

**queste istituzioni**

---

**L'efficienza e le inquietudini  
del riformista.  
Tre sondaggi nella riforma  
del processo penale**

**Edmondo Mostacci**

**Numero 1/2023**

**31 marzo 2023**

---

# L'efficienza e le inquietudini del riformista.

## Tre sondaggi nella riforma del processo penale

Edmondo Mostacci\*

### Sommario

1. Introduzione: la riforma nei suoi tratti essenziali. – 2. Tre sondaggi sulla costituzionalità della riforma: l'improcedibilità in appello e cassazione. – 2.1. I criteri di priorità per l'esercizio dell'azione penale. – 2.2. Il filtro per il rinvio a giudizio. – 3. Alcune osservazioni di sintesi.

### Sintesi

Il testo analizza i lineamenti essenziali della riforma della giustizia penale, recentemente introdotta nell'ordinamento italiano con la legge di delegazione legislativa n. 134 del 2021 ed il relativo decreto legislativo delegato (d.lgs n. 150/2022). In particolare, l'analisi si focalizza su alcuni aspetti della riforma che paiono entrare in tensione con la Costituzione repubblicana. Si tratta del meccanismo dell'improcedibilità per superamento dei tempi massimi del processo in appello e di fronte alla Corte di cassazione, della definizione di criteri generali di priorità per l'esercizio dell'azione penale e del nuovo meccanismo di filtro per il rinvio a giudizio, da effettuarsi solo laddove vi siano elementi che comportino una ragionevole previsione di condanna.

### Abstract

The paper analyses the essential features of the reform of criminal justice, which was recently introduced into the Italian legal system with the Legislative Delegation Act No. 134 of 2021 and the related delegated legislative decree (No. 150/2022). In particular, the analysis focuses on some aspects of the reform that appear to be in tension with the Italian Constitution. These are the mechanism of inadmissibility of criminal prosecution for exceeding the maximum trial time before the Court of Appeal and the Court of Cassation, the definition of general priority criteria for the prosecution and the new filter mechanism for the indictment, to be carried out only where there are elements that lead to a reasonable expectation of conviction.

### Parole chiave

Riforma della giustizia; Processo penale; Prescrizione; Improcedibilità; Obbligatorietà dell'azione penale.

---

\* Professore associato di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Genova.

## **1. Introduzione: la riforma nei suoi tratti essenziali.**

La legge 134 del 2021, rubricata *Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*, adottata al termine di un iter legislativo piuttosto lungo e travagliato, dato l'avvicendamento al Ministero della giustizia e il deciso cambio di formula politica della maggioranza parlamentare, reca un disegno di riforma del processo penale di particolare ampiezza e profondità. A dispetto della complessità dell'intervento riformatore, il dibattito pubblico si è polarizzato su alcune questioni specifiche, le quali – pur avendo carattere tutt'altro che secondario – non esauriscono affatto le aspirazioni del disegno riformatore.

Senza scendere in eccessivo dettaglio, l'intervento si articola su cinque assi principali.

Il primo asse è costituito dalle misure volte ad accelerare il processo penale. Si tratta dell'ambito più ricco ed innovativo, nel quale rientra la parte più rilevante delle misure proposte. Tra queste, le innovazioni in materia di indagini preliminari e di udienza preliminare, l'innovazione recata dall'art. 1, co. 9, lett. a), secondo la quale il p.m. dovrà chiedere l'archiviazione «quando gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari non consentono una ragionevole previsione di condanna», (chiamata a prendere il posto della norma sancita dagli artt. 408 c.p.p. e 125 disp. att. c.p.p., che fa invece perno sulla idoneità-inidoneità degli elementi acquisiti a sostenere l'accusa in giudizio), l'estensione del novero dei reati con citazione diretta di fronte al tribunale in composizione monocratica. Ancora, numerosi gli interventi volti a potenziare i riti alternativi, con l'obiettivo di estenderne l'applicabilità e renderli altresì maggiormente appetibili, al pari di quelli volti ad accelerare il giudizio dibattimentale e a contenere il numero di impugnative in appello e cassazione. Quanto a quest'ultimo punto, il governo è delegato ad estendere le ipotesi di inappellabilità delle sentenze (ad es. di proscioglimento o di non luogo a procedere per reati puniti con la sola pena pecuniaria o simili), a prevedere l'inammissibilità dell'appello per aspecificità dei motivi o, per ciò che concerne il giudizio in cassazione, la previsione per cui la trattazione del ricorso avvenga con contraddittorio scritto e senza intervento dei difensori, salva la richiesta delle parti di discussione orale.

Un secondo asse, per verità non molto ricco, concerne l'ampliamento delle garanzie difensive. Qui, il piatto forte è costituito dalle nuove regole del processo in assenza dell'imputato, al quale si potrà fare ricorso solo nella misura in cui vi sia certezza circa la volontaria mancata partecipazione di tale soggetto. Altrimenti, il giudice sarà chiamato a pronunciare sentenza di non doversi procedere, la quale sospende la prescrizione fino a quando tale soggetto non sarà rintracciato. Al contempo, il giudice ordinerà che si proceda alle necessarie ricerche. A cavallo tra esigenze acceleratorie e garanzie vi è poi il principio per cui

all'imputato debbano notificarsi personalmente solo alcuni documenti fondamentali, mentre in tutti gli altri casi sarà sufficiente la notifica presso il difensore di fiducia.

