

**19/PP/2020 - Disegno di Legge AC n. 2435: Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello. - Disposizioni in materia di prescrizione e di improcedibilità dell'azione penale.**

*(delibera 29 luglio 2021)*

«Il Consiglio,  
visto il disegno di legge AC n. 2435 presentato alla Camera dei deputati il 13 marzo 2020 (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le Corti d'Appello) e gli emendamenti al riguardo presentati dal Ministro della Giustizia in data 14.7.2021 (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari);

osserva:

**I. Premessa.**

Il presente parere fa riferimento al disegno di legge AC n. 2435 e agli emendamenti al riguardo presentati dal Ministro della Giustizia, in data 14 luglio 2021.

Il Consiglio - tenuto conto della brevità dei tempi a disposizione e dell'ampiezza del progetto di riforma - ha ritenuto di svolgere, pur in assenza – al momento della proposta della Sesta commissione - della richiesta di parere da parte del Ministro, una prima valutazione dell'intervento normativo da ultimo presentato con la proposta di emendamenti, concentrando l'attenzione, in particolare, sulle disposizioni in materia di prescrizione e di improcedibilità dell'azione penale (e ciò specialmente in considerazione della rilevante incidenza che le modifiche proposte potranno avere sulla funzionalità degli uffici giudiziari).

**II La prescrizione (nel sistema vigente e nelle modifiche previste nel disegno di legge A.C. n. 2435, nonché nella proposta emendativa del Governo)**

***II.1 Il regime vigente***

L'istituto della prescrizione è attualmente regolato dagli artt. 157 a 161 c.p..

Per quanto qui di interesse, in base al vigente art. 159, co. 2, c.p. (come modificato dalla L. 3/2019), il corso della prescrizione è sospeso dalla pronuncia della sentenza di primo grado (o del decreto di condanna) fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio (o dell'irrevocabilità del decreto di condanna).

***II.2 Le modifiche previste nel disegno di legge A.C. n. 2435***

Le modifiche all'istituto, quali recate dal disegno di legge A.C. n. 2435 e dalla proposta emendativa del Governo, attengono, principalmente, all'incidenza, sul corso della prescrizione, della sentenza di primo grado.

L'art. 14 del D.d.L. si propone di intervenire sull'art. 159, co. 2, c.p. per **modificare la regola della generalizzata sospensione della prescrizione con la pronuncia della sentenza di**

**primo grado**; ciò, muovendo dalla considerazione che dovrebbe ritenersi più “*corretto* [...] *valorizzare la differenza di posizione tra coloro nei cui confronti l’interesse dello Stato al perseguimento dei reati contestati si è concretizzato in un provvedimento di accertamento (pur non definitivo) della loro responsabilità e coloro i quali, invece, sono stati assolti.*”.

In quest’ottica, novellando l’art. 159, co. 2, c.p., si prevede che il corso della prescrizione è **sospeso** solo dalla **sentenza di condanna** di primo grado (e non più dalla sentenza di assoluzione); se l’imputato condannato in primo grado è poi assolto in appello, ovvero se la sentenza di condanna è annullata, anche per un vizio procedurale, la sospensione riprende il suo corso e, al fine del suo maturare, si computano i periodi di sospensione.

Se la sentenza di proscioglimento è impugnata e almeno uno dei reati per cui si procede si prescrive entro l’anno successivo dalla scadenza del termine previsto dall’art. 544 c.p.p. per il deposito della motivazione, il corso della prescrizione rimane sospeso per un periodo massimo di un anno e sei mesi, a decorrere dalla scadenza del termine di cui all’art. 544 c.p.p. per il deposito della motivazione della sentenza di primo grado, anche se emessa in sede di rinvio, sino alla pronuncia del dispositivo della sentenza di appello, ovvero, per un periodo massimo di sei mesi, a decorrere dalla scadenza del termine per il deposito della motivazione di secondo grado, anche se emessa in sede di rinvio, sino alla pronuncia del dispositivo della sentenza definitiva. Se l’imputato è assolto anche in grado di appello, la durata della sospensione si computa ai fini della determinazione del tempo necessario al maturare della prescrizione.

Se durante tali periodi si verifica un’ulteriore causa di sospensione i termini sono prolungati per il periodo corrispondente.

### **II.3 Le proposte emendative del Governo**

La modifica proposta in sede di emendamenti - invece (secondo l’art. 161 *bis* c.p., di nuovo conio) - prevede che la **sentenza di primo grado determini comunque il definitivo arresto della prescrizione**, sia essa di **condanna** o di **assoluzione**.

