

IL MODELLO “CARTABIA”. ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA, PRESCRIZIONE DEL REATO, IMPROCEDIBILITÀ (*)

di Giovanni Canzio

SOMMARIO: 1. Premessa: gli indicatori di criticità del sistema. – 2. Il settore giustizia nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. – 3. Efficienza, qualità ed efficacia della giurisdizione penale nel modello “Cartabia”. – 3.1. Le indagini e l’udienza preliminare. – 3.2. Le altre misure acceleratorie e i giudizi di impugnazione. – 3.3. Una riforma di sistema. – 4. Prescrizione e improcedibilità. – 4.1. Inammissibilità e improcedibilità. – 4.2. Durata media dei giudizi di impugnazione e improcedibilità. – 4.3. Il monitoraggio della macchina. – 5. Il rafforzamento della presunzione d’innocenza.

1. Premessa: gli indicatori di criticità del sistema.

Lo scenario di straordinaria emergenza conseguente al diffondersi della pandemia da COVID-19 ha determinato l’insorgere di gravi rischi sistemici, ma anche di inedite potenzialità di ricostruzione organizzativa del settore della giurisdizione penale, attraversato da una profonda crisi di efficienza, effettività e autorevolezza. In Europa è viva l’inquietudine per la profonda crisi di fiducia dei cittadini nella giustizia, nello Stato di diritto, nella democrazia costituzionale.

Anche se esistono numerose metodologie e relativi indicatori, quantitativi e qualitativi, utilizzabili per misurare le *performance* di un sistema giudiziario, a livello internazionale gli osservatori si concentrano principalmente sui seguenti: la durata dei procedimenti (tempi); le pendenze e l’arretrato (quantità); il “giusto processo” (qualità). Essi costituiscono i parametri di valutazione del sistema di giustizia di un Paese, perché ne disegnano sia la dimensione etica e democratica sia la potenzialità della crescita economica.

Il più recente 2021 *EU Justice Scoreboard* indica i tre parametri essenziali dell’effettività di un sistema giudiziario: *efficiency, quality, independence*.

Secondo il report di valutazione su *European Judicial Systems 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 gli altri sistemi. Sul fronte dell’offerta, diversi indicatori suggeriscono che i fattori organizzativi e le carenze sul fronte della gestione degli uffici siano – anche secondo i parametri della Banca Mondiale

(*) Testo riveduto e ampliato del contributo [Le linee del modello “Cartabia”. Una prima lettura](#) (già pubblicato in questa *Rivista*) in occasione del corso organizzato dalla SSM nei giorni 14-16/2/2022 sul tema “*Prescrizione del reato e improcedibilità dell’azione penale per superamento dei termini di durata massima dei giudizi di impugnazione*”.

e del Fondo Monetario Internazionale – alla radice delle lentezze delle procedure e dei tentativi di aggressione delle pendenze e dell’arretrato.

Il fattore di criticità “tempo” viene altresì ripetutamente rimarcato nelle competenti sedi europee, in particolare nelle *Country Specific Recommendations* indirizzate dalla Commissione Europea al nostro Paese negli anni 2019 e 2020.

E ciò in coerenza con i più recenti dati di *Doing Business* della Banca Mondiale e di *WJP Rule of Law Index*, elaborato dal World Justice Project promosso dall’American Bar Association, che segnalano un sensibile arretramento dell’Italia nella classifica mondiale delle *performance* dello Stato di diritto.

In sintesi, l’Italia non presenta livelli del servizio giustizia competitivi con i sistemi giudiziari degli altri Paesi. Gli indicatori internazionali rimarcano come i fattori organizzativi (la scarsità delle risorse umane – giudici e funzionari – e di quelle finanziarie, la incompiuta digitalizzazione) e la inadeguatezza della gestione amministrativa degli uffici siano alla radice delle lentezze delle procedure, delle pendenze pluriennali e dell’arretrato, perciò dell’intrinseca debolezza del sistema giudiziario italiano. Viene anche sottolineato, come conseguenza del deficit della componente organizzativa, un sensibile arretramento dell’Italia nella classifica mondiale delle *performance* dello Stato di diritto.

Complessivamente, è l’indicatore relativo alla componente organizzativa degli uffici quello che segnala l’inesorabile e intrinseca debolezza dell’apparato di giustizia. E sono complementari con questa interpretazione le sensibili differenze di *performance* sul territorio, pure tra uffici analoghi, per quanto attiene a gestione dell’arretrato e durata delle procedure, che non risultano strettamente correlate alla più o meno ampia disponibilità di risorse o a specifiche dinamiche locali della criminalità.

L’obiettivo primario di un complessivo progetto riformatore del sistema giustizia è chiamato dunque a fronteggiare innanzitutto questo tipo di disfunzioni e differenze. La irragionevole durata del processo, che presenta tempi di definizione di molto superiori alla media europea in particolare per i giudizi di impugnazione, in violazione di un principio di portata costituzionale e convenzionale, richiede dunque l’urgente apprestamento di rimedi, non solo per ragioni connesse a un ordinato sviluppo dell’economia e del mercato ma anche e soprattutto perché l’eccessiva durata del processo reca un serio pregiudizio sia alle garanzie delle persone sia all’interesse generale dell’ordinamento all’efficace accertamento dei fatti in funzione della pronta e giusta risoluzione delle controversie.