Terzo è l'asse che è stato maggiormente al centro delle contrapposizioni politiche, vale a dire il superamento della cd. legge *spazzacorrotti*<sup>1</sup> sulla prescrizione, con l'introduzione di termini (più o meno) tassativi per il giudizio di appello e per quello in cassazione. Si tratta dell'unico asse situato integralmente al di fuori della legge di delega e realizzato con norme del tutto "autosufficienti"; per un verso, queste confermano la sospensione della prescrizione al termine del giudizio di primo grado (ad eccezione del caso del decreto penale di condanna, adottato al di fuori del contraddittorio tra accusa e difesa); per l'altro verso, questa previsione perde gran parte del suo significato giuridico-politico, in guisa dell'introduzione di termini prorogabili ma non ordinatori per la definizione dei successivi gradi di giudizio. In via generale il termine per il giudizio di appello è fissato in due anni, prorogabili a tre, e per quelli in cassazione il termine è di dodici mesi, prorogabili a diciotto. Vi sono tuttavia talune eccezioni: da un lato i termini appena indicati possono essere oggetto di due successive proroghe per alcuni reati come quelli aggravati dal metodo mafioso; dall'altro lato, per un ulteriore gruppo di reati particolarmente gravi e che destano particolare allarme sociale (come la violenza sessuale aggravata, l'associazione mafiosa, i reati commessi con finalità terroristiche) tali proroghe possono essere disposte senza limiti. Infine, con una disposizione in parte curiosa, si stabilisce che detti termini non si applicano ai reati punteggiati con l'ergastolo, per i quali non vi è termine prescrizionale. Al superamento dei termini citati, il giudice deve pronunciare l'avvenuta improcedibilità dell'azione.

Il quarto asse è invece costituito dalle disposizioni in materia di pene sostitutive<sup>2</sup> e di giustizia riparativa<sup>3</sup>, nell'ottica di promuovere maggiormente quella funzione rieducativa che la Costituzione assegna alla pena.

L'ultimo asse è costituito dalla digitalizzazione, con la spinta verso l'utilizzo di nuove tecnologie, i principi e i criteri direttivi in materia di processo telematico, l'obbligatorietà di via di principio dell'utilizzo di modalità digitali, la partecipazione alle udienze da remoto, la registrazione audiovisiva al fine di documentare interrogatori e testimonianze, e via discorrendo.

Come è facile comprendere dal rapido (e di certo non esaustivo) elenco che si è appena fornito, si tratta di un disegno riformatore ampio e articolato<sup>4</sup>, successivamente meglio definito

---

<sup>1</sup> L. 9 gennaio 2019, n. 3.

<sup>2</sup> Sul capitolo v. O. CALAVITA, *La riforma delle sanzioni sostitutive: riflessioni processualistiche in attesa del decreto legislativo*, in *Legislaz. pen.*, 2022, pp. 152 ss., e A. GARGANI, *La riforma in materia di sanzioni sostitutive*, in *Legislaz. pen.*, 2022, pp. 68 ss.

<sup>3</sup> Sul concetto e sui suoi rapporti con il diritto costituzionale italiano, v. A. LORENZETTI, *Giustizia riparativa e dinamiche costituzionali*, Milano, 2018, in part. pp. 111 ss.

<sup>4</sup> Per una valutazione di sintesi, v. A. SPATARO, *La riforma del processo penale (legge 27 settembre 2021, n. 134)*, in *Pol. dir.*, 2021, pp. 639 ss.

dal decreto legislativo delegato – adottato nell’ottobre 2022 –, che in questi mesi inizia a dispiegare i propri effetti concreti. Volendo quindi operare una sintesi generale, è possibile mettere in luce come la parte più articolata della delega sia volta a promuovere l’efficienza del sistema giudiziario, con la promozione dei riti alternativi, la limitazione del rinvio a giudizio alle ipotesi in cui vi sia una ragionevole previsione di condanna, la stessa apposizione di termini al giudizio di appello e in cassazione, a pena di improcedibilità, lo sfruttamento delle possibilità offerte dalle tecnologie telematiche per ridurre tempi e costi del procedimento<sup>5</sup>. Viceversa, le parti relative agli altri assi appaiono meno sviluppate.

Ciò posto, va quindi sottolineato – prima di passare alla trattazione del tema circa il rapporto tra l’impianto riformatore e la Costituzione repubblicana – quanto la sintesi che si è appena proposta sia al momento parziale e incompleta, sia per l’eterogeneità dell’intervento, difficile da ridurre a semplici schemi, sia soprattutto perché – come è noto – nella gran parte degli ambiti lambiti dalla riforma il diritto vivente è un elemento imprescindibile per una corretta valutazione, specie laddove si abbia l’obiettivo di saggiare la conformità a Costituzione delle novità introdotte. In altri termini, in questa fase, il *giudizio di costituzionalità* che può operarsi è ancora quello di carattere *astratto*, che mira a vedere se e in che misura le regole e i principi della Costituzione abbiano trovato considerazione adeguata nell’ordito dell’intervento normativo della legge di delega e del relativo decreto legislativo delegato. Un percorso capace di condurre solo a conclusioni parziali o, per meglio dire, precarie, che necessitano di conferme alla luce della *law in action*.

Fatta questa precisazione di ordine metodologico, il presente contributo intende soffermarsi su tre elementi che caratterizzano la riforma recata dalla legge 134 per valutare se e come il legislatore abbia tenuto in considerazione e dato positiva attuazione ai numerosi principi costituzionali in tema di esercizio della funzione giurisdizionale in ambito penale. Tre sondaggi che mirano a fornire una prima valutazione della riforma, anche alla luce delle concrete disposizioni recentemente adottate dal legislatore delegato con il d.lgs. 150/2022.

## **2. Tre sondaggi sulla costituzionalità della riforma: l’improcedibilità in appello e cassazione.**

Il primo ambito su cui conviene operare qualche riflessione concerne il discusso terzo asse, cioè il superamento della disciplina posta dalla legge n. 3 del 2019.

---

<sup>5</sup> A queste previsioni si aggiunge l’assunzione – con posizione a tempo determinato – di circa 15.000 addetti all’*Ufficio per il processo* presso la Corte di cassazione e presso i distretti delle Corti d’appello, al fine di coadiuvare le corti nello smaltimento dell’arretrato che spesso è una delle cause della lunghezza dei processi in Italia. Si tratta di una figura che, almeno nelle intenzioni, vorrebbe riecheggiare i *judicial clerk* dell’esperienza statunitense. Tuttavia, la similitudine pare essere più apparente che reale, in quanto oltreoceano si tratta di soggetti legati ai singoli giudici da una relazione fiduciaria, circostanza che rende la posizione particolarmente ambita. Al contrario, così non sembra essere, per una molteplicità di ragioni, la figura delineata nell’ordinamento italiano.

Per comprendere l'originale soluzione enucleata dal legislatore, è necessario prendere le mosse dai lavori della commissione Lattanzi che, in punto di superamento del meccanismo della legge *spazzacorrotti*<sup>6</sup> aveva individuato due possibili alternative: la prima, maggiormente conservativa, mirava a una mediazione tra il meccanismo della *spazzacorrotti* e lo *status quo ante*; la seconda, più innovativa, si muoveva invece verso l'assimilazione di un modello fondamentalmente bipartito, utilizzato da altri ordinamenti e segnatamente dagli Stati Uniti.

In maggiore dettaglio, la proposta più innovativa della commissione Lattanzi era articolata nel modo seguente: in primo luogo, il termine prescrizionale era interrotto ("cessa definitivamente", secondo le parole della proposta di articolato) dall'esercizio dell'azione penale. Da quel momento, ciascun grado di giudizio era chiamato a svolgersi in un tempo definito, pari a quattro anni per il primo grado, tre anni per l'appello e due anni per il giudizio di cassazione. Era altresì prevista la possibilità di sospensioni, sia per i casi previsti dal primo comma dell'art. 407 del codice di rito, sia su decisione motivata del giudice in caso di circostanze giustificatrici.

Al di là delle pur importanti technicalità, è necessario mettere in luce il collegamento della proposta in esame con i principi costituzionali. Da un lato, l'adesione alla posizione per cui il c.d. diritto all'oblio e, più in generale, l'affievolirsi nel corso del tempo delle ragioni giustificatrici dell'esercizio della potestà punitiva dello Stato (cioè il venir meno di esigenze rieducative nei confronti di chi abbia delinquito diversi anni fa, al pari dello scarso valore general-preventivo di una potestà punitiva che si appalesa a distanza di lungo tempo) cessano, non già con la condanna definitiva ma, con l'esercizio dell'azione penale: ergo, la prescrizione quale istituto di diritto penale sostanziale cessa di avere un ruolo laddove la macchina punitiva dello stato si metta in moto.

Una volta esercitata l'azione emerge un problema del tutto diverso, che non riguarda più il diritto all'oblio, ma quello – del tutto diverso – ad una durata ragionevole del processo. Quest'esigenza viene quindi soddisfatta con uno strumento simile ma concettualmente distinto e diverso dalla prescrizione, quale l'improcedibilità per decorso del termine entro cui il processo – o una sua fase essenziale – deve svolgersi.

Dalla prospettiva del diritto costituzionale non si tratta di una distinzione formalistica. Infatti, il regime costituzionale di un istituto di diritto penale sostanziale è immediatamente attratto nell'alveo di operatività dell'art. 25 cpv. della Costituzione, con tutto ciò che ne consegue in termini di necessario, puntuale rispetto dei principi di legalità, anche sostanziale, e di irretroattività (ovviamente laddove l'innovazione legislativa comporti trattamento deteriore)<sup>7</sup>. Viceversa, di fronte a un istituto di carattere meramente processuale, la sua

---

<sup>6</sup> Sulla quale v. P. TANDURA, *La sospensione della prescrizione dopo la sentenza di primo grado: considerazioni a margine della discussa novità introdotta dalla legge "spazza-corrotti"*, in *Riv. pen.*, 2019, pp. 743 ss.

<sup>7</sup> Sul tema, v. da ultimo Corte cost., 115/2018, p.to 4, *cons. dir.*

attraazione sotto le garanzie dell'art. 25 è da verificare alla luce delle circostanze del caso concreto<sup>8</sup>. Soprattutto, cambia la geometria complessiva dei principi costituzionali chiamati ad orientare la definizione in positivo dell'istituto: mentre nel caso della prescrizione la gravità del reato e il relativo allarme sociale sono il fondamentale interesse pubblico con cui si confronta il diritto all'oblio dell'imputato, nel caso di un istituto di carattere meramente processuale i due interessi primari che debbono trovare composizione sono, da un lato, l'obiettiva complessità dell'accertamento – che, nel caso di un istituto di carattere sostanziale è chiamata ad avere un ruolo limitato – e, dall'altro, il diritto alla ragionevole durata. Con questo non si intende dire che valutazioni di allarme sociale non possano entrare nella complessiva valutazione di termini congrui, ma che non pare calzante alla natura dell'istituto una definizione dei termini sulla base (esclusiva o comunque determinante) della gravità del reato. Non a caso, la proposta della commissione prevedeva un termine eguale per tutti i processi e una possibilità di sospensione per i reati per cui già il codice prescrive una durata massima delle indagini preliminari più lunga (e cioè i reati per i quali è presumibile che vi sia una maggior difficoltà di accertamento)<sup>9</sup>.

La geometria della seconda delle alternative proposte dalla commissione Lattanzi, che ricalca quanto previsto in altri ordinamenti occidentali<sup>10</sup>, viene però in buona misura tradita dall'art. 2 della legge 134/2021. Infatti, il meccanismo dei termini rigidi per ciascuno dei tre gradi di giudizio, con interruzione definitiva della prescrizione nel momento dell'esercizio dell'azione penale, viene in buona misura alterato da due scelte di primo rilievo.

In primo luogo, la decisione di applicare il meccanismo di natura processuale solo al giudizio di appello e a quello in Cassazione, lasciando che il primo grado sia governato dal diverso istituto della prescrizione<sup>11</sup>. Certo, sul punto si può ben argomentare che l'affievolimento delle ragioni soggiacenti a – e legittimanti la – potestà punitiva dello Stato venga meno non nel momento di avvio del processo, ma in quello in cui la responsabilità sia accertata dalla sentenza di primo grado. Tuttavia, l'argomento appare ragionevole in caso di condanna, ma non certo nell'ipotesi di assoluzione, la quale certifica – in un atto motivato, per quanto soggetto a potenziale gravame – la non colpevolezza dell'imputato. Ancora, la scelta di graduare i termini di appello e cassazione sulla base di circostanze che attengono evidentemente all'allarme sociale e alla gravità dell'accusa, e non alla complessità connaturata al processo, appaiono poco confacenti alla natura processuale del meccanismo proposto dalla commissione Lattanzi e

---

<sup>8</sup> Il tema è sviscerato con dovizia di argomenti da M. DONINI, *Efficienza e principi della legge Cartabia. Il legislatore a scuola di realismo e cultura della discrezionalità*, in *Pol. dir.*, 2021, pp. 598 ss.

<sup>9</sup> B. ROMANO, *La riforma del sistema penale secondo la commissione Lattanzi*, in *Legislaz. pen.*, 2021, pp. 646.

<sup>10</sup> Sul tema v. E. ADDANTE, M. LOMBARSO, *La prescrizione del reato*, Pisa, 2018.

<sup>11</sup> Scelta che «produce un evidente conflitto logico tra il regime del primo grado e i successivi», secondo M. DONINI, *Efficienza e principi della legge Cartabia*, cit., p. 597.

apparentemente fatto proprio – pur con gli aggiustamenti che si son detti – dal legislatore<sup>12</sup>. Similmente può dirsi per la previsione di inapplicabilità dei termini di cui si discute in caso di reati per cui è previsto l'ergastolo.

Le considerazioni che precedono mirano a sostenere che, nella sua traduzione operata dal legislatore domestico, il modello bipartito suggerito dalla commissione Lattanzi appare quindi profondamente snaturato: il modello italiano è infatti caratterizzato non già dalla contrapposizione tra due istituti – prescrizione e improcedibilità – incentrati ciascuno su una propria logica e su un autonomo principio d'ordine, costituzionalmente fondato; al contrario, quello escogitato dal legislatore appare un disegno fondamentalmente incerto, in cui i due istituti di cui si discute hanno in superficie caratteristiche che sembrano legarli alle due logiche distinte di cui si è detto, ma che al fondo sono in realtà informati alla stessa logica sostanzialistica<sup>13</sup>. In altri termini, le particolari disposizioni a cui si è fatto riferimento portano a ritenere che quello disegnato dal legislatore – al di là dei termini usati per individuarlo<sup>14</sup> – è un istituto prescrizione unitario, per quanto diversamente articolato e disciplinato nel procedere dei gradi di giudizio.

Il punto merita di essere ulteriormente meditato.

Per un verso si è detto che, al fondo, per come normate dalla legge 134, prescrizione e improcedibilità esprimono e compenetrano le medesime esigenze costituzionali, le quali attraggono anche il nuovo istituto nella dimensione penale sostanziale. D'alto lato, si è accennato alla circostanza per cui *in superficie* l'improcedibilità ha caratteri che sembrano invece distanziare quest'istituto dalla prescrizione. È in particolare il caso della dichiarazione di improcedibilità, che il giudice deve adottare una volta che il termine normativamente sancito (ed eventualmente prorogato) sia spirato, come statuisce l'art. 344-*bis* inserito nel codice di rito penale dalla riforma. Orbene, qui vi è una differenza di disciplina significativa rispetto all'istituto della prescrizione. Infatti, secondo la giurisprudenza della Cassazione<sup>15</sup>, l'emergere di una causa di improcedibilità dell'azione impedisce al giudice ogni qualsivoglia altra indagine di fatto e si estingue di conseguenza ogni altro potere di decidere sul merito dell'impugnazione. Di conseguenza, a differenza di quanto accade nel caso di decorso del termine prescrizione, allo spirare del termine al giudice sarà precluso di dichiarare che il fatto non sussiste, che l'imputato

---

<sup>12</sup> Rileva l'incongruenza, ad es., F. PALAZZO, *Prima lettura della riforma penale: aspetti sostanziali*, in *Pol. dir.*, 2021, pp. 630, a detta del quale «Dall'altro lato, la disciplina (non proprio perspicua) delle proroghe, che come noto ha costituito il “prezzo” da pagare per far passare le tagliole, potrebbe dar adito a qualche problema di costituzionalità».

<sup>13</sup> V. sul p.to le osservazioni formulate da G. BALBI, *Il decorso del tempo tra prescrizione e improcedibilità*, in *Legislaz. pen.*, 2022, pp. 288 ss.

<sup>14</sup> V. P. FERRUA, *Improcedibilità e ragionevole durata del processo: uno stupefacente caso di evaporazione del processo*, in *Processo penale e Giustizia*, 2022, pp. 256 ss.

<sup>15</sup> Cfr. Corte cass., S.U., sent. n. 49783 del 24 settembre 2009, *Martinenghi*.



non lo ha commesso o che il fatto non costituisce reato, secondo il disposto dell'art. 129 c.p.p. Certo, è possibile che in futuro il diritto vivente modifichi questa preclusione nel caso in cui l'improcedibilità sia da dichiarare *ex art. 344-bis* c.p.p., sanando così una asimmetria che la somiglianza sostanziale dei due istituti sembra rendere – sulla base dell'odierno diritto vivente – irragionevole e potenzialmente lesiva del principio di eguaglianza.

La diversità di trattamento nel caso in cui sia in gioco l'applicazione dell'art. 129 c.p.p. non è l'unico elemento di difficile giustificazione, data la riconduzione, sopra argomentata, di prescrizione e improcedibilità allo stesso *genus*.

Infatti, laddove vi sia la giustapposizione tra i due regimi (prescrizione per decorso del tempo prima dell'esercizio dell'azione penale e improcedibilità una volta che il processo sia cominciato) appare tollerabile che due identici delitti commessi lo stesso giorno da due soggetti diversi portino il primo soggetto ad essere prosciolto per intervenuta improcedibilità ed il secondo, in un momento successivo (cioè dopo un decorso del tempo maggiore) condannato. È sufficiente che il primo soggetto subisca l'esercizio dell'azione penale in un momento di poco successivo al reato, mentre il secondo alla vigilia della scadenza del termine prescrizionale. Successivamente il primo viene processato troppo lentamente, mentre il secondo subisce un processo sufficientemente celere e viene così condannato ad una distanza di tempo dal fatto maggiore rispetto a quella che separa fatto e dichiarazione di improcedibilità nel caso del primo soggetto.

Si tratta di uno scenario non solo plausibile, ma anche del tutto ammissibile laddove prescrizione e improcedibilità per ricorso del termine siano due istituti che rispondono ciascuno a una propria logica, chiaramente diversa da quella che informa l'altro<sup>16</sup>. Viceversa, laddove questa separazione sia assai più incerta – come nel modello disegnato dalla riforma – tale differenza di trattamento risulta priva di una convincente giustificazione, risolvendosi in una chiara – e grave – ipotesi di violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Il punto appare ancora più delicato laddove si ponga mente ad un dato di carattere sostanzialistico. I tempi medi per giungere a una decisione nelle diverse corti d'appello della Repubblica sono significativamente divaricati: in assenza di politiche efficaci volte a ridurre questo *gap*, il sistema penale è condannato ad un funzionamento a macchia di leopardo e non risulta nella sostanza in grado di garantire un trattamento sufficientemente uniforme ad imputati e parti offese nel territorio nazionale. Non solo infatti in alcune aree del Paese sarà più frequente il decorso dei termini prescrizionali, ma sono altresì destinate a moltiplicarsi le occasioni in cui – a parità di condotta e senza che ciò sia giustificato da elementi specifici della

---

<sup>16</sup> V. le osservazioni, incentrate sull'*afflittività in sé* del processo, sviluppate da F. PALAZZO, *Prima lettura della riforma penale*, cit., p. 629.

storia processuale – l'improcedibilità renda esenti da responsabilità imputati per così dire più "giovani", per via di circostanze del tipo di quella appena esemplificata.

## 2.1. I criteri di priorità per l'esercizio dell'azione penale.

Una seconda questione di potenziale frizione tra diritto costituzionale e riforma del processo penale è la definizione di priorità per l'esercizio dell'azione penale.

Infatti, l'art. 1, c. 9, lett j) della legge 134 dispone che i decreti legislativi delegati prevedano che «gli uffici del pubblico ministero, per garantire l'efficace e uniforme esercizio dell'azione penale, nell'ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge, individuino criteri di priorità trasparenti e predeterminati, da indicare nei progetti organizzativi delle procure della Repubblica, al fine di selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre, tenendo conto anche del numero degli affari da trattare e dell'utilizzo efficiente delle risorse disponibili»<sup>17</sup>.

La disposizione solleva due distinti problemi. Il primo concerne la definizione formale di *criteri di priorità trasparenti e predeterminati per selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza*. Si tratta all'evidenza di qualcosa che già succede all'interno degli uffici giudiziari, laddove la scarsità delle risorse non permetta di dar corso a tutte le notizie di reato dotate di un certo fondamento. Tuttavia, un conto sono le necessità pratiche che portano eventualmente a ignorare quelle notizie meno significative, un conto è la formalizzazione di un criterio del genere considerato. Esso appare infatti in contrasto con i principi costituzionali, almeno se si prendono le mosse da quella che sembrerebbe essere la corretta interpretazione dell'art. 112 Cost., il cui contenuto essenziale non è quello di riservare l'esercizio dell'azione penale al Pubblico ministero – ben potendo la legge prevedere ulteriori figure legittimate ad agire in tal senso<sup>18</sup> – quanto quello di garantire che l'azione penale sia sempre esercitata; a sua volta, l'obbligatorietà dell'azione è specificamente ed evidentemente funzionale alla tutela della legalità sostanziale, del principio di eguaglianza e di quello dell'unità dell'ordinamento giuridico<sup>19</sup>. Non appare invece lesivo di alcun principio il fatto che sia il procuratore generale a stabilire tali direttive, posto che l'indipendenza interna non riguarda l'ufficio del pubblico ministero, il quale anzi, come è noto, ha una struttura di carattere gerarchico.

Se la previsione di tali *criteri di priorità* solleva qualche perplessità sul versante della retta applicazione del principio chiaramente espresso dall'art. 112 Cost., è pur vero che esigenze di trasparenza e di imparzialità nell'esercizio delle funzioni connotano la figura costituzionale del

---

<sup>17</sup> Il principio trova poi sviluppo ad opera dell'art. 41 del d.lgs n. 150/2022.

<sup>18</sup> Cfr. Corte cost., sent. 123/1970.

<sup>19</sup> Cfr. Corte cost., sent. 474/1993.

p.m. e potrebbero quindi fornire una giustificazione a una lettura dell'art. 112 Cost. meno rigorosa e favorevole all'istituto in parola.

Più problematica la giustificazione del potere del Parlamento di indicare criteri generali al fine di orientare la definizione dei *criteri di priorità trasparenti e predeterminati* ad opera degli uffici del Pubblico ministero.

Anche in questo frangente, è agevole individuare principi fondamentali che giustifichino la previsione: l'unità dell'ordinamento giuridico e l'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, le quali mal tollererebbero criteri a tal punto diversi da rendere il codice penale un catalogo di opzioni differentemente declinato nelle varie regioni del territorio repubblicano. Ma è ben vero che tali criteri di priorità non possono giocare un ruolo così significativo da determinare una consimile parcellizzazione del diritto penale concretamente vigente sul territorio; d'altra parte, l'onere di armonizzare i criteri potrebbe ben essere assunto dal PG presso l'organo a cui spetta la funzione nomofilattica.

La riconduzione al Parlamento del potere di dettare questi criteri generali si giustificherebbe solo nella misura in cui tale ordine di precedenza dovesse trovare un fondamento non certo in dati giuridici oggettivi – e cioè la maggiore gravità dei reati, sulla base delle previsioni del codice –, ma in un apprezzamento *politico* delle istanze di protezione che emergono dal corpo sociale<sup>20</sup>. All'evidenza, un compito che non potrebbe essere svolto da nessuno al di fuori dell'Organo cardine della rappresentanza politica. Tuttavia, anche questa giustificazione sembra poco convincente, in quanto aprirebbe le porte a differenze di trattamento tra cittadini che paiono in contrasto con i principi costituzionali in materia penale sostanziale, per come interpretati e ribaditi dalla giurisprudenza. Infatti, laddove tali criteri generali classifichino stabilmente, per diversi anni, un reato nella classe di minore importanza, in un contesto di perenne scarsità di risorse quale quello italiano, ciò comporterebbe una sua sostanziale depenalizzazione *de facto*. Tuttavia, sono note le conseguenze, costituzionalmente necessitate, che una depenalizzazione *de jure* ha sulla punibilità dei reati commessi precedentemente alla entrata in vigore della legge che la dispone. Allo stesso modo, anni di mancata repressione di un certo reato ingenererebbero la convinzione di una sua depenalizzazione, quando invece una modificazione dell'ordine di priorità da parte del Parlamento non avrebbe certo un'efficacia limitata ai fatti futuri.

A ben vedere c'è una tensione di principio tra la definizione di tali criteri generali e l'art. 112 Cost.: il secondo impone di *prendere sul serio* la libertà personale e, quindi, le ipotesi in ordine alla sua limitazione. Di conseguenza all'ordine giudiziario spetta esercitare sempre la funzione giurisdizionale di fronte a una notizia di reato, opportunamente sollecitato da quel

---

<sup>20</sup> V. P. FERRUA, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale. verso quale modello processuale?*, in *Processo penale e Giustizia*, 2021, pp. 1041.

corpo di magistrati incaricati di sostenere la pubblica accusa. Al decisore politico spetta invece di definire in astratto le ipotesi di reato e di reperire le risorse acciocché il sistema giudiziario possa funzionare correttamente sulla base delle norme della Costituzione, a partire dal principio di eguaglianza, il quale mal tollera – a voler usare un evidente eufemismo – un ordinamento penale a geometria variabile.

Queste considerazioni portano quindi a respingere la seconda ipotesi giustificatrice dell'attribuzione, in capo la Parlamento, del potere di dettare i criteri generali di cui si discute. Di contro resta intatta l'esigenza di garantire la piena operatività delle speciali garanzie di indipendenza e istituzionale<sup>21</sup> e funzionale<sup>22</sup> di cui godono i pubblici ministeri, proprio di fronte al potere politico. Per limitare questa seconda servirebbero motivazioni dotate di un fondamento costituzionale più solido di quello che si è riusciti sin qui a rintracciare.

## 2.2. Il filtro per il rinvio a giudizio.

Un'ultima questione di particolare interesse dal punto di vista del diritto costituzionale concerne il meccanismo di filtro previsto per il rinvio a giudizio, posto quanto stabilito dall'art. 1, c. 9, lett. a), il quale sancisce che «il pubblico ministero chieda l'archiviazione quando gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari non consentono una ragionevole previsione di condanna», il quale ha un evidente e condivisibile intento deflattivo sul numero di procedimenti avviati di fronte alle corti di primo grado<sup>23</sup>.

Al di là dell'intento meritorio, appare però degno di interesse il rilievo che si appunta sulla difficile conciliabilità della previsione *de qua* con la presunzione di non colpevolezza o, per meglio dire, con una sua lettura orientata dal super-valore della dignità umana<sup>24</sup> e da quel suo corollario essenziale che è costituito dal diritto all'onore.

Infatti, di per sé il principio di non colpevolezza potrebbe essere oggetto di una lettura squisitamente processual-penalistica e consistere dunque: in primo luogo nella considerazione per cui l'imputato, come tale, non è né innocente né colpevole<sup>25</sup>, con la conseguenza per cui ciascuna sentenza di condanna deve fondarsi su una dimostrazione in concreto, “al di là di ogni ragionevole dubbio”, circa l'ascrivibilità del fatto delittuoso al soggetto imputato e che

---

<sup>21</sup> *Ex* art. 107, u.c., Cost.

<sup>22</sup> *Ex* art. 112 Cost., relativamente al quale la Corte costituzionale sancisce come «l'obbligatorietà dell'azione penale, punto di convergenza di un complesso di principi del sistema costituzionale, costituisce la fonte essenziale della garanzia dell'indipendenza del pubblico ministero» (Corte cost., sent. 420/1995).

<sup>23</sup> V. ad es. M. GALLO, *Impressioni a caldo sulle proposte della commissione di studio Lattanzi: indagini e udienza preliminare*, in *Giust. pen.*, 2021, n. 3, pp. 92 ss.

<sup>24</sup> V. E. MARZADURI, *La riforma Cartabia e la ricerca di efficaci filtri predibattimentali: effetti deflativi e riflessi sugli equilibri complessivi del processo penale*, in *Legislaz. pen.*, 2022, pp. 82 ss.

<sup>25</sup> Questa è la più risalente posizione del giudice delle leggi. Cfr. Corte cost., sent. 124/1972.

l'imputato non possa essere fatto oggetto di misure sanzionatorie preventive, ma solo di misure cautelari, e via discorrendo.

Tuttavia, questa ricostruzione minimale si scontra in primo luogo con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la quale è più netta nel riferirsi a una presunzione di innocenza<sup>26</sup>. La differenza tra le due espressioni può appunto cogliersi sul piano dei diritti della personalità e, in particolare, sul diritto alla reputazione e all'onore quale corollario essenziale del super-valore della dignità umana<sup>27</sup>. In altri termini, se la prima dimensione della presunzione di non colpevolezza attiene al piano processuale e al fondamento della potestà punitiva dello Stato, l'attitudine dei diritti fondamentali a innervare non solo le relazioni verticali Stato-individuo, ma anche quelle che si sviluppano nelle formazioni sociali tra soggetti privati rende necessario declinare il principio anche sul piano dei rapporti sociali e proteggere l'imputato da una considerazione sociale negativa per effetto dell'esercizio dell'azione penale. È questo il senso di numerose disposizioni dell'ordinamento, a partire da quelle che limitano il diritto di cronaca<sup>28</sup> e da quelle che sanciscono il diritto all'oblio, laddove un consistente lasso di tempo separi l'eventuale avvenuta condanna dal tempo presente<sup>29</sup>. Ancora, la legge 134 non è affatto insensibile al tema, laddove stabilisce tra i principi e criteri direttivi per il legislatore delegato che «il decreto di archiviazione e la sentenza di non luogo a procedere o di assoluzione costituiscano titolo per l'emissione di un provvedimento di deindicizzazione che, nel rispetto della normativa dell'Unione europea in materia di dati personali, garantisca in modo effettivo il diritto all'oblio degli indagati o imputati».

Tuttavia, a dispetto di quest'ultima previsione – di dubbia efficacia, posti i requisiti sanciti in sede europea (relativi: 1. al passaggio del tempo; 2. alla conseguente mancanza di attualità della notizia, che giustifica la compressione della libertà di informazione e di prestazione del servizio da parte della società proprietaria del motore di ricerca; e 3. all'impossibilità di indirizzare l'ordine *de qua* nei confronti di una testata giornalistica, ma solo di un motore di ricerca internet) – l'impatto mediatico e sociale di un rinvio a giudizio, richiesto da un pubblico ministero e autorizzato da un giudice, sulla base di «una ragionevole previsione di condanna» appare decisamente più significativo e foriero di un danno di immagine

---

<sup>26</sup> V. Convenzione EDU, art. 6.2.

<sup>27</sup> La diversa traiettoria disegnata a livello sovranazionale ha ricadute significative su quelle categorizzazioni che possano anche indirettamente andare a detrimento dell'onorabilità del soggetto. V. ad esempio Corte EDU, sent. 23 ottobre 2014, *Melo Tadeu c. Portugal*: «Ce qui est également en jeu une fois la procédure pénale achevée, c'est la réputation de l'intéressé et la manière dont celui-ci est perçu par le public». V. anche Corte EDU, Grande Chambre, sent. 12 luglio 2013, *Allen v. United Kingdom*.

<sup>28</sup> V. il Codice di autoregolamentazione in materia di rappresentazione di vicende giudiziarie nelle trasmissioni televisive adottato nel 2009 in seno ad AGCOM. In termini più generali, sul tema v. G. TARLI BARBIERI, *Libertà di informazione e processo penale nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte Edu: problemi e prospettive*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, n. 3, pp. 20 ss.

<sup>29</sup> Su tutti v. Corte Giust. UE, sent. 13 maggio 2014, C-131/12, *Google Spain*.

difficilmente sanabile. La presunzione di non colpevolezza – specie in un contesto come quello attuale, caratterizzato dal prevalere di notizie scandalistiche e poco meditate – necessita di un processo penale in cui l'imputato non sia in alcuna misura *pre-giudicato* sulla base di meccanismi di filtro, che pure potrebbero essere previsti da un legislatore animato da intenzioni tutt'altro che giustizialiste.

### **3. Alcune osservazioni di sintesi.**

La rapida disamina che si è condotta nelle pagine che precedono conferma, semmai ce ne fosse stato bisogno, la difficoltà di addivenire a una riforma organica della giustizia che sia davvero soddisfacente. Il testo che si è commentato non è certo il frutto dell'improvvisazione. Al contrario, almeno per ciò che concerne numerosi aspetti, è il frutto di un'istruttoria lunga e articolata che ha trovato nei lavori della commissione Lattanzi uno snodo di particolare significato. A dispetto di ciò, vi sono non soltanto aspetti che hanno infiammato il dibattito pubblico – cosa che, peraltro, almeno a giudizio di chi scrive, non è per nulla da considerarsi un male in sé, ma rientra nelle logiche di funzionamento di un buon sistema democratico-rappresentativo – ma anche elementi che, ad una valutazione posata e non pregiudizievole, appaiono quanto meno criticabili.

Si tratta, naturalmente, degli ambiti oggetto dei tre sondaggi che si sono svolti e di cui è stato dato conto nelle pagine che precedono.

In tutti e tre, la scelta del legislatore appare foriera di tensioni significative con il testo Costituzionale ed i principi che lo innervano. Soltanto una volta che le nuove regole avranno trovato una compiuta definizione, anche grazie alla pratica forense e giudiziaria, sarà possibile asserire con maggiore certezza – e sulla base di un ben più ampio novero di elementi di riflessione – se le scelte effettivamente compiute dal legislatore del biennio 2021-2022 sono una traduzione buona, o per lo meno ammissibile, dei precetti che la nostra Costituzione detta in materia di esercizio della funzione giurisdizionale in ambito penale; e, quindi, valutare se la tensione di cui si discute sia soltanto apparente e comunque ammissibile oppure se essa sia patologica.

Per il momento, ciò che non si può fare a meno di sottolineare è come le disposizioni esaminate dimostrino in misura evidente la difficoltà di tenere insieme l'efficienza – e cioè un rapporto favorevole tra risorse impiegate, anche in termini di tempo, e risultati raggiunti – con un livello di garanzie individuali adeguato agli standard di un moderno Stato costituzionale di diritto. Il meccanismo di filtro analizzato nel corso del paragrafo 2.2 e le priorità nell'esercizio dell'azione penale – scrutinate al precedente 2.1 – sono due istituti che trovano nell'efficientamento del sistema-giustizia la propria evidente ragion d'essere. Al contempo, come

si è cercato di mostrare, essi rischiano però di intaccare la posizione soggettiva individuale del cittadino in misura diretta – il meccanismo di filtro con le conseguenze negative per la presunzione di non colpevolezza di un rinvio a giudizio giustificato sulla base di un’aspettativa ragionevole di condanna – oppure indiretta, per via della implicita limitazione dell’autonomia della magistratura e del concorso di un atto non legislativo alla definizione di cosa sia *in concreto* oggetto di repressione penale.

Più sfaccettata è invece la valutazione dell’improcedibilità del processo in appello o in cassazione, per superamento dei limiti temporali definiti dalla riforma. Qui, le perplessità derivano da una scelta legislativa che finisce per avere uno sviluppo normativo privo di un sufficiente livello di coerenza con le proprie premesse, per ragioni essenzialmente attinenti alla dinamica politica. Con tutta probabilità, l’eterogenea composizione di una maggioranza di governo, *priva di formula politica*, non ha aiutato a definire un indirizzo coerente su una materia politicamente sensibile ed oggetto di una contrapposizione partitica assai marcata.

La scarsa coerenza tra premesse e loro sviluppo normativo ad opera della riforma trova poi un ulteriore elemento di giustificazione in una insufficiente chiarificazione degli scopi che ciascun istituto è chiamato a raggiungere, al pari di una tendenziale confusione tra diritto e fatto. Così la prescrizione e l’improcedibilità sono state erroneamente legate, anche da parte del dibattito colto, all’obiettivo di contenimento della durata dei processi, che è cosa diversa dalla garanzia, per il soggetto privato, di non patire un processo eccessivamente lungo. Per tale ultima finalità, un meccanismo a tagliola come quello disegnato dalla riforma – o, meglio, quale quello proposto dalla commissione Lattanzi – può essere considerato come pienamente rispondente allo scopo. Viceversa, l’efficienza del sistema giustizia richiede qualcosa in più: che i processi siano celebrati bene – e cioè con piena attuazione delle garanzie costituzionali – e in tempi ragionevolmente brevi. Un obiettivo che richiede non solo norme adeguate – e in questo la legge delega contiene principi, diversi dal semplice meccanismo dell’improcedibilità, che paiono promettenti – e risorse umane e finanziarie adeguate. Su quest’ultimo fronte, con ogni probabilità, finirà per giocarsi la partita della *law in action* e, quindi, la valutazione in concreto delle norme introdotte nel biennio appena concluso.