Analogo effetto non consegue all’emissione del decreto penale di condanna, che è stato incluso tra gli atti che determinano solo l’interruzione della prescrizione (*lett. b*).

In caso di annullamento della sentenza di secondo grado, con regressione del procedimento al primo grado o in una fase anteriore, la prescrizione riprende il suo corso dalla pronuncia definitiva della sentenza di annullamento.

### **III L’improcedibilità dell’azione penale (per superamento dei termini di ragionevole durata dei giudizi di impugnazione: art. 14 *bis* della proposta emendativa del governo). Descrizione della disciplina proposta.**

La proposta emendativa del Governo - oltre al contestuale intervento in tema di prescrizione - introduce la nuova figura della **improcedibilità (dell’azione penale) per superamento dei termini di ragionevole durata dei giudizi di impugnazione**, quale “*estremo rimedio*” volto a garantire “*la tutela del diritto fondamentale alla ragionevole durata del processo*”.

In particolare, l’art. 14 *bis*<sup>1</sup> del testo recato dagli emendamenti introduce nel testo del c.p.p. l’art. 344 *bis*, in base al quale l’azione penale diventa improcedibile quando siano decorsi, senza che sia stato definito il giudizio:

---

<sup>1</sup> “Art. 14 *bis* (Disposizioni in materia di ragionevole durata dei giudizi di impugnazione)

Al codice di procedura penale sono apportate le seguenti modificazioni .

a) dopo l’art. art. 344, è inserito il seguente :

a) Art. 344 *bis*.(Improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione):

- **due anni**, nel procedimento di **appello**;
- **un anno**, nel giudizio di **Cassazione**.

I termini sopra indicati decorrono dal **novantesimo giorno successivo** alla scadenza del **termine** previsto dall'articolo 544 c.p.p. (eventualmente prorogato ai sensi dell'articolo 154 disp. att. c.p.p.) **per il deposito** della motivazione della sentenza di primo e di secondo grado (comma 1, lett. a, n. 3).

Soltanto **con riferimento ad alcuni delitti** (quelli di cui agli artt. 407, comma 2, lettera a), 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322 e 322-bis c.p.), qualora il **giudizio** sia **particolarmente complesso** (in considerazione del numero delle parti, delle imputazioni, del numero o della complessità delle questioni di fatto o di diritto da trattare), i termini di durata massima del processo **possono essere prorogati**, con ordinanza del **giudice**.

*“1. La mancata definizione del giudizio di appello entro il termine di due anni costituisce causa di improcedibilità dell'azione penale.*

*2. La mancata definizione del giudizio di cassazione entro il termine di un anno costituisce causa di improcedibilità dell'azione penale.*

*3. I termini di cui ai commi 1 e 2 decorrono dal novantesimo giorno successivo alla scadenza del termine previsto dall'articolo 544, come eventualmente prorogato ai sensi dell'articolo 154 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie, per il deposito della motivazione della sentenza;*

*4. Nei procedimenti per i delitti di cui all'articolo 407, comma 2, lettera a), e per i delitti di cui agli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322 e 322-bis del codice penale i termini di durata massima del processo possono essere prorogati con ordinanza del giudice procedente nel caso di giudizio particolarmente complesso, in ragione del numero delle parti o delle imputazioni o del numero o della complessità delle questioni di fatto o di diritto da trattare, per un periodo non superiore a un anno nel giudizio di appello e a sei mesi nel giudizio di legittimità.*

*5. I termini di durata massima del processo sono sospesi, con effetto per tutti gli imputati nei cui confronti si sta procedendo, nei casi previsti dall'articolo 159, primo comma, del codice penale e, nel giudizio di appello, anche per il tempo occorrente per la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale. In caso di sospensione per la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale, il periodo di sospensione fra un'udienza e quella successiva non può comunque eccedere i sessanta giorni.*

*6. La declaratoria di improcedibilità non ha luogo quando l'imputato chiede la prosecuzione del processo.*

*7. Le disposizioni di cui al comma 1 e ai commi da 4 a 6 si applicano anche nel giudizio conseguente all'annullamento della sentenza con rinvio al giudice competente per l'appello. In questo caso, il termine di durata massima del processo decorre dal novantesimo giorno successivo alla scadenza del termine previsto dall'articolo 617.*

*8. Le disposizioni del presente articolo non si applicano nei procedimenti per i delitti puniti con l'ergastolo, anche come effetto dell'applicazione di circostanze aggravanti.»*

*b) all'articolo 578 sono apportate le seguenti modificazioni:*

*1) la rubrica è sostituita dalla seguente: «Decisione sugli effetti civili nel caso di estinzione del reato per amnistia o per prescrizione e nel caso di improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione.»;*

*2) dopo il comma 1 è aggiunto il seguente:*

*«1-bis. Quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato, a favore della parte civile, il giudice di appello e la Corte di cassazione, nel dichiarare improcedibile l'azione penale per il superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione, rinviando per la prosecuzione al giudice civile competente per valore in grado di appello, che decide valutando le prove acquisite nel processo penale.»*

*2. Le disposizioni del presente articolo si applicano ai soli procedimenti di impugnazione che hanno ad oggetto reati commessi a far data dal 1° gennaio 2020.*

*3. Per i procedimenti di cui al comma 2 nei quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, siano già pervenuti al giudice dell'appello o alla Corte di cassazione gli atti trasmessi ai sensi dell'articolo 590 del codice di procedura penale, i termini massimi di durata del processo decorrono dalla data di entrata in vigore della presente legge.*

L'eventuale proroga non può essere di durata superiore ad un anno nel giudizio di appello e a sei mesi nel giudizio di legittimità (comma 1, lett. a, n. 4).

I termini di durata massima del processo, analogamente a quelli di prescrizione, sono **sospesi**, con effetto per tutti gli imputati, nei casi previsti dall'articolo **159, co. 1, c.p.** e, nel giudizio di appello, anche per il tempo occorrente alla **rinnovazione dell'istruzione dibattimentale**; il periodo di sospensione **fra un'udienza e quella successiva**, non può essere superiore a **sessanta giorni** (comma 1, lett. a, n. 5).

**L'imputato, come per la prescrizione, può rinunciare agli effetti dell'improcedibilità e, in questo caso, il giudizio prosegue** (comma 1, lett. a, n. 6).

I termini di durata del giudizio di appello e tutte le ulteriori disposizioni sopra illustrate trovano applicazione anche quando il giudice di secondo grado proceda al giudizio per effetto dell'annullamento con rinvio della sentenza da parte della Corte di Cassazione; i termini in questo caso decorrono dal novantesimo giorno successivo alla scadenza del termine per il deposito della motivazione di cui all'art. 617 c.p.p. (comma 1, lett. a, n. 7).

La causa di **improcedibilità non opera** nei procedimenti relativi ai delitti puniti con l'**ergastolo**, anche ove detto trattamento sanzionatorio derivi dalla contestazione di circostanze aggravanti (comma 1, lett. a, n. 8).

Se nei confronti dell'imputato sia stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato a favore della parte civile, il giudice di appello e la Corte di cassazione, nel dichiarare improcedibile l'azione penale per il superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione, rimette le parti davanti al giudice civile di secondo grado competente per valore, il quale deciderà sulla base delle prove acquisite nel processo penale (comma 1, lett. b, n. 2).

Infine, è stata introdotta una **disciplina transitoria**, in base alla quale il nuovo istituto si applica ai soli **procedimenti** che hanno ad oggetto reati **commessi a far data dal 1° gennaio 2020** (art. 14 *bis*, co. 2).

Si prevede, altresì, che per i suindicati procedimenti, se, alla data di entrata in vigore della presente legge, gli atti siano già pervenuti al giudice dell'appello o alla Corte di cassazione, i termini massimi di durata del processo decorrono dalla data di entrata in vigore della legge (art. 14 *bis*, co. 3).

### III.1 Le linee generali dell'istituto e i profili di criticità

La proposta di novella normativa, a giudizio di questo Consiglio, presenta **numerosi profili di criticità**, tanto di ordine **sistematico** che di ordine **pratico**.

\*

La relazione illustrativa dell'emendamento si diffonde lungamente nell'indicare la diversità che sussiste tra l'istituto della *improcedibilità* e quello della *prescrizione*.

Si afferma, infatti, che:

- **l'improcedibilità opera sul piano processuale**, ed è funzionale a garantire il principio della *ragionevole durata del processo*;

- la **prescrizione**, invece, esplica **effetti sostanziali** poiché **estingue il reato**, quando, per effetto del decorso del tempo, *scