo nella prima direzione, è dato osservare, sul piano generale, che l'obiettivo della riduzione dei tempi di durata del processo è stato costantemente posto alla base delle scelte operate nel momento attuativo e che, in una molteplicità di ipotesi, il d.lgs. n. 150 del 2022 si è conformato alla *voluntas* del delegante, addirittura, mediante la pedissequa replica della formula, di volta in volta, adottata dalla l. n. 134 del 2021.

Residuano, tuttavia, alcuni dubbi, di cui occorre dar conto, in ordine alla fedeltà ai principi e criteri direttivi enunciati dalla legge delega n. 134 del 2021 da parte delle modifiche processuali introdotte dal d.lgs. n. 150 del 2022.

La prima questione nasce da una forzatura, sia logica che semantica, operata dal legislatore delegato nella interpretazione dell'inciso «prevedere che gli atti e documenti processuali possano essere formati e conservati in formato digitale», che compare

⁵⁸ Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del Massimario, *Relazione su novità*, cit. p. 45.

⁵⁹ Esattamente in questi termini, cfr. Corte cost., sent. 11 maggio 2017, n. 104, in *Foro it.*, 2017, p. 2540 ss.

⁶⁰ Le definisce così la Corte costituzionale. Tra le molte pronunce, v. Corte cost., sent. 23 marzo 2016, n. 59, in *Giur. cost.*, 2016, p. 612 ss. Più in generale, per un'ampia panoramica dottrinale ed interpretativa sull'istituto della delega legislativa, cfr. R. NEVOLA-D. DIACO (a cura di), *La delega della funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Corte costituzionale, Servizio studi, ottobre 2018, reperibile *online*.

⁶¹ Sul distinguo tra principi e regole cfr. P. FERRUA, *La ragionevole durata del processo*, cit., p. 111.

⁶² In tal senso, tra tante, cfr. Corte cost., sent. 30 gennaio 2018, n. 10, in *Giur. cost.*, 2018, p. 137 ss.; Id., sent. 23 marzo 2016, n. 59, *ivi*, 2016, p. 612 ss.; Id., sent. 6 ottobre 2014, n. 229, *ivi*, 2014, p. 3739.

nell'art. 1, comma 5, lett. a), l. n. 134 del 2021. Al congiuntivo “*possano*”, infatti, non è stata attribuita la valenza di una facoltà, bensì quella di un obbligo⁶³, in ragione di un asserito, inscindibile collegamento istituito nel suddetto comma tra la formazione e la conservazione degli atti processuali e documenti e l'obbligatorietà della forma telematica, quando si tratti del loro “deposito”, “conservazione” e “notificazione”.

Ne è nato il disposto dell'art. 110, comma 1, c.p.p. a norma del quale «quando è richiesta la forma scritta, gli atti del procedimento penale sono redatti e conservati in forma di documento informatico», che è previsione debordante rispetto a quella contenuta nell'art. 1, comma 5, lett. a), l. n. 134 del 2021.

Un'ulteriore ipotesi di attuazione per eccesso della delega si registra in relazione all'art 1, comma 8, lett. c), l. n. 134 del 2021, concernente la previsione di nuove fattispecie di partecipazione a distanza al compimento di atti od alla celebrazione di udienze. Tale direttiva, infatti, prevedeva espressamente che il nuovo catalogo comprendesse solo casi subordinati al “consenso delle parti”. Da questa puntualizzazione il legislatore delegato, nella redazione dell'art. 133-ter, c.p.p., ha ritenuto, evidentemente, di poter prescindere e, in deroga a quanto disposto dal delegante, ha conferito al giudice il potere generalizzato di disporre, d'ufficio, la partecipazione a distanza al compimento di atti od alla celebrazione di udienze senza il consenso delle parti⁶⁴.

Al contrario, la direttiva impartita dall'art. 1, comma 9, lett. i) l. n. 134 del 2021, che punta alla non facile razionalizzazione dell'esercizio dell'azione penale da parte degli Uffici del pubblico ministero, sembra risentire, in sede attuativa, di una carenza di disciplina.

Tenendo conto che i criteri di priorità nella trattazione delle notizie di reato e nell'esercizio dell'azione penale «non hanno valenza puramente organizzativa, ma sono destinati a incidere sulle scelte procedurali del pubblico ministero sin dall'attività successiva all'iscrizione della notizia di reato»⁶⁵, l'attuazione dell'art. 1, comma 9, lett. i) l. n. 134 del 2021, infatti, avrebbe suggerito anche la previsione di un meccanismo sanzionatorio *ad hoc* della eventuale insubordinazione⁶⁶. Si può, tuttavia, fondatamente ipotizzare che il *deficit* di previsione sia destinato a venir riempito in sede di attuazione della delega conferita al Governo dalla l. 17 giugno 2022, n. 71 per la riforma dell'ordinamento giudiziario.

Un vizio di attuazione per eccesso sembra, invece, potersi individuare con riferimento all'art., comma 8, lett. a) e b), l. n. 134 del 2021, riguardante le modalità di documentazione dell'interrogatorio celebrato fuori udienza e della prova dichiarativa.

Le perplessità originano dall'eccessiva ampiezza della chiave interpretativa dei suddetti precetti, adottata nel dar loro attuazione. Avendo il legislatore delegante

⁶³ *Relazione introduttiva*, cit., p. 11.

⁶⁴ Denunciano un'attuazione per eccesso della direttiva impartita dall'art.1, comma 8, lett. c), l. n. 134 del 2021 l'UCPI nella *Proposta di emendamenti al d.lgs. n. 150 del 2022*, in www.camerepenali.it, 7 febbraio 2023; O. MAZZA, *Il decreto attuativo della riforma Cartabia (ignorato dai partiti) ha vizi di costituzionalità*, in *Il dubbio*, 20 agosto 2022.

⁶⁵ *Relazione illustrativa*, cit., p. 83.

⁶⁶ Un meccanismo attivabile nella sede disciplinare dal Procuratore della Repubblica o dal Procuratore generale presso la Corte di appello.

esclusivamente previsto che la registrazione audiovisiva o almeno l'audio-registrazione fossero destinate a divenire le forme ordinarie di documentazione di tali attività, salva la mancanza di strumentazione tecnica o quella del personale ausiliario, appare, infatti, molto libera l'iniziativa di attribuire al dichiarante un potere dispositivo in ordine alla modalità audio-registrata di documentazione, come quello conferitogli dagli artt. 351, comma 1-*quater* e 357, comma 3-*bis*, c.p.p., che collegano ad una sua "richiesta" la tecnica di documentazione garantita⁶⁷.