2. Il settore giustizia nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Il drammatico scenario disegnato dall’emergenza pandemica ha reso ancora più evidente i fattori di criticità e l’esigenza – espressa con evidenza dal PNRR – di una radicale ricostruzione organizzativa della giurisdizione, secondo un modello di efficienza e qualità. Il che comporta che l’obiettivo non può essere raggiunto solo attraverso interventi endoprocessuali di riforma dei riti, occorrendo viceversa muoversi contestualmente lungo la direttrice complementare della dimensione organizzativa.

Nella consapevolezza che il protrarsi oltre ogni limite della crisi di effettività e autorevolezza della giurisdizione rischia di risolversi in una crisi di fiducia dei cittadini non solo nella giustizia ma anche sulla tenuta complessiva del sistema democratico.

Un apposito capitolo è dedicato nel PNRR alle riforme nel settore della giustizia, partendo dal dato incontrovertito della irragionevole durata e ponendo al centro dei progetti l'obiettivo di riportare il processo italiano a un modello di efficienza, effettività e competitività per il sano sviluppo dell'economia e per il corretto funzionamento del mercato. Si riconosce che è necessario potenziare con seri investimenti le risorse umane, strumentali e tecnologiche dell'intero apparato giudiziario, nel senso che ogni intervento normativo sia coniugato con finanziamenti adeguati a sostenerlo nel tempo e a stabilizzarlo in futuro. Si ammette che, attesa la complessità dei fattori, l'obiettivo non può essere raggiunto solo attraverso interventi di riforma dei riti e che viceversa occorre muoversi contestualmente lungo tre direttrici complementari: l'organizzazione, la dimensione endoprocessuale e quella extraprocessuale.

Circa gli aspetti strettamente amministrativi della giustizia si propone di incidere sulla gestione interna delle risorse (anche in considerazione del nuovo ufficio del processo), sulla attuale scarsità delle stesse (giudici e funzionari) e sulla penuria dei fondi per la spesa, sulla standardizzazione e interoperatività dei vari moduli di digitalizzazione degli atti e delle procedure, sulla formazione professionale di magistrati, avvocati e funzionari.

Per quanto riguarda lo specifico versante del sistema penale, l'Italia, che pure vanta una buona legislazione per il contrasto alla criminalità organizzata e anticorruzione, come viene riconosciuto dagli osservatori internazionali, presenta tuttavia tempi di definizione dei giudizi di molto superiori alla media europea. Una eccessiva durata reca pregiudizio sia alle garanzie delle persone coinvolte – indagato, imputato e vittima/persona offesa – sia all'interesse dell'ordinamento all'accertamento e alla persecuzione dei reati. Il Governo punta dunque a: semplificare e razionalizzare il sistema degli atti e delle notificazioni; elaborare interventi per la fase delle indagini e dell'udienza preliminare finalizzati ad assicurare scansioni temporali più certe e stringenti; ampliare la possibilità di ricorso ai riti alternativi e l'incentivazione dei connessi benefici; predisporre regimi volti a garantire maggiore selettività nell'esercizio dell'azione penale e nell'accesso al dibattimento, tanto in primo grado quanto in appello; garantire al dibattimento di primo grado maggiore scorrevolezza; assicurare che al giudizio di appello, individuato come una fase particolarmente critica in specie per la prescrizione del reato, si giunga mediante un accesso ragionevolmente selettivo; definire i termini di durata dei processi, con previsione degli opportuni meccanismi di adattamento alle eventuali specificità dei singoli uffici giudiziari. Sono inoltre previsti interventi mirati a garantire una più accentuata riduzione dei procedimenti, in particolare intervenendo: sulla procedibilità dei reati; sulla possibilità di estinguere talune tipologie di reato mediante condotte riparatorie a tutela delle vittime; sull'ampliamento dell'applicazione dell'istituto della particolare tenuità del fatto. In tal senso la prescrizione del reato viene inserita in una cornice più efficiente e razionale, dove essa non rappresenti più l'unico rimedio nel caso in cui i tempi del processo si protraggano irragionevolmente.

3. Efficienza, qualità ed efficacia della giurisdizione penale nel modello “Cartabia”.

Il più recente progetto riformatore interviene radicalmente sul tessuto del disegno di legge delega n. 2435 “per l’efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari”, presentato dall’ex Ministro per la giustizia, Alfonso Bonafede, attraverso una serie di articolati emendamenti del Governo, per la maggior parte elaborati alla stregua dei lavori della Commissione ministeriale “Lattanzi” e approvati infine con la legge 27 settembre 2021, n. 134.

