

PROCESSO PENALE e POLITICA CRIMINALE

Collana diretta da: G. Paolozzi - S. Moccia - L. Marafioti
L. Lupária - P. Marchetti - N. Selvaggi

LA PROCEDURA PENALE “RIFORMATA”

Una lettura per gli studenti

a cura di

Luca Marafioti, Giovanni Paolozzi
Federica Centorame, Giulia Fiorelli



G. Giappichelli Editore – Torino

Prologo

Luca Marafioti

Nel consegnare alla stampa i diversi contributi in materia di procedura penale “riformata” un vero e proprio prologo neppure risultava necessario.

Si è trattato, infatti, semplicemente di mettere nero su bianco e raccogliere gli interventi tenuti nel corso dell’ormai abituale appuntamento degli studenti dell’Università “Roma Tre” con il Seminario “*Cultura della prova*”, inaugurato dalle Cattedre di Diritto processuale penale oltre dieci anni fa, come cristallizzato nel primo dei Volumi che nel 2014 aveva inaugurato la nostra Collana intitolata “*Processo penale e politica criminale*”.

Né più né meno.

Eppure: al di là della naturale modestia nell’approccio alle tematiche qui sviluppate, dettato da esigenze prettamente didattiche, non rappresenta impresa insignificante quella rivolta a fornire agli studenti altrettante chiavi di lettura per orientarsi nel frastagliato panorama offerto dalla riforma introdotta con d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, recante “*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*”, più semplicemente noto come Riforma Cartabia dal nome dell’allora Ministro della Giustizia.

La vocazione “efficientista” dell’intervento non era mai stata nascosta dagli stessi riformatori e viene ripercorsa da Giovanni Paolozzi nel saggio che funge da battistrada alla raccolta dei presenti scritti e si assume la responsabilità di tracciare una carrellata proemiale. Ha avuto la bontà di fare da “chioccia” alla nidiate di commenti articolatisi durante gli incontri seminariali, come del resto ha sempre fatto negli anni, con una pazienza dimostratasi infinita.

A Lui va, perciò, uno speciale ringraziamento da parte di tutti noi.

Agli studenti rimane il compito di accostarsi alle nuove previsioni in materia di giustizia penale così come “riformata” dal decreto legislativo in esame.

Al redattore del prologo quello di tenere a freno – nei limiti del possibile – l’impulso a formulare personali opinioni sulla materia oggetto di studio: meglio limitarsi a rimandare alla lettura dei contributi ogni possibilità di ricavare una qualsiasi morale sulla direzione presa dal processo penale italiano.

Per giunta: nemmeno si è potuto formulare un bilancio preliminare sull'impatto dei nuovi istituti nel loro primo anno di vita che già bollono in pentola possibili novità normative in materia. Basti far riferimento ai lavori per una ulteriore e più organica riforma del processo penale, attraverso la nomina di una nuova Commissione ministeriale. Sono già in pieno corso ed avrebbero un duplice obiettivo, fissato dal Ministro della Giustizia: recuperare i profili del processo accusatorio, smarriti in oltre un trentennio di travagliata vita codicistica e, allo stesso tempo, aprire la strada ad un significativo snellimento delle forme processuali, in un'ottica di rinnovata celerità del rito.

Risulta, allora, arduo contenere ogni impulso di chiosare in sede di presentazione. Sarebbe, anzi, il caso di prendere posizione, essendo opportuno andare al di là di ogni apparente disorganicità della novella, al fine di individuare altrettanti punti-cardine oggetto della modifica codicistica, con l'intento di individuare il *fil rouge* che appare legarli.

Compito addirittura improbo ed a rischio di schizofrenia, data la difficoltà di ridurre a sistema disposizioni frutto di un intervento legislativo per definizione asistemico e già *sub iudice* alla luce del preannunciato progetto governativo, mediante il quale si pretende di imboccare la strada di un'organica riforma del processo penale.

Il che rischia di risolversi in un *de profundis*, non si sa ancora se temporaneo e definitivo, del modello coniato con il codice Vassalli. Un processo accusatorio "all'italiana", un processo di parti rivelatosi alla prova dei fatti fin troppo squilibrato in favore della parte pubblica e pur sempre ispirato dal proverbio "fidarsi è bene non fidarsi è meglio".