La tendenza ad esorbitare dal *petitum* connota anche gli artt. 415-*bis*, comma 5-*bis* e 5-*ter* e 415-*ter*, commi 2 e 4, c.p.p., i quali prevedono, il primo con riferimento all'invio all'indagato dell'avviso di conclusione delle indagini, e, il secondo in relazione al caso di inosservanza dei termini per la conclusione delle indagini preliminari, interventi del procuratore generale preso la Corte di appello non previsti dall'art. 1, comma 9, lett. f) e g), l. n. 134 del 2021, che, al contrario, privilegia l'intervento giurisdizionale⁶⁸.

Un ulteriore difetto di attuazione è stato segnalato con riferimento all'art. 1, comma 11, lett. d), l. n. 134 del 2021⁶⁹, avente ad oggetto il cambiamento del giudice di fronte al quale la prova dichiarativa è stata originariamente assunta⁷⁰. Comparando tale direttiva con il testo dell'art. 445, comma 4-*ter*, c.p.p., che le ha dato attuazione, è stata, infatti, rilevata una non indifferente discrasia dovuta al venir meno del riferimento alla "riassunzione della prova dichiarativa", sostituito dalla più circoscritta formula «esame delle persone che hanno già reso dichiarazioni», nonché alla mutata valenza dell'inciso «nel contraddittorio con la persona nei cui confronti saranno utilizzate». Quest'ultima endiadi, infatti, nella norma delegante, esprimeva una «condizione di utilizzabilità delle videoregistrazioni effettuate», mentre nella norma delegata corrisponde, «per avere un senso, ad un connotato della nuova prova, che [dunque] dovrebbe individuarsi nel confronto»⁷¹ il quale, ovviamente, è «istituto diverso» da quello cui allude la formula,

⁶⁷ Così C. BONZANO, *Nuove norme in tema di documentazione di atti di indagine a contenuto dichiarativo*, in *Dir. pen. proc.*, 1/2023, p. 140.

⁶⁸ V, al riguardo, la *Proposta di emendamenti al d.lgs. n. 150 del 2022*, formulata dall'Unione camere penali, cit., p.10, di eliminazione di tale intervento; analogamente, A. MARANDOLA, *Il controllo sulla legalità delle indagini e rimedi alla (possibile) stasi*, in *Dir. pen. proc.*, 1/2023, p. 159. In ordine alla valenza dei poteri, rispettivamente, assegnati dagli artt. 415-*bis* e 415-*ter*, c.p.p. al giudice ed al Procuratore generale, v. G. GARUTI, *L'efficienza del processo tra riduzione dei tempi di indagine, rimedi giurisdizionali e "nuova" regola di giudizio*, in *Arch. pen.*, 1/2022, p. 10.

⁶⁹ Prevede tale direttiva che, «nell'ipotesi di mutamento del giudice o di uno o più componenti del collegio, il giudice disponga, a richiesta di parte, la riassunzione della prova dichiarativa già assunta; stabilire che, quando la prova dichiarativa è stata verbalizzata tramite videoregistrazione, nel dibattimento svolto innanzi al giudice diverso o al collegio diversamente composto, nel contraddittorio con la persona nei cui confronti le dichiarazioni medesime saranno utilizzate, il giudice disponga la riassunzione della prova solo quando lo ritenga necessario sulla base di specifiche esigenze».

⁷⁰ Al riguardo, in ordine al pertinente criterio direttivo della l. delega 134 del 2021, cfr. L. MARAFIOTI, *Immutabilità del giudice, oralità e immediatezza. Contro le prerogative di mobilità dei giudici*, in www.dirittodidifesa.eu, 9 luglio 2022.

⁷¹ S.P. CIOTTI, *Processo penale, da Bonafede a Cartabia, ecco i passi indietro di una legge complicata, confusa e difficile*, in *Blitz quotidiano*, 12 febbraio 2023.

«riassunzione della prova dichiarativa», che figura nell' art. 1, comma 11, lett. d), l. n. 134 del 2021⁷².

5. Percorso a ostacoli.

Il *restyling* del rito penale disegnato dalla l. n. 134 del 2021 e, poi, attuato dal d.lgs. n. 150 del 2022 ha un'estensione a tutto campo, attraversando l'intero processo penale, ed è coerente, in primo luogo, con un riscontro che la prassi offre quotidianamente: i ritardi possono affliggere qualsiasi fase processuale. La distribuzione degli interventi bilanciata per fasi sfrutta, in secondo luogo, l'effetto moltiplicatore delle modifiche ed evita il rischio che la concentrazione di meccanismi acceleratori in una sola fase possa scompensare quelle successive.

Pur tradottasi in una maggior speditezza del sistema, la ricerca della massima accelerazione, però, ha rastremato, inevitabilmente, la fedeltà ai principi⁷³.

A risentirne gli effetti è stata, innanzitutto, la garanzia difensiva (art. 24, comma 2, Cost.) i cui spazi di esercizio subiscono, di fatto, un restringimento in sede di impugnazione⁷⁴, prodotto, per un verso, da un aggravio degli oneri imposti a pena di inammissibilità per proporre l'impugnazione e, per altro verso, dalla progressiva "virtualizzazione" della presenza difensiva.

L'art. 581, commi 1-ter e 1-quater, c.p.p. sembra un'applicazione dell'eticamente discutibile massima – attribuita nella vulgata popolare a Machiavelli – che vorrebbe i mezzi giustificati dal fine. La moltiplicazione di oneri che complicano l'esercizio del diritto di difesa in sede di impugnazione, senza, però, avere una specifica utilità

⁷² Ad avviso di A. MADEO, *op. cit.*, pp. 13 e ss., 24 e ss., tanto l'art. 44 d.lgs. n. 150 del 2022, che fissa le condizioni per l'accesso alla giustizia riparativa, quanto l'art. 464-ter, comma 1, c.p.p., riguardante la sospensione del procedimento con messa alla prova, sarebbero affetti da un eccesso di delega. Nel primo caso, a determinare l'eccedenza sarebbe stata la scelta di consentire l'accesso al programma di giustizia riparativa anche prima della proposizione della querela, scelta che contrasterebbe con il dettato dell'art. 1, comma 18, lett. c, l. n. 134 del 2021 il quale prevede tale accesso "in ogni stato e grado del procedimento penale, ma non prima". Nella seconda ipotesi, a radicare l'eccesso di delega – secondo l'A. – sarebbe la previsione concernente la facoltà del p.m. di formulare la proposta di sospensione del procedimento con messa alla prova mediante l'avviso di conclusione delle indagini preliminari, vale a dire nel corso di una fase procedimentale, non coincidendo questa collocazione della proposta con la volontà espressa dal legislatore delegante nell'art. 1, comma 22, lett. b), l. n. 134 del 2021, ov'è prevista "la richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato" e non della più ampia categoria cui allude la formula "soggetto interessato".

⁷³ In tal senso cfr. O. MAZZA, *Il decreto attuativo*, cit., il quale osserva che «scomparso il tradizionale approccio assiologico, la tensione verso il raggiungimento di un obiettivo di riduzione dei tempi eleva l'efficienza a fine ultimo del processo, a prescindere dagli strumenti impiegati (...); questo modo di pensare svela la finalità recondita che si vuole raggiungere, ossia quella di ridurre le garanzie processuali considerate un inutile ostacolo che separa l'imputato dalla condanna»; ID., *Il processo che verrà: dal cognitivismo garantista al decisionismo efficientista*, in *Arch. pen.*, 2/2022, p. 14.

⁷⁴ *Contra*, A. CAPONE, *Le impugnazioni tra speditezza e garanzia*, in *Dir. pen proc.*, 1/2023, p. 184, secondo cui «l'impegno morale e teorico» mantenuto era quello «di ridurre in positivo la durata della fase delle impugnazioni» e di «riuscirci senza incidere in modo significativo sui diritti dell'imputato».

valutabile in termini di efficienza del giudizio di impugnazione, punta, infatti, palesemente, a disincentivare le richieste di controllo dei provvedimenti ed a ridurne, così, il numero.

Da un altro lato, la sistematica eliminazione della presenza del difensore (art. 1, comma 13, lett. g) ed m), l. n. 134 del 2021), dovuta alla celebrazione dell'appello con rito camerale (art. 598-*bis*, c.p.p.) ed alla trattazione dei ricorsi davanti alla Corte di cassazione (art. 611 c.p.p.) solo con contraddittorio scritto, manifesta, ulteriormente, intenti limitativi fondati sulla convinzione che l'intervento del difensore e la luce e l'aria dell'udienza costituiscano fattori di compromissione della durata proprio di quello stadio del processo cui è demandato il controllo in ordine alla *iniquitas* della sentenza⁷⁵.

Così, la sede naturale del processo cambia dimora: dall'aula di udienza si trasferisce nell'ombra della camera di consiglio.

Certo, resta la possibilità di richiedere la partecipazione all'udienza (art. 1, comma 13, lett. g) ed m), l. n. 134 del 2021) (artt. 598-*bis*, comma 2 e 611, comma 1-*bis*, c.p.p.), il che ha consentito a molteplici voci⁷⁶ di asserire che, restando la partecipazione fisica del difensore al giudizio di impugnazione comunque disponibile, le modifiche apportate agli artt. artt. 598-*bis*, comma 2 e 611, comma 1-*bis*, c.p.p non hanno sottratto diritti alla difesa.

Formalmente, l'assunto non è eccezionale, ma il difensore che sperasse in calde accoglienze nel caso di esercizio della facoltà di partecipazione accordatagli coltiverebbe, per lo più, una pia illusione.

Il sistema oggi configurato dagli artt. 598-*bis* e 611 c.p.p. prevede che l'ordinario *modus procedendi* tanto nel secondo grado di merito quanto nel grado di legittimità sia quello della trattazione dell'appello e dei ricorsi per cassazione in camera di consiglio, salva, nella prima ipotesi, la richiesta dell'appellante e, in ogni caso, dell'imputato o del suo difensore a partecipare all'udienza e, nel procedimento davanti alla Corte di cassazione, la richiesta delle parti di discussione orale in pubblica udienza o in camera di consiglio partecipata nelle sole fattispecie, però, previste dall'art. 611, comma 1-*bis*, lett. a) e b), c.p.p.

Ne discende, così, anche un visibile restringimento dell'area di possibile controllo da parte dell'opinione pubblica del modo in cui viene amministrata la giustizia in nome del popolo italiano⁷⁷ e, con ciò, si appanna il valore simbolico della pubblicità

⁷⁵ Vale la pena ricordare, con le parole di A. GAITO, *Impugnazioni e altri controlli: verso una decisione giusta*, in ID. (a cura di), *Le impugnazioni penali*, I, Utet, Torino, 1995, p. 15, che l'esigenza di giustizia di cui è permeato il sistema delle impugnazioni, «induce a non accontentarsi di un solo giudizio, sul presupposto che il verdetto unico potrebbe essere errato o ingiusto o comunque perfettibile».

⁷⁶ *Relazione illustrativa*, cit., p. 8; A. CAPONE, *op. cit.*, p. 188; M. GIALUZ-J. DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno. L'inefficienza del sistema penale italiano tra crisi cronica e riforma Cartabia*, Giappichelli, Torino 2022, p. 78 ss.

⁷⁷ Sin dagli anni Sessanta, la Corte costituzionale aveva messo in luce che la «regola della pubblicità dei dibattimenti giudiziari [...è] coesistente ai principi ai quali, in un ordinamento democratico fondato sulla sovranità popolare, deve conformarsi l'amministrazione della giustizia che in quella sovranità trova fondamento (art. 101, co. 1, Cost.)»: Corte cost., sent. 14 aprile 1965, n. 25, in *Giur. cost.*, 1965, p. 247; successivamente il giudice delle leggi ha specificato che la matrice costituzionale dell'istituto è radicata anche nel dell'art. 1, co. 2, Cost., stante «l'esigenza generale dei regimi liberi di assicurare il controllo della

delle udienze inteso quale valore multifunzionale tendente «ad impedire una giustizia segreta, sottratta al controllo del pubblico ed a fornire alla parte uno strumento di controllo e verifica dell'effettività della tutela dei suoi diritti di difesa»⁷⁸.

Lungo un solco simile di dematerializzazione di attività a fini acceleratori si muove la significativa dilatazione dei casi di partecipazione a distanza al compimento di atti ed alla celebrazione delle udienze operata dagli artt. 133-ter, 294, comma 4, 350, comma 4-bis, 370, comma 1-bis, 391, comma 1, 422, comma 2-bis, 441, comma 6 e 496, comma 2-bis, c.p.p., che generalizza la possibilità di esame a distanza di testimoni, di imputati in procedimento connesso, di periti, di consulenti tecnici e di parti private.

Anche in tali ipotesi - che spesso prescindono dal consenso delle parti - risulta, di fatto, inibito il controllo ad opera della pubblica opinione sull'amministrazione della giustizia.

V'è solo da augurarsi che non si tratti dei primi passi indirizzati verso la celebrazione di un processo integralmente virtuale.

Non tranquillizzano dal punto di vista della relativa compatibilità costituzionale neppure le fattispecie disciplinate dagli artt. 421, comma 1, 423, comma 1-bis e 554-bis, commi 5 e 6, c.p.p., riguardanti, il primo, l'invito eventualmente rivolto al pubblico ministero dal giudice dell'udienza preliminare, dopo la conclusione degli accertamenti

pubblica opinione su tutte le manifestazioni della sovranità popolare: Corte cost., 10 febbraio 1981, n. 17, in *Giur. cost.*, 1981, p. 91.

L'esigenza di pubblicità del giudizio, delle udienze e della lettura della sentenza quale imprescindibile presupposto di una società organizzata democraticamente è sottolineata da A. DE CARO, *Udienza pubblica e diritto alla partecipazione diretta al processo*, in A. GAITO (a cura di), *I principi europei del processo penale*, Dike Giuridica, Roma, 2016, p. 427. Parte della dottrina raccorda il precetto della pubblicità delle udienze con il principio della partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia, cristallizzato nell'art. 102, comma 3, Cost.; E. AMODIO, *Motivazione della sentenza penale*, in *Enc. dir.*, XXVII, Giuffrè, Milano, 1977, p. 188; F. CARNELUTTI, *La pubblicità del processo penale*, in *Riv. dir. proc.*, 1955, 3; M. CIAPPI, voce *Pubblicità (principio della)*, in *Dig. disc. pen.*, X, Utet, Torino, 1995, 4, p. 457, fa discendere il principio della pubblicità della motivazione e quello della pubblicità delle udienze dall'art. 101, co. 1, Cost., che enuncia il canone secondo cui «la giustizia è amministrata nel nome del popolo»; V. VIGORITI, *La pubblicità delle procedure giudiziarie (Prolegomeni storico-comparativi)*, in *Riv. trim. proc. civ.*, 1973, p. 1425. Ad avviso di G.P. VOENA, *Principio di pubblicità ed udienza preliminare*, in AA.VV., *L'udienza preliminare*. Atti del IV Convegno tra gli studiosi del processo penale. Urbino, 20-22 settembre 1991, Giuffrè, Milano, 1992, p. 50, invece, «la pubblicità delle udienze non si risolve in una forma di partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia. Qui, a tutto concedere, può discorrersi di una partecipazione indiretta sotto le spoglie di un controllo popolare diffuso o, forse più esattamente, di un indispensabile presupposto conoscitivo per la realizzazione di questo».

⁷⁸ Cass., Sez. V, 8 giugno 2020, n. 19367, in *CED Cass.*, rv. 279108, secondo cui «il diritto all'udienza pubblica si colloca nell'alveo delle garanzie che realizzano l'«equo processo», sancite dall'art. 6 Cedu. In particolare, la prima parte del par. 1 della disposizione normativa riconosce il diritto di ogni persona «a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti». Per una rassegna delle pronunce dei giudici di Strasburgo concernenti gli ambiti di operatività di tale diritto v. A. DE CARO, *op. cit.*, p. 429; M. CHIAVARIO, sub art. 6, in S. BARTOLE - B. CONFORTI - G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2001, pp. 154-248; G.V. GRIGIONI, *La pubblicità dell'udienza*, in *Quest. giust.*, 1/2019, p. 321 ss.; A. MUSCELLA, *Quali confini per la pubblicità delle udienze?*, in *Arch. pen.*, 2/2017, p. 1 ss.

relativi alla costituzione delle parti, a riformulare l'imputazione, qualora il giudicante stesso abbia rilevato una violazione dell'art. 417, comma 1, lett. b), c.p.p.; concernente, il secondo, l'invito rivolto dal medesimo giudice al rappresentante dell'accusa ad operare le necessarie modificazioni qualora, nel corso della udienza, risulti che «il fatto, le circostanze aggravanti e quelle che possono comportare l'applicazione di misure di sicurezza, non sono indicati nell'imputazione in termini corrispondenti a quanto emerge dagli atti o che la definizione giuridica non è corretta»; relativo, il terzo, all'identica disciplina del medesimo accadimento correlata, però, all'udienza di comparizione predibattimentale a seguito di citazione diretta.

Non essendo prevista in nessuna di tali ipotesi l'incompatibilità ad esercitare le proprie funzioni nel medesimo procedimento da parte del giudice che abbia formulato l'invito a modificare l'imputazione, ovvero che, in caso di inadempienza del pubblico ministero, abbia disposto, con ordinanza, la restituzione degli atti alla parte pubblica, le suddette norme, infatti, entrano in frizione non solo con l'art. 24, comma 2, Cost., ma, soprattutto, con il canone dettato dall'art. 111, comma 2, Cost., stante la compromissione dell'imparzialità del giudicante⁷⁹.

Già da tempo, del resto, le sentenze costituzionali n. 224 del 2001 e n. 400 del 2008 hanno messo in luce che l'apprezzamento relativo alla diversità del fatto, «implicando una valutazione contenutistica dell'ipotesi di accusa, costituisce attività idonea a radicare l'incompatibilità del giudice [alla]... trattazione della udienza preliminare».

La tenuta dei principi viene sottoposta ad un'ulteriore prova da sforzo dal recepimento, ad opera degli artt. 3-bis e 127-bis delle disposizioni di attuazione di coordinamento e transitorie al codice di procedura penale, delle direttive impartite dall'art. 1, comma 9, lett. i), l. n. 134 del 2021, concernenti la previsione di criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale, presupponendo gli stessi l'impiego di una chiave di lettura molto elastica degli artt. 104 e 112 Cost.

Nella prospettiva della accelerazione dell'*iter* processuale, tale meccanismo raccoglie frutti robusti specie nell'ambito di sistemi processuali gravati da una domanda di repressione penale molto ampia, i quali, per carenze strutturali, organizzative o di risorse umane, non riescono a tener testa alla richiesta di giustizia⁸⁰.

La predisposizione di criteri che indirizzino la scelta dei reati per cui procedere prioritariamente, infatti, agisce, da un lato, alla stregua di uno strumento deflattivo, selezionando le notizie di reato ad alta priorità da quelle a bassa priorità che, perciò, possono venir avviate verso la prescrizione, e, da un altro lato, permette, grazie all'alleggerimento del carico giudiziario in tal modo lucrato, una più proficua allocazione della forza lavoro disponibile.

⁷⁹ Per considerazioni critiche in ordine a tale modifica, cfr. G. FIORELLI, *Imputazione generica e controllo giurisdizionale in sede di udienza preliminare*, in L. MARAFIOTI-G. FIORELLI-F. CENTORAME (a cura di), *Procedura penale in action. Materiali per una critica della giurisprudenza*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 118 ss.; EAD., *Indeterminatezza dell'imputazione e conseguenza sanzionatorie nella prospettiva della legge delega n. 134 del 2021*, in *Arch. pen. web.*, 1/2022, p. 1 ss.

⁸⁰ Per tutti v. P. FERRUA, [I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale](#), in *disCrimen*, 2019, p. 5.

Il dibattito sul tema era aperto da tempo, ma non aveva ancora trovato una sistemazione definitiva, dovendosi escludere, per opinione pressoché unanime, che le fonti normative sino ad oggi invocate a sostegno della competenza delle singole Procure alla fissazione di criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale offrissero un idoneo titolo di legittimazione⁸¹.

La l. n. 134 del 2021 ha operato, a questo proposito, una scelta in controtendenza rispetto a quella prospettata dal d.d.l. AC n. 2435⁸², identificando nel Parlamento l'organo legittimato ad impartire, in via generale, i suddetti criteri ed attribuendo, invece, alle Procure la loro specificazione⁸³.

Questa impostazione si basa sull'ineccepibile rilievo⁸⁴ secondo cui «le valutazioni di politica criminale non possono che essere affidate al Parlamento» in quanto unico organo avente la legittimazione costituzionale a foggare le fattispecie criminose.

⁸¹ Si tratta dell'art. 132-*bis* disp. att. c.p.p. secondo cui “nella formazione dei ruoli di udienza e nella trattazione dei processi è assicurata la priorità assoluta “ad una serie di procedimenti per reati di grave allarme sociale od a carico di imputati detenuti, ovvero da celebrare con giudizio direttissimo o con giudizio immediato e degli artt. 1, comma 2 e 4, comma 2, d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106 (*Disposizioni in materia di riorganizzazione dell'Ufficio del pubblico ministero a norma dell'art. 1, comma 1, lett. d) della legge 25 luglio 2005, n. 150*), i quali, rispettivamente, dispongono che «il Procuratore della Repubblica assicura il corretto, puntuale ed uniforme esercizio dell'azione penale ed il rispetto delle norme sul giusto processo da parte del suo ufficio» e che «il Procuratore della Repubblica può definire criteri generali da seguire per l'impostazione delle indagini in relazione a settori omogenei di procedimenti». Com'è dato osservare, la norma transitoria riguarda il giudice e non il pubblico ministero e le seconde non istituiscono rapporti di priorità di un settore investigativo rispetto ad un altro.

Tantomeno può parificarsi ad una fonte normativa, avente la forza di legittimare le singole Procure alla fissazione di criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale, la circolare sulla organizzazione degli uffici di procura (Delibera 16 novembre 2017 e le successive modificazioni del 18 giugno 2018) emanata dal CSM che, attraverso un'interpretazione estensiva dell'art. 132-*bis* disp. att. c.p.p., ha autorizzato le procure (art. 3, comma 2, concernente la “Ragionevole durata del processo e azione penale obbligatoria”) a dettare criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale al fine di arginare il rischio di anarchia derivante da uno *screening* delle notizie di reato per cui procedere affidato alla scelta del singolo pubblico ministero.

⁸² Sul diverso *modus operandi* ipotizzato dal d.d.l. Bonafede, cfr. i rilievi di R. KOSTORIS, *Obbligatorietà dell'azione penale e criteri di priorità fissati dalle procure*, in AA.VV., *L'obbligatorietà dell'azione penale*. Atti del XXXIII Convegno Nazionale ASPP, Verona 11-12 ottobre 2019, Giuffrè, Milano, 2021, p. 47 ss.

⁸³ La legge 17 giugno 2022, n. 71, recante “*Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*” (in vigore dal 21 giugno 2022), è intervenuta (art. 13, comma 1) sui commi 6 e 7 dell'art. 1 del d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106, concernente l'organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero. Nella prima disposizione, viene ora prevista – quale contenuto necessario del progetto organizzativo dell'ufficio di Procura – l'individuazione di «criteri di priorità finalizzati a selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre e definiti, nell'ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge, tenendo conto del numero degli affari da trattare, della specifica realtà criminale e territoriale e dell'utilizzo efficiente delle risorse tecnologiche, umane e finanziarie disponibili»; con la seconda, si è attuata la “*tabellarizzazione dei progetti organizzativi*”, anch'essa richiesta dalla lett. i) della delega, laddove si prevede di allineare la procedura di approvazione dei progetti organizzativi delle procure della Repubblica a quella delle tabelle degli uffici giudicanti.

⁸⁴ V. la Relazione di accompagnamento, cit., p. 20.

Al tempo stesso, però, la scelta compiuta dall'art. 1, comma 9, lett. i), l. n. 134 del 2021 forza i livelli di tolleranza, da un lato, dell'art. 104 Cost. e, dall'altro, dell'art. 112 Cost.

Del resto, la *chicane* verbale utilizzata dal comma 9, lett. i) dell'art. 1, l. n. 134 del 2021 per la descrizione delle modalità operative attraverso cui «garantire l'efficace ed uniforme esercizio dell'azione penale» e, per contrasto, la secchezza del disposto degli artt. 3-*bis* e 127-*bis*⁸⁵ delle norme di attuazione testimoniano, appunto, le difficoltà incontrate nello sforzo di armonizzare il nuovo assetto organizzativo del lavoro nelle Procure con tali precetti costituzionali.

Del resto, è innegabile, per un verso, che la fissazione da parte del Parlamento di criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale integri una forma di subordinazione della magistratura – nella specie, quella inquirente – ad un altro potere, vale a dire a quello legislativo.

Per altro verso, è indiscutibile che la direttiva in esame proponga una chiave di lettura espansiva dell'art. 112 Cost., del tutto inedita, ripartendo tra Parlamento e Procure la responsabilità che il disposto costituzionale, invece, assegna, in via esclusiva, alla parte pubblica, imponendole il dovere sia di indagare, sia di promuovere l'azione penale, con riferimento ad ogni notizia di reato non manifestamente infondata.

A ciò si aggiunga che dalla variabilità delle maggioranze parlamentari scaturisce un ulteriore profilo problematico connesso all'art. 1, comma 9, lett. i), l. n. 134 del 2021. In casi limite, infatti, potrebbe nascere un conflitto tra l'interesse di giustizia e quello politico, qualora in Parlamento prevalesse l'orientamento di degradare al livello di reati a bassa priorità, ad esempio, delitti contro la pubblica amministrazione, come l'abuso di ufficio e la corruzione.

Senza soluzione di continuo, la fissazione di criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale si salda alla nuova regola di giudizio impartita, per l'esercizio dell'azione penale, dall'art. 1, comma 9, lett. a), l. n. 134 del 2021 – cui ha dato attuazione l'art. 408 comma 1 c.p.p. – secondo cui il parametro di giudizio per la richiesta di archiviazione, indicato dall'art. 125 disp. att. c.p.p., va modificato «prevedendo che il pubblico ministero chieda l'archiviazione quando gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari non consentono una ragionevole previsione di condanna»⁸⁶.

Ne consegue la rettifica del consolidato schema dell'azione per il giudizio in quello dell'azione per la condanna in giudizio, con effetti dirimpenti sull'impatto persuasivo degli atti di indagine nei confronti del giudice per l'udienza preliminare o

⁸⁵ Si limita, infatti, il primo, a disporre che, nella trattazione delle notizie di reato e nell'esercizio dell'azione penale «il pubblico ministero si conforma ai criteri di priorità contenuti nel progetto organizzativo dell'ufficio» e, il secondo, che il Procuratore generale presso la Corte di appello, nel disporre l'avocazione delle notizie di reato nei casi previsti dagli artt. 412 e 421-*bis* c.p.p. «tiene conto dei criteri di priorità contenuti nel progetto organizzativo dell'ufficio della Procura della Repubblica che ha iscritto la notizia di reato». Fuoriesce da quest'ambito, ovviamente, il tema della "Formazione dei ruoli di udienza e trattazione dei processi" disciplinato dall'art. 132-*bis* disp. att. c.p.p.

⁸⁶ In ordine a tale criterio di delega, cfr. R. DEL COCO, *Rimaneggiamento delle regole per non procedere: archiviazione e udienza preliminare*, in *Proc. pen. giust.*, 1/2022, p. 353 ss.

del giudizio abbreviato, nonché del giudice del dibattimento in tutti i casi in cui è previsto l'inserimento di tali atti nel fascicolo dibattimentale.

Soprattutto, però, l'esercizio dell'azione penale, così impostato, diviene il tramite di un'impropria presunzione relativa di colpevolezza dell'imputato che si fa fatica a conciliare con quella di non colpevolezza garantita dall'art. 27, comma 2, Cost.

Com'è ovvio, l'introduzione della nuova prognosi costituirà un fattore di alleggerimento del carico penale e, indirettamente, di accelerazione del processo, solo se la ragionevolezza nell'apprezzamento del valore rappresentativo degli atti di indagine da parte del pubblico ministero verrà statisticamente confermata dal raffronto tra il numero delle azioni penali promosse e quello delle sentenze di condanna pronunciate. È altrettanto ovvio, tuttavia, che l'esortazione alla ragionevolezza non immunizzerà da addebiti "temerari", almeno sino a quando il relativo autore non verrà efficacemente chiamato a risponderne.

La debita attenzione all'art. 27 Cost. è mancata anche nella redazione dell'art. 129-bis, c.p.p., riguardante l'accesso ai programmi di giustizia riparativa. A destare perplessità è la previsione contenuta nel comma 1 di tale articolo in forza della quale «in ogni stato e grado del procedimento l'autorità giudiziaria può disporre, anche di ufficio, l'invio dell'imputato e della vittima del reato (...) al Centro per la giustizia riparativa di riferimento, per l'avvio di un programma di giustizia riparativa».

Nella prassi quotidiana, questa impostazione è destinata a tradursi in un chiaro disincentivo a difendersi in giudizio rivolto all'imputato perché, sottraendosi al percorso di recupero, questi rischia di pagare la scelta difensiva con un corrispondente aumento di pena. Ciò equivale a dire che l'imputato potrà venir costretto, di fatto, dal "proprio giudice naturale" ad intraprendere un programma di giustizia riparativa, prescindendo dall'accertamento della propria responsabilità penale in palese violazione, non solo del diritto di difesa, ma, soprattutto della presunzione d'innocenza⁸⁷.

Anche il neonato art. 344-bis c.p.p. innesta un potente strumento acceleratorio del processo, costituito dalla sua "prescrizione", articolata per fasi, sulla base di termini di durata massima che tengono conto delle esigenze di accertamento, superati i quali, il giudice dichiara, con sentenza di non doversi procedere, l'estinzione del processo⁸⁸.

Va puntualizzato, per l'esattezza, che la disciplina processuale contiene solo un segmento del congegno predisposto a questo scopo, derivando il suo completamento dalla combinazione degli artt. 161-bis c.p. e 344-bis c.p.p. La scansione dei termini di fase che ne discende si discosta sia da quella prevista dalla l. 24 marzo 2001, n. 89 (la così detta legge Pinto), sia dei tempi che indirettamente si ricavano dalla giurisprudenza della Corte europea, concernente la ricevibilità dei ricorsi motivati dalla irragionevole

⁸⁷ In questi esatti termini, v. O. MAZZA, *Il decreto attuativo della riforma Cartabia*, cit., il quale ineccepibilmente osserva che «la giustizia riparativa è un gioco di ruolo che può svolgersi solo dopo l'accertamento della responsabilità secondo le regole del giusto processo, non certo ai blocchi di partenza, quando i ruoli non sono definiti, per ordine di un giudice che così esprime debitamente il suo convincimento senza divenire incompatibile al successivo giudizio».

⁸⁸ Per una prima lettura della disposizione di nuovo conio, v. M.L. DI BITONTO, *Osservazioni "a caldo" sulla improcedibilità dell'azione disciplinata dall'art. 344-bis c.p.p.*, in *Cass. pen.*, 2021, p. 3852 ss.; in argomento, cfr., altresì, R. DEL COCO, *La perenzione del processo ratione temporis*, in *Proc. pen. giust.*, 4/2022, p. 821 ss.

durata del processo, sia da quella formulata nell'ambito delle proposte presentate dalla Commissione ministeriale incaricata della loro redazione (ipotesi B, art. 14). Il legislatore, infatti, ha scelto di separare parzialmente la prescrizione del reato dai tempi del processo, disponendo che i termini relativi alla prima cessino di correre in coincidenza della pronuncia della sentenza di primo grado e che i secondi, collegati al meccanismo della improcedibilità, siano raccordati ai soli giudizi di impugnazione.

Sulla scia dell'esempio fornito da altri ordinamenti, come quello statunitense, che separano il così detto "tempo dell'oblio", vale a dire il tempo che decorre dalla commissione del fatto fino al momento in cui lo Stato manifesta l'interesse a perseguire il reato, da quello del processo, che è la sede del "ricordo", si sarebbe dovuto, a rigore, far correre il termine prescrizionale sino all'esercizio dell'azione penale e da quel momento avviare il computo dei termini di durata del processo, scanditi per fase. Ma, lungi dal costituire una bizzarria, la deviazione dall'ortodossia fa parte, in realtà, del compromesso tra le forze politiche resosi necessario per addivenire all'approvazione della l. n. 134 del 2021.

S'instaura, così, un sistema misto nell'ambito del quale la prescrizione opera *erga omnes* sino all'esaurimento del processo di primo grado, dopo di che prende avvio una "partita" diversa, volta ad evitare l'improcedibilità. Di conseguenza, saranno i termini di prescrizione a fungere da unità di misura della durata massima del processo di primo grado, il che apre la via alla proposizione di ricorsi fondati sulle richieste di equa riparazione per irragionevole durata del processo, ai sensi degli artt. 1-*bis* e 2, l. 24 marzo 2001, n. 89 (la così detta legge Pinto), in tutti i casi in cui tale fase superi i tre anni.

Il meccanismo estintivo del processo fondato su termini di fase non costituisce una soluzione inedita, essendo stata già da tempo prospettata con varie declinazioni⁸⁹, senza, tuttavia, incontrare, sino ad oggi, soverchio favore, obiettandosi che la perenzione del processo, scandita in funzione del decorso di termini di fase entra in netto contrasto con l'essenza stessa dell'azione penale cui fa riferimento l'art. 112 Cost., la quale consiste in una domanda di accertamento che «in tanto può dirsi "obbligatoria", in quanto al suo valido esercizio segue l'accertamento o positivo o negativo del reato»⁹⁰, accertamento attraverso cui si realizza la funzione cognitiva del processo.

⁸⁹ V., al riguardo, il d.d.l. S 260 del 20 giugno 2001, contenente una "Nuova disciplina della prescrizione del reato"; il d.d.l. S 2699 del 22 gennaio 2004, contenente "Disposizioni in materia di prescrizione del reato alla luce del principio di "ragionevole" durata del processo"; il d.d.l. S 878 del 26 luglio 2006, concernente l'"Abrogazione della legge 5 dicembre 2005 n. 251, e disposizioni in materia di prescrizione del reato"; il d.d.l. S 1880 del 20 gennaio 2010, relativo al così detto "Processo breve". In sede scientifica, il tema ha conseguentemente animato il dibattito da tempo, v. G. UBERTIS, *Prescrizione del reato e prescrizione dell'azione penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2010, p. 1018 ss.; V. GREVI, *Prescrizione del reato ed effettività del processo tra sistema delle impugnazioni e prospettive di riforma*, in AA.VV., *Sistema sanzionatorio: effettività e certezza della pena, in ricordo di Adolfo Beria di Argentine*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 204 ss.; più di recente, per un affresco problematico sul rapporto intercorrente fra cadenze processuali dell'accertamento penale e termini di prescrizione del reato, cfr. L. MARAFIOTI-F. CENTORAME, *Prescrizione del reato e processo penale nell'esperienza italiana*, in *DPCE online*, 4/2021, p. 3799 ss.

⁹⁰ P. FERRUA, *La ragionevole durata*, cit., p. 115.

Un' ulteriore critica nei confronti dei modelli fondati sulla "prescrizione del processo" per decorso di termini di fase è stata mossa in ragione dell'indifferenza che gli stessi manifestano nei confronti della gravità dei fatti e della maggiore o minore complessità del caso e degli accertamenti da esso richiesti⁹¹.

Non si può dire, però, che l'art. 344-*bis* c.p.p. abbia interamente sciolto questi dubbi, permanendo la difficoltà di conciliare il meccanismo preclusivo dell'accertamento del reato ivi previsto con l'art. 112 Cost., nonostante la sottrazione del giudizio di primo grado alla improcedibilità per decorso di un termine prefissato⁹². Ad essere esatti, proprio quest'ultima scelta ha attirato un diverso ordine di critiche, facente leva sull'art. 111 Cost, obiettandosi che, in tal modo, non è stata data corretta attuazione al precetto costituzionale giacché esso garantisce la ragionevole durata del "processo" nella sua interezza e non solo dei suoi gradi di impugnazione⁹³.

I commi 4 e 6 dell'art. 344-*bis* c.p.p., invece, hanno offerto una risposta coerente al problema dell'eterogeneità del contenzioso la cui "particolare complessità" innesca un variegato sistema di proroghe dei termini previsti dai commi 1 e 2 gestito dal giudice con ordinanza motivata suscettibile di ricorso per Cassazione.

Prestano il fianco, viceversa, ad ulteriori riserve le previsioni dettate, con riferimento alla esclusione dal regime di improcedibilità, dall'art. 344-*bis*, comma 9, c.p.p., ai sensi del quale «le disposizioni del presente articolo non si applicano nei procedimenti per delitti puniti con l'ergastolo, anche come effetto dell'applicazione di circostanze aggravanti».

Com'è noto, la possibile protrazione *sine die* del processo per questa tipologia di reati è legata al regime di imprescrittibilità dei delitti sanzionati con pena perpetua, previsto dall'art. 157 c.p., permanendo l'interesse dello Stato ad esercitare la pretesa punitiva sempre attuale in ragione della gravità del *vulnus* che tali reati arrecano alla collettività. Risulta, perciò, del tutto giustificato, oltre che eticamente necessario, impedire la prescrizione del processo che li riguarda.

Potrebbe avverarsi, però, un evento indesiderato qualora l'assenza di un termine per la definizione dei giudizi di impugnazione inducesse a procrastinare la trattazione di questa tipologia di processi oltre i limiti temporali previsti dai commi 1 e 2 dell'art. 344-*bis* c.p.p.: in caso di esclusione della sussistenza di una delle aggravanti che determinano la pena dell'ergastolo, infatti, si dovrebbe poi dichiarare l'improcedibilità dell'azione penale ed in condizioni analoghe si verserebbe pure nelle altre ipotesi di delitti aggravati, elencati dal comma 4 della norma in esame.

Ai fini del bilancio complessivo sul nuovo meccanismo introdotto dall'art. 344-*bis* c.p.p., va computato anche un possibile effetto collaterale, prodotto dalla

⁹¹ V. la Delibera del 19 luglio 2021 del CSM, concernente il "Disegno di legge AC n. 2435: Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le Corti di Appello. Disposizioni in tema di prescrizione e di improcedibilità dell'azione penale", p. 7.

⁹² Di questo avviso anche P. FERRUA, *Improcedibilità: uno stupefacente caso di evaporazione del processo*, in *Proc. pen. giust.*, 1/2022, p. 256.

⁹³ V. la Delibera del 19 luglio 2021 del CSM, cit., p. 6.

improcedibilità dell'azione penale, non in linea con gli obiettivi di contenimento delle impugnazioni perseguiti dalla l. n. 134 del 2021, potendo la prospettiva di lucrare gli effetti estintivi collegati alla loro proposizione indurre l'imputato a disdegnare soluzioni anticipate del processo ed a protrarlo sempre mediante l'appello ed il ricorso per cassazione, con conseguente aggravio del carico di lavoro degli uffici giudiziari di secondo grado e di legittimità. È, altresì, verosimile ritenere che i nuovi requisiti di ammissibilità dell'appello, introdotti dall'art. 1, comma 13, lett. i), l. n. 134 del 2021, fungeranno da adeguato contrappeso ove il fenomeno dovesse raggiungere grandi dimensioni.