Ai sensi dell’art. 1 del disegno di legge il Governo è delegato ad adottare, nel termine di un anno dalla entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi per la modifica del codice di procedura penale, delle relative norme di attuazione, del codice penale e della collegata legislazione speciale, nonché dell’ordinamento giudiziario in materia di progetti organizzativi delle procure della Repubblica, “per la revisione del regime sanzionatorio dei reati e per l’introduzione di una disciplina organica della giustizia riparativa e di una disciplina organica dell’ufficio per il processo penale, con finalità di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo penale, nel rispetto delle garanzie difensive e secondo i principi e criteri direttivi previsti dal presente articolo”. Il Governo è altresì delegato ad adottare uno o più decreti legislativi recanti le norme di attuazione delle disposizioni adottate e di coordinamento tra le stesse e le altre leggi dello Stato, anche modificando la formulazione e la collocazione delle norme, operando le necessarie abrogazioni e adottando le opportune disposizioni transitorie.

Con D.M. 28 ottobre 2021 sono stati istituiti cinque Gruppi di lavoro per l’elaborazione degli schemi di decreto legislativo e delle relazioni illustrative, da ultimare entro il 31 marzo 2022. Il Governo, inoltre, entro due anni dalla entrata in vigore dell’ultimo dei decreti legislativi attuativi della delega, può adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti medesimi.

3.1. Le indagini e l’udienza preliminare.

Il legislatore della riforma ha avvertito l’esigenza di fronteggiare in via prioritaria il problema costituito dall’ormai invalso paradigma concettuale per il quale, nel contrasto fra i tempi lunghi e le soluzioni incerte della giurisdizione penale e le contrapposte, legittime, ansie di legalità dei cittadini, sarebbero le cadenze asfittiche del giudizio a giustificare il privilegio accordato ai provvisori esiti delle indagini, all’ipotesi di accusa, alla preventiva privazione della libertà personale e alla gogna mediatica dell’indagato, quasi in funzione di una presunzione di colpevolezza e di un’anticipata esecuzione della pena.

La strada prescelta per contrastare tale deriva, ideologica e valoriale, è stata innanzitutto quella di riportare in equilibrio i rapporti fra Pubblico Ministero e Giudice

fin dentro le indagini preliminari, secondo una comune cultura della giurisdizione (le cd. finestre di giurisdizione), attraverso una serie di interventi sul rito (non di tipo disciplinare, quindi) mirati sostanzialmente a ridurre il bacino della domanda, anche civile, nel processo penale, attraverso varie misure. Queste, singolarmente e nel loro insieme, sono finalizzate in particolare a:

- evitare giudizi superflui o inutili (quelli che oggi si concludono per oltre il 40% con pronunce di proscioglimento in primo grado) mediante una più intensa qualificazione della prognosi di condanna per il rinvio a giudizio;
- limitare i casi di udienza preliminare a favore di quelli a citazione diretta, accompagnati anche quest’ultimi da un filtro prognostico predibattimentale davanti al giudice monocratico;
- controllare le ragioni e approntare i rimedi per l’eventuale stasi delle indagini o per le imputazioni formulate in termini non chiari né precisi;
- limitare la durata e le proroghe delle indagini;
- assicurare la conclusiva *discovery* delle stesse;
- verificare la correttezza delle iscrizioni nei registri della notizia di reato e del nome della persona alla quale lo stesso è attribuito, con effetti di retrodatazione e di potenziale inutilizzabilità delle prove acquisite;
- nell’ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge, rendere più trasparenti e predeterminati i criteri di priorità dettati dalle Procure della Repubblica nella selezione delle notizie di reato, per garantire l’efficace e uniforme esercizio dell’azione penale a fronte dell’astratto principio di obbligatorietà dell’azione penale;
- escludere ogni effetto pregiudizievole, sul piano civile e amministrativo, determinato dalla mera iscrizione del nome della persona nel registro di cui all’art. 335 c.p.p.;
- implementare, invero in forme ancora insufficienti, gli spazi applicativi dell’esimente della particolare tenuità del fatto, della messa alla prova e dei riti alternativi o premiali, come il patteggiamento, il giudizio abbreviato, il giudizio immediato e il procedimento per decreto;
- assicurare il controllo del giudice sulla perquisizione non seguita da alcun sequestro.

3.2. Le altre misure acceleratorie e i giudizi di impugnazione.

Sono altresì previste ulteriori misure, di carattere semplificatorio e acceleratorio, con riguardo:

- alle comunicazioni e notificazioni telematiche, alla digitalizzazione degli atti, alla registrazione audiovisiva e all’audioregistrazione, alla partecipazione a distanza;
- al giudizio in assenza;
- alla procedibilità a querela;
- alla definizione della figura di “vittima” del reato;
- all’ipotesi di mutamento del giudice del dibattimento e di rinnovazione della prova dichiarativa davanti al nuovo giudice.