A ben vedere, l'attuale assetto normativo dimostra di non fidarsi troppo delle parti quando ciò sarebbe espressione di una logica accusatoria, preferendo qua e là un incremento di poteri giurisdizionali paternalistici e di supporto, a presidio di asseriti valori obiettivi del processo. Non si fida troppo neanche della separazione delle fasi e della, pur astrattamente ribadita, centralità del dibattimento nella formazione della prova, tanto da temere, giustamente, una eccessiva rarefazione dei controlli sulla decisione di primo grado, sulla quale a più riprese si tenta, però, di spingere l'acceleratore.

In quest'ottica, avremmo tempo di prendere coscienza di una serie di importanti fattori.

La completezza delle indagini, non solo auspicabile ma necessaria, anche nella prospettiva di fornire un'adeguata base cognitiva per un futuro giudizio o anche subito nel corso di eventuali giudizi semplificati, non può equivalere ad eternità della relativa fase.

Gli *standard* quantitativi e qualitativi delle investigazioni debbono ricadere pressoché esclusivamente sulle spalle del P.M. e il giudice non dovrebbe mai fungere da stampella per l'operato di una delle parti, a maggior ragione se si tratti dell'accusa. In nessuna sede: cautelare, di gestione su modalità, tempi ed esito delle indagini, formulazione e precisazione dell'imputazione o, addirittura

ra, rinvio a giudizio; né tantomeno in tema di introduzione della prova nel processo.

Altrettanto: nel processo accusatorio, dev'essere il P.M. il principale *homo oeconomicus*, responsabile nell'uso o dello spreco delle risorse del sistema penale, mentre il giudice non dovrebbe essere coinvolto in tale circuito, pena la perdita in termini di imparzialità e di presidi garantistici.

La novella Cartabia, viceversa, ha fatto i conti a modo suo con lo *status* in cui versa il processo penale italiano, in una legittima ma altrettanto criticabile ottica di efficientamento del sistema-giustizia. Ma non è assolutamente detto che ne inverta la deriva, finendo, anzi, per accentuare la implicita dimensione "neo-inquisitoria" che esso ha progressivamente assunto.

Lo si percepisce dall'assetto dell'indagine, non intaccato dalle precisazioni intervenute in ordine alla nozione di notizia di reato e dalla nuova articolazione in ordine ai tempi, alle proroghe in materia di indagini ed ai controlli in tema di effettiva datazione della qualifica di indagato.

Se ne ricava conferma dalle norme volte a realizzare nei fatti, sotto le mentite spoglie del controllo sulla descrizione del fatto di reato, una maggiore tenuta dell'imputazione, ormai ufficialmente manipolabile con l'aiuto del giudice. Tantomeno, essa risulterà destinata ad uno *screening* più incisivo, malgrado le novità in tema di regole di giudizio all'esito dell'udienza preliminare.

Cosicché, l'imputazione si rivela sempre di più pronta a costituire la base di una decisione destinata ad essere più difficilmente criticabile o, addirittura, a spingere l'imputato ad uscire più facilmente dal processo e dalla garanzia di un accertamento giurisdizionale in senso proprio.

Perplessità destano le norme in tema di controlli sulla costituzione delle parti e di presenza dell'imputato, quelle volte a prevenire questioni sulla competenza o di altro tipo idonee ad intralciare l'incedere del processo, così come la portata della innovazione in tema di udienza predibattimentale. Non sembrano tanto la legalità e la *fairness* processuale a dare l'impronta alle nuove norme, quanto, piuttosto, la preoccupazione di sbarazzarsi di ogni intralcio, con fredda indifferenza nei confronti della qualità dei pronunciati giurisdizionali.

Assai criticabile la legittimazione nel *corpus* codicistico di attività processuali destinate a compiersi a distanza e in forma virtuale, secondo metodologie ereditate dall'esperienza emergenziale in materia, ancorché circondate da qualche limite in più rispetto all'estremistica estensione raggiunta nel corso di una esperienza traumatica anche dal punto di vista giudiziario e che si sperava, viceversa, irripetibile.