Tirando le somme, tutto lascia presagire che, nei confronti delle norme del codice di rito che hanno dato attuazione all'art. 1, commi 7, lett. h), 8, lett. c), 9, lett. a), i) ed m), 12, lett. b) e c), 13, lett. g) m) ed n) e 18 lett. c), l. n. 134 del 2021, nonché dell'art. 344-*bis* c.p.p., verranno sollevati molteplici dubbi circa la relativa compatibilità costituzionale, con l'effetto di una stasi di molti processi, qualora le questioni di costituzionalità dovessero venir reputate rilevanti e non infondate.

Costituisce una significativa avvisaglia in questo senso il tema oggetto della prima questione di costituzionalità sollevata con riferimento alla riforma in esame.

I dubbi di incostituzionalità, infatti, sono partiti dalla "coda" del nuovo corpo normativo, avendo il Tribunale di Siena⁹⁴ rimesso al vaglio del giudice delle leggi il controllo della legittimità dell'art. 6, d.l. 31 ottobre 2022, n. 162 – che ha interpolato nel d.lgs. n. 150 del 2022 l'art. 99-*bis*, il quale ha procrastinato l'entrata in vigore del d.lgs. stesso al 30 dicembre 2022 – vale a dire, la verifica di costituzionalità di una disposizione transitoria che, ad avviso di tale giudice, contrasterebbe con «gli articoli 73, terzo comma, e 77, secondo comma, nonché con il coordinato disposto degli articoli 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione sia all'articolo 7, primo paragrafo, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, sia all'articolo 15, primo comma, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, adottato a New York il 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881»⁹⁵.

⁹⁴ Tribunale Siena, Sez. pen., [ord. 11 novembre 2022](#), ai sensi degli artt. 134 Cost., l. cost. 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 l. 11 marzo 1953 n. 87, in *questa Rivista*, 12 novembre 2022.

⁹⁵ Si tratta, come spiega l'ordinanza in esame, di una questione articolata su piani e livelli distinti, ma tuttavia legati tra loro da un rapporto di pregiudizialità logica. La norma che si ricava dal denunciato articolo, infatti, in via preliminare contrasterebbe con la previsione dell'articolo 77, comma 2, Cost., per essere stato adottato il decreto legge 31 ottobre 2022, n. 162 in palese difetto dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza che legittimano ed abilitano il Governo ad esercitare funzioni legislative, desunte e ricavate dall'assenza di un'unitaria finalizzazione delle eterogenee norme in esso raccolte e, quindi, di una complessiva ratio giustificativa del medesimo.

Segue, poi, in ordine logico, il menzionato contrasto con l'articolo 73, terzo comma, della Costituzione, nella parte in cui, prevedendosi un (nuovo) termine di entrata in vigore del d.lgs. 10 ottobre 2022 n. 150, si interferirebbe su una disciplina di rango costituzionale qual è quella relativa alla formazione delle leggi e degli atti ad esse equiparati, costituita in particolare dalla fase cd. integrativa dell'efficacia di tali atti, benché la norma interferente sia concretamente inidonea ad operare valide deroghe a disposizioni della Costituzione, essendo contenuta in un atto avente rango e valore di legge.

I costi dell'efficienza cui punta il d.lgs. n. 150 del 2022, dando attuazione alla legge delega n. 134 del 2021, però, non sono valutabili solo in termini di compressione di alcune garanzie costituzionali, ma anche sotto un profilo, più prosaicamente economico, del prezzo che alcuni utenti saranno costretti a pagare.

Creare “un ambiente digitale per il processo penale”.

È questa la formula elegante ed “*a la page*” di cui la Relazione illustrativa al d.lgs. n. 150 del 2022 fa uso⁹⁶ per riassumere la volontà del delegante trasfusa nel comma 3 dell'art. 1, l. n. 134 del 2021.

Quell'elaborato, però, non dice che la classe forense, per l'esercizio di una funzione garantita dall'art. 24, comma 2, Cost., dovrà anche sopportare un costo economico, con la sperequazione che ciò implica tra professionisti più abbienti e quelli meno abbienti, spesso identificabili con le generazioni più giovani, a danno delle quali può realizzarsi una compressione del canone di uguaglianza sostanziale che è stato pensato «come cardine di un sistema volto a garantire la coincidenza tra astratta titolarità dei diritti fondamentali ed effettivo esercizio degli stessi»⁹⁷.

L'incipiente discorso giurisprudenziale servirà a testare la tenuta dei dubbi sin qui esposti, ma non ne modificherà la matrice: un ribaltamento nella gerarchia dei valori processuali costituzionalmente garantiti, operato dalla legge n. 134 del 2021 e, per conseguenza, dal d.lgs. n. 150 del 2022, antepoendo l'efficienza del processo alla sua funzione cognitiva.

Da ultimo, l'articolo 6 del decreto-legge 162 del 2022 contrasterebbe, altresì, con il coordinato disposto degli articoli 3 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione sia all'articolo 7, primo paragrafo, CEDU, sia all'articolo 15, primo comma, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, nella parte in cui, stabilendo un (nuovo) termine di *vacatio legis* al d.lgs. 10 ottobre 2022 n. 150, impedisce di applicare, a decorrere dal 1° novembre 2022, le modifiche mitigatrici disposte all'art. 2, primo comma, lettere e) ed n) del citato d.lgs., precludendo così il riconoscimento di già maturate fattispecie estintive della punibilità, in evidente assenza di sufficienti ragioni che possano giustificare il diverso e più deteriore trattamento penale che consegue alla vigenza della censurata disposizione.

Non è, però, l'art. 99-bis la sola disposizione transitoria contenuta nel d.lgs. n. 150 del 2022 della cui legittimità costituzionale si dubita. Esprime, infatti, fondate perplessità in ordine alla compatibilità costituzionale dell'art. 93-bis, delle disposizioni transitorie contenute nel d.lgs. n. 150 del 2022, S.P. CIOTTI, *op. cit.*, secondo cui, per effetto di tale norma, «il diritto difensivo alla riassunzione che la legge Cartabia voleva introdurre per tutti gli esami non videoregistrati, svanisce quasi sempre» in palese violazione degli artt. 3 e 24, comma 2, Cost.

⁹⁶ Relazione illustrativa, cit., p. 10.

⁹⁷ Q. CAMERLENGO, *Il senso della costituzione per la povertà*, in *Osservatorio costituzionale*, 1-2/2019, 12 aprile 2019, p. 15.