Quanto ai giudizi di impugnazione (appello e cassazione), le novità di maggior rilievo della disciplina del rito investono decisamente:

- la cartolarizzazione/cameralizzazione non partecipata dell’udienza, sia nel giudizio di appello (di cui si mantiene esemplarmente la collegialità) che in quello di cassazione, salva la specifica e tempestiva richiesta di partecipazione della parte;
- la positivizzazione del criterio di inammissibilità dell’appello a causa della aspecificità dei motivi;
- la eliminazione delle preclusioni oggi previste per il cd. patteggiamento in appello;
- la perimetrazione della obbligatoria rinnovazione della prova dichiarativa, per il ribaltamento in appello della pronuncia assolutoria, ammessa solo se la prova è stata assunta in udienza di primo grado (quindi non nell’ambito del giudizio abbreviato “secco”);
- la procedura per la declaratoria d’inammissibilità dei ricorsi per cassazione;
- la decisione immediata della Corte di cassazione sulla questione di competenza per territorio;
- il rimedio straordinario per dare esecuzione alle sentenze di condanna dell’Italia da parte della Corte EDU.

3.3. Una riforma di sistema.

Certo, si sono perse per strada l’inappellabilità del PM e una ulteriore stretta sull’appello dell’imputato, insieme con l’inedito e interessante istituto dell’archiviazione “meritata” (a dir meglio “condizionata”). Ma per la prima, di scarso rilievo statistico, va rilevato che essa avrebbe verosimilmente alimentato un contenzioso costituzionale dall’esito non scontato. Sulla seconda, va comunque rimarcata l’esigenza, generata dal progetto riformatore, di una più elevata professionalità sia degli avvocati che dei magistrati. Gli avvocati dovranno prestare attenzione alla specificità dei motivi di impugnazione e alle richieste (motivate e tempestive) di trattazione orale del relativo giudizio. Per i magistrati, si sottolinea – come si è detto – che tanto le imputazioni dovranno essere formulate con chiarezza e precisione quanto il rinvio a giudizio dovrà passare per il filtro a maglie strette di una stringente e qualificata prognosi di condanna dell’imputato.

Nonostante le faticose mediazioni politiche esercitate fino all’ultimo momento, si tratta, a ben vedere, di una “*riforma molto articolata e di sistema*”¹ che attraversa con largo respiro l’intero settore della giurisdizione penale, anche per i rilevanti aspetti sostanziali se si ha riguardo alle ulteriori disposizioni di delega in materia sanzionatoria, come per le pene sostitutive e pecuniarie, la messa alla prova, la cd. giustizia riparativa e

¹ G.L. GATTA, [Intervista](#), *Il Dubbio*, 4 agosto 2021.

l'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, tutte ispirate al principio per il quale il carcere non deve essere l'unica risposta al reato².

4. Prescrizione e improcedibilità.

Si è più volte ribadito che non è sostenibile la disciplina della prescrizione sostanziale del reato, nella parte in cui estende i suoi effetti sulla vita del processo legalmente instaurato, propiziandone, come agente patogeno, l'inefficacia, nel disincentivare le procedure semplificate e premiali e nell'implementare le impugnazioni e di conseguenza la concreta ineffettività del processo.

Al fine di restituire razionalità al sistema, sembra perciò coerente stabilire il divieto di dichiarare la prescrizione del reato nel corso del processo, salvo che (sulla falsariga del modello tedesco) prima della sentenza di condanna di primo grado non sia già decorso il tempo necessario, assicurando tuttavia termini celeri e certi per le successive, eventuali, fasi di impugnazione, la cui ingiustificata violazione non resti priva di conseguenze. S'intende dire che la regola "Bonafede" (dettata dall'art. 1, comma 1, lett. e-f, legge 9 gennaio 2019, n. 3), per non essere considerata estemporanea e asistemica, pretende, oltre gli opportuni interventi di tipo ordinamentale e di allocazione delle risorse, che siano assicurati termini celeri e certi per le eventuali fasi delle impugnazioni, la cui ingiustificata violazione non resti priva di conseguenze.

Sicché, proprio per colmare siffatta lacuna – segnalata da tutti gli studiosi – è stato necessario intervenire chirurgicamente con la nuova disciplina dettata dalla più recente riforma "Cartabia", la quale si applica opportunamente ai soli procedimenti di impugnazione che hanno a oggetto reati commessi a far data dal 1° gennaio 2020.

Il compasso temporale, nei limiti di durata ragionevole del processo impugnatorio, di matrice convenzionale, già disegnati dalla legge Pinto (due anni per l'appello, un anno per il giudizio di legittimità, ancora due anni per l'eventuale giudizio di rinvio in appello), è stato determinato in modo generale e uniforme, salvaguardando in ogni caso la posizione della parte civile costituita. Se ne prevede per un verso l'esclusione per i delitti punibili con la pena dell'ergastolo e per altro verso una flessibile calibrazione in termini più larghi (mediante limitate ipotesi di proroga, che è autorizzata con ordinanza motivata e ricorribile per cassazione), alla stregua di puntuali indici di complessità della procedura, con riguardo al numero delle parti o delle imputazioni e dei difensori, alle questioni da trattare, all'esigenza di riapertura dell'istruzione probatoria ecc., ovvero con riferimento a fattispecie delittuose di speciale gravità e allarme sociale, come quelle di criminalità organizzata. Per consentire la progressiva messa a regime della nuova disciplina sono, inoltre, stabiliti termini più ampi per la celebrazione dei processi nei quali l'impugnazione è proposta entro la data del 31 dicembre 2024.

² F. PALAZZO, [I profili di diritto sostanziale della riforma penale](#), in questa *Rivista*, 8 settembre 2021.

La reazione dell'ordinamento alla violazione dei termini di durata massima delle fasi impugnatorie consiste, anziché nella – almeno oltre la – sanzione disciplinare nei casi, difficili da accertare, di negligenza inescusabile del magistrato, affatto eccentrica rispetto ai valori in gioco, oppure nell'apprestamento di idonee misure compensative (come una congrua riduzione di pena per il condannato, proporzionata all'eccessiva e irragionevole durata del processo, o il giusto indennizzo e la rifusione delle spese legali per il prosciolto), nella più radicale prescrizione del processo attraverso la sanzione della improcedibilità (art. 344 *bis* c.p.p. *Improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione*).

Un rimedio, dunque, che garantisce a coloro che sono stati giudicati in primo grado di non restare imputati a tempo indefinito, in violazione del diritto costituzionalmente e convenzionalmente garantito che anche i giudizi di impugnazione debbano avere una durata ragionevole³.

4.1. Inammissibilità e improcedibilità.

Con riguardo al nodo cruciale dei rapporti fra la nuova categoria della improcedibilità e quella tradizionale della inammissibilità dell'atto di impugnazione, mette innanzitutto conto di essere presa in seria considerazione la lezione ermeneutica del diritto vivente di fonte giurisprudenziale, consolidatosi ormai da oltre un ventennio, con riferimento alla prescrizione sostanziale, sia per il profilo dei motivi non consentiti o generici che per quello della manifesta infondatezza⁴.

Vanno inoltre apprezzate le ragioni di politica del diritto e le caratteristiche del modello organizzativo proprie di una Corte Suprema, che hanno finora salvaguardato la Cassazione penale, pure assediata ogni anno da un numero incomparabilmente mostruoso di ricorsi, dagli effetti perversi dell'assedio, riuscendo comunque a garantire, seppure con l'affanno delle *performance*, l'efficacia, la tempestività e la qualità delle risposte dei giudici di legittimità⁵.

³ Per una prima analisi delle problematiche, anche intertemporali, connesse al nuovo istituto, v. la [Relazione dell'Ufficio del Massimario n. 60/21](#), in questa *Rivista*, 16 novembre 2021, e A. NAPPI, [Appunti sulla disciplina dell'improcedibilità per irragionevole durata dei giudizi di impugnazione](#), in *Quest. Giust.*, 9 dicembre 2021.

⁴ Per il progressivo sviluppo della lettura giurisprudenziale del fenomeno da parte della Cassazione penale, cons., quanto al difetto di specificità dei motivi e all'ipotesi di motivi non consentiti o non dedotti in appello, Sez. U, n. 21/1995 del 11/11/1994, Cresci, Rv. 199903 e Sez. U, n. 23428 del 22/03/2005, Bracale, Rv. 231164, e, rispettivamente, Sez. U, ord. n. 15 del 30/06/1999, Piepoli, Rv. 213981; nonché, per il profilo della manifesta infondatezza, la pietra miliare costituita dalla sentenza Sez. U, n. 32 del 22/11/2000, D.L., Rv. 217266, secondo la quale *“L'inammissibilità del ricorso per cassazione dovuta alla manifesta infondatezza dei motivi non consente il formarsi di un valido rapporto di impugnazione e preclude, pertanto, la possibilità di rilevare e dichiarare le cause di non punibilità a norma dell'art. 129 cod. proc. pen., nella specie la prescrizione del reato maturata successivamente alla sentenza impugnata con il ricorso”*.

⁵ L'art. 6, comma 2 lett. a), della l. 26 marzo 2001, n. 128 ha istituito la *“apposita”* Settima sezione per l'esame dei ricorsi ritenuti inammissibili, che, in un'ottica di economia processuale, opera ormai da circa un ventennio a valle dello spoglio preliminare dei procedimenti, ispirando la formazione di una vera e propria *“cultura della inammissibilità”*. Come emerge dalla lettura dei dati riportati nella *Relazione sull'amministrazione*

D'altra parte, va rilevato che, secondo l'art. 344 *bis*, commi 1 e 2, c.p.p. (inseriti dall'art. 2, comma 2 lett. *a*, l. delega n. 134 del 2021) la causa della improcedibilità è costituita dalla "mancata definizione del giudizio" di appello o di cassazione entro il termine di ragionevole durata stabilito dalla legge. Il che lascia presupporre che, in tal caso, sarebbe da definire ma non possa peraltro essere definito soltanto un giudizio che sia stato legalmente e validamente instaurato, non un giudizio purchessia. Anche il sistema delle proroghe dei suddetti termini, previsto dalla medesima disposizione, avrebbe a sua volta un senso solo in presenza di un ricorso previamente vagliato come non inammissibile.

Come pure merita di essere rimarcato che, ai sensi del medesimo art. 344 *bis*, comma 7, "la declaratoria di improcedibilità non ha luogo quando l'imputato chiede la prosecuzione del processo". Ciò significa che la nuova disciplina, sul rilievo del superamento dei termini di durata massima fissati dalla legge per i giudizi di impugnazione, prevede l'esito alternativo della improseguibilità o, viceversa, della proseguibilità del processo. E, non essendo configurabile l'esercizio di un diritto meramente potestativo dell'imputato, alla Corte sarebbe comunque riservato il potere di deliberare preliminarmente la ammissibilità del ricorso per ogni profilo, non potendosi verosimilmente legittimare la prosecuzione del processo anche nel caso di un ricorso inammissibile.

Infine, in considerazione dello schema dei rapporti disegnati dalla legge delega fra l'improcedibilità e l'azione civile o fra l'improcedibilità e la confisca (art. 1, comma 13 lett. *d*, l. n. 134 del 2021 e art. 578 c.p.p., modif. dall'art. 2, comma 2 lett. *b* l. cit.), potrebbe agevolmente dedursi che l'eventuale rinvio "per la prosecuzione", ai fini della decisione sugli effetti civili o rispettivamente sulla confisca, in tanto venga disposto in quanto sia preliminarmente deliberata l'ammissibilità dell'atto impugnatorio, non potendosi autorizzare la prosecuzione del processo, seppure a quei limitati fini e nella competente sede, nel caso in cui il ricorso risulti inammissibile.

Tenuto conto, altresì, della potenziale espansione dell'area di operatività dell'obbligo di immediata declaratoria di determinate cause di non punibilità racchiuso nell'art. 129, comma 2, c.p.p., sembra dunque lecito desumere che la mancata definizione del giudizio di impugnazione nel tempo prefissato non produca *illico et immediate* l'effetto inesorabile della improcedibilità (o, in alternativa, della proseguibilità a richiesta dell'imputato). Rimane intatta la previa – logicamente necessaria – valutazione giudiziale circa la esistenza e l'efficacia di un ricorso che abbia validamente introdotto il giudizio di impugnazione, sì che esso non possa definirsi meramente "apparente".

In definitiva, non sembra affatto che la "nuova" improcedibilità rivesta, dal punto di vista cronologico né tantomeno logico, una valenza radicalmente prioritaria rispetto alla disciplina della inammissibilità, attribuendo al giudice dell'impugnazione

della giustizia per l'anno 2021 (p. 134), la Cassazione in quest'ultimo anno, pressoché negli stessi termini di quanto registrato negli anni precedenti, ha definito con l'esito di inammissibilità circa il 70% dei ricorsi (di cui il 60% da parte della Settima sezione e il 40% da parte delle Sezioni ordinarie); il 10% dei ricorsi è stato deciso con sentenza di rigetto e circa il 18% con sentenza di annullamento del provvedimento impugnato, con o senza rinvio.

un autonomo spazio decisorio svincolato dalle forme e dalle regole che presidiano i diversi segmenti processuali, bensì si limiti a enunciare una regola di giudizio che va adattata alla struttura del processo e che presuppone, in ogni caso e – come si è visto – per molti aspetti, il previo apprezzamento giudiziale circa la proposizione di una valida impugnazione⁶.

Trattasi, a ben vedere, di una questione di straordinario rilievo (non solo di tipo dogmatico ma anche di ordine essenzialmente pratico-organizzativo del lavoro delle Corti), in ordine alla quale è in corso un serrato confronto fra le diverse opinioni e, pur essendo auspicabile un comune orizzonte d'intesa nel ceto dei giuristi, non è dato riscontrare allo stato una soluzione condivisa.

4.2. Durata media dei giudizi di impugnazione e improcedibilità.

L'allarmismo mediatico sugli esiti della improcedibilità (definita una sorta di amnistia mascherata che creerebbe sacche d'impunità o manderebbe in fumo centinaia di migliaia di processi), tuttavia, sembra davvero fuori misura, se si considera che il nuovo modello messo in campo mira innanzitutto, con una serie di misure preventive, ad evitare che un largo numero di processi approdi in appello e che, a parte la Cassazione penale che già oggi rispetta ampiamente il termine di un anno, malgrado i circa 50.000 ricorsi presentati annualmente (i procedimenti si definiscono in media in 180/200 giorni o in 60/90 giorni se l'imputato è sottoposto a misura cautelare), in circa due terzi dei distretti di Corte di appello la durata ragionevole di quel giudizio è assicurata⁷.

L'appello dura in media 835 giorni: otto volte la media europea, più del doppio rispetto al giudizio di primo grado. È la fase più lenta nella quale si arenano procedimenti in stato avanzato, con la conseguenza che il 25% delle prescrizioni (circa 30mila) si verifica in appello⁸. Le criticità – invero serie e consistenti – sono concentrate a macchia di leopardo in alcuni uffici giudiziari, soprattutto ma non solo nei distretti di Napoli e Roma (gravate dal 40% dei giudizi di appello pendenti sul territorio nazionale e dal 50% di quelli ultrabiennali, con tempi medi di oltre 3 anni a Roma e di oltre 5 anni a Napoli e con indici di prescrizione dei reati, rispettivamente, del 48% e del 30%). E ciò a fronte di distretti, come Milano e Palermo, dove la durata media dell'appello è, rispettivamente, di 11 mesi e di un anno e 3 mesi, i tassi di prescrizione sono del 4,4% a Milano e del 7,5% a Palermo, i procedimenti ultrabiennali rappresentano il 3% a Milano e l'8% a Palermo; mentre altre 11 Corti di appello presentano un esiguo numero di

⁶ In tal senso, circa i rapporti fra le categorie della improcedibilità e della inammissibilità, si è espressa di recente Cass., Sez. 7, ord. n. 43883 del 19/11/2021. *Contra*, ritiene che "... Improcedibilità e inammissibilità determinano due decisioni di absolutio ab instantia, ma l'improcedibilità legata al decorso del tempo ha necessariamente la priorità logica e cronologica", O. MAZZA, [Inammissibilità versus improcedibilità: nuovi scenari di diritto giurisprudenziale](#), in *Discrimen*, 2 gennaio 2022.

⁷ G. CANZIO, Intervista, *IlSole24ore*, 13 luglio 2021.

⁸ G.L. GATTA, Intervista, *IlSole24ore*, 5 agosto 2021.

pendenze ultrabiennali, a dimostrazione di come sia possibile e doveroso contenere il giudizio di appello in termini di durata ragionevole.

Non si può tuttavia postulare che il deficit di risorse o di organizzazione di alcuni uffici – che inspiegabilmente non è stato oggetto di rilievi da parte degli organi competenti, né sanato nell’ultimo decennio – possa avere un deleterio effetto di trascinamento in basso delle *performance* di tutti gli altri, compromettendo una stagione di riforme che deve essere necessariamente portata a compimento, con la progressiva riduzione del 25% del tempo medio di durata dei procedimenti penali (del 40% per il settore civile) entro un arco temporale di cinque anni.

Per velocizzare i tempi le risorse finanziarie – finalmente! – non mancheranno, essendosi resi disponibili da Bruxelles circa tre miliardi di euro, che sono prevalentemente destinati ai cruciali interventi per le infrastrutture (informatizzazione, digitalizzazione, edilizia giudiziaria) e per l’ufficio del processo, cui seguiranno ulteriori investimenti statali per l’implementazione delle risorse umane (magistrati e cancellieri).

Occorre per le Corti in difficoltà agire selettivamente, sulla base di un’analisi accurata dei dati, rendendo per esse disponibili risorse straordinarie (dall’ufficio del processo penale ai magistrati e ai cancellieri, alla digitalizzazione e all’informatica⁹, alla logistica, alla statistica) e fissando i termini di un serio cronoprogramma di riduzione prima e di eliminazione poi dell’imponente arretrato.

L’obiettivo dovrebbe essere quello di riuscire a gestire le nuove sopravvenienze secondo le linee della riforma e nello stesso tempo a realizzare un efficace piano straordinario per la definizione dello *stock* di arretrato, accumulato nel tempo, assicurando il costante rilievo – non solo di tipo statistico – del corretto impiego delle risorse negli uffici, dell’utilizzo delle migliori prassi applicative e dell’efficacia dei risultati progressivamente conseguiti.

4.3. Il monitoraggio della macchina.

A tal fine, con D.M. 28 dicembre 2021, è stato istituito in attuazione della riforma (accanto al Comitato tecnico-scientifico per la digitalizzazione) il *Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull’efficienza della giustizia penale*, sulla ragionevole durata del procedimento e sulla statistica giudiziaria, quale organismo di consulenza e di supporto nella valutazione periodica del raggiungimento degli obiettivi di accelerazione e semplificazione del procedimento penale, nel rispetto dei canoni del giusto processo, nonché di effettiva funzionalità degli istituti finalizzati a garantire un alleggerimento del carico giudiziario. Gli schemi di azione – di tipo proattivo – del Comitato (ad esempio, sullo smaltimento dell’arretrato e sui tempi di definizione dei processi, così da consentire la pronta ed efficace adozione delle più opportune iniziative organizzative per il raggiungimento degli obiettivi prefissati) possono essere in grado di condizionare il

⁹ Sulla indifferibile transizione del rito penale sui binari della tecnologia e della digitalizzazione, cons., da ultimo, B. GALGANI, [Il processo penale in ‘ambiente’ digitale: ragioni e ragionevoli speranze](#), in *Quest. Giust.*, n. 4/2021.

regolamento dei tempi della macchina della giustizia e di diffondere le più virtuose pratiche organizzative, a garanzia dell'imputato e delle altre parti.

Per modernizzare il sistema della giustizia penale servono dunque risorse, ma anche formazione, tecnica, organizzazione e controllo. La complessità della macchina esige pragmatismo e una buona dose di flessibilità operativa, nel rispetto delle garanzie difensive. Magistrati, Avvocati e Cancellieri, con l'ausilio del Ministero della Giustizia e del CSM, sono chiamati, nei rispettivi ruoli e contributi professionali, ad essere i reali protagonisti di un progetto riformatore davvero inedito e audace.

È stato acutamente osservato che *“Se e quando la giustizia è rapida i reati non si prescrivono, oggi, e i procedimenti non saranno dichiarati improcedibili, domani. Il modello virtuoso della Cassazione penale lo testimonia, e deve essere preservato e replicato”*, e che *“L'improcedibilità è un rimedio che, se il sistema è efficiente, come deve essere, non opera. Serve però a dare un ritmo al processo e un impulso a chi ne detta i tempi, attivando pratiche organizzative virtuose”*¹⁰.

Insomma: se non ora, quando¹¹?

5. Il rafforzamento della presunzione d'innocenza.

Mette conto, infine, di sottolineare la portata innovativa (per molti aspetti anche etica) del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 188, recante disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della direttiva (UE) 2016/343 sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali.

Il testo, di cui va rimarcata la coerenza con lo spirito liberale che connota il complessivo progetto riformatore del processo penale, presenta significative aperture all'effettivo recepimento delle prescrizioni di matrice europea, in punto di dichiarazioni delle autorità pubbliche sulla colpevolezza delle persone fisiche sottoposte a procedimento penale, di modalità e contenuti delle conferenze stampa e dei comunicati del Procuratore della Repubblica relativi alle indagini in corso, di concrete garanzie endoprocessuali per il rispetto di tale diritto dell'imputato.

Nei *Considerando* della direttiva, tra l'altro, si afferma che:

“(16) La presunzione di innocenza sarebbe violata se dichiarazioni pubbliche rilasciate da autorità pubbliche o decisioni giudiziarie diverse da quelle sulla colpevolezza presentassero l'indagato o imputato come colpevole fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente provata. Tali dichiarazioni o decisioni giudiziarie non dovrebbero rispecchiare l'idea che una persona sia colpevole (...).

(17) Per «dichiarazioni pubbliche rilasciate da autorità pubbliche» dovrebbe intendersi qualsiasi dichiarazione riconducibile a un reato e proveniente da un'autorità coinvolta nel procedimento penale che ha ad oggetto tale reato, quali le autorità

¹⁰ G.L. GATTA, *Intervista, Il Dubbio*, 4 agosto 2021.

¹¹ L. VIOLANTE, *I vantaggi, oltre le parole*, in *la Repubblica*, 28 luglio 2021; A. SPATARO, *Giustizia, bisogna crederci*, in *la Repubblica*, 4 agosto 2021.

giudiziarie, di polizia e altre autorità preposte all'applicazione della legge, o da un'altra autorità pubblica, quali ministri e altri funzionari pubblici, fermo restando che ciò lascia impregiudicato il diritto nazionale in materia di immunità.

(18) L'obbligo di non presentare gli indagati o imputati come colpevoli non dovrebbe impedire alle autorità pubbliche di divulgare informazioni sui procedimenti penali, qualora ciò sia strettamente necessario per motivi connessi all'indagine penale (...). Il ricorso a tali ragioni dovrebbe essere limitato a situazioni in cui ciò sia ragionevole e proporzionato, tenendo conto di tutti gli interessi. In ogni caso, le modalità e il contesto di divulgazione delle informazioni non dovrebbero dare l'impressione della colpevolezza dell'interessato prima che questa sia stata legalmente provata.

(19) Gli Stati membri dovrebbero adottare le misure necessarie per garantire che, nel fornire informazioni ai media, le autorità pubbliche non presentino gli indagati o imputati come colpevoli, fino a quando la loro colpevolezza non sia stata legalmente provata. A tal fine, gli Stati membri dovrebbero informare le autorità pubbliche dell'importanza di rispettare la presunzione di innocenza nel fornire o divulgare informazioni ai media, fatto salvo il diritto nazionale a tutela della libertà di stampa e dei media.

(20) Le autorità competenti dovrebbero astenersi dal presentare gli indagati o imputati come colpevoli, in tribunale o in pubblico, attraverso il ricorso a misure di coercizione fisica, quali manette, gabbie di vetro o di altro tipo e ferri alle gambe (...)."

La Corte EDU, d'altra parte, ha ripetutamente avvertito che neppure la rilevanza pubblica del caso può azzerare la tutela della vita privata degli individui e che, nell'ipotesi d'illegittima pubblicazione di informazioni, sussiste un preciso obbligo dello Stato di adottare misure per prevenirne il rischio e di condurre efficaci investigazioni per rimediare alla violazione di siffatti doveri.

Sicché, si auspica davvero di non assistere ancora ai purtroppo frequenti episodi di illegittima diffusione di dati sensibili, lesivi della dignità e riservatezza e della presunzione di innocenza della persona, e di persistente violazione dell'obbligo di garantire la tutela dei diritti dei soggetti coinvolti nel procedimento o dei terzi¹².

¹² Il d.lgs. 8/11/2021, n. 188 è commentato da A. SPATARO, F. RESTA e V.A. STELLA, in *Giustizia Insieme*, 14 dicembre 2021. Per una prima, puntuale e apprezzabile, attuazione v. la [Direttiva impartita il 6/12/2021](#) ai magistrati e alla polizia giudiziaria dal Procuratore della Repubblica di Perugia.