Non tranquillizzano del tutto, benché si configurino come assai preferibili rispetto agli assetti derivanti dalla nota giurisprudenza in materia della Cassazione a Sezioni Unite, gli equilibri fissati dalla disciplina in tema di assunzione dibattimentale della prova ed immutabilità del giudice.

Si ricava, infine, conferma del "fastidio" avvertito rispetto alle possibili censure derivanti dall'insorgere di vizi processuali e, più in generale, di una stratifi-

cata preferenza verso una gestione più autarchica possibile da parte dei giudici della fase dei controlli, con partecipazione della difesa ad istanza di parte, con buona pace delle garanzie difensive e del canone di pubblicità delle udienze penali.

Non mancano, insomma, le occasioni per discutere e stimolare il senso critico da parte degli studenti su queste tematiche. Anche a prescindere da ogni, seppur sommario, rilievo, i nuovi profili della procedura penale “riformata” vanno, però, anzitutto, raccontati agli studenti la cui attenzione viene sollecitata. Compito apparentemente banale ma che resta quello principale per una raccolta di scritti che abbia assunto un obiettivo tipicamente didattico.

Capitolo I

“A vocazione efficientista”: il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150

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 procedura penale di Roma 3 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 l. delega n. 134 del 2021, nonché da alcuni indicativi passaggi della Relazione di accompagnamento, da un lato, alle proposte 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 l. 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 innestati 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 pe-

¹ V. la Relazione di accompagnamento alle proposte di modifica del c.p.p. presentate dalla commissione Lattanzi in *www.sistemapenale.it*; v. la Relazione illustrativa al d.lgs. 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 *G.U.*, Suppl. straord., 19 ottobre 2022 – Serie generale, n. 245, reperibile *online*.

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

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

nale 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 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 impernati 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

⁴Diffusamente, a questo riguardo, v. G. CANZIO, *Le linee del modello "Cartabia". Una prima lettura*, in *www.sistemapenale.it*, 25 agosto 2021, p. 1; G.L. GATTA, *Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della "legge Cartabia"*, *ivi*, 15 ottobre 2021, p. 2.

⁵Così 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».

⁶Il 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*.

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 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 1.580 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 Giusti-

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. CASIBBA-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 Esemplamente, v. Corte eur. dir. uomo, 7 dicembre 1999, *Bouilly c. Francia*; Id., 27 febbraio 1992, *G. c. Italia*; Id., 27 giugno 1968, *Kemmache c. Francia*.

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

zia, 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.

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 l. 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

¹¹ Cfr. Ministero della Giustizia – Monitoraggi della giustizia civile e penale.

¹² Cfr. Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), in *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».

¹³ F. PALAZZO, *I profili di diritto sostanziale della riforma penale*, in *www.sistemapenale.it*, 8 settembre 2021, il quale sottolinea 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.

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.

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 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 l. 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.

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

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

¹⁷ In tutti gli studi che si occupano di questo diritto viene evidenziato che il canone costituzio-

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 sfortimento 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 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

nale, impegnando «la legge [ad] assicura[re] la durata ragionevole [del processo]» si impernia sulla dimensione la 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.E. 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.

¹⁸Tra 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 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.

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 garanzie 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 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,

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.

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

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 perverrebbe 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.

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 fe-

²⁴ P. FERRUA, *La ragionevole durata*, cit., p. 113.

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

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

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

nomeno 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 ricusazione 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 necessaria per 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.

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

²⁹Addirittura 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.

³⁰In tal senso v. P. FERRUA, *La ragionevole durata*, cit., p. 114.

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 legato 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.

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.

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».

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. 10 ottobre 2022, n. 150 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.d.l. AC 2435, contenente "*Delega al Governo per l'efficienza del*

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.

processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello", poi, evoluto nella l. delega 27 settembre 2021, n. 134, cui il sopra citato decreto legislativo, a sua volta, ha dato attuazione, non ha ancora raggiunto il 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, nn. 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

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, 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*, coordinato da M. Chiavario, 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.

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.

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, l. delega 27 settembre 2021, n. 134, il quale, analogamente all'art. 7 della l. 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 precedente.

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

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.

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 l. 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 considerazione del fatto che l'attuazione della l. 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 l. delega n. 134 del 2021 avrebbe prodotto una, sia pur radicale, modificazione delle regole e non del modello di processo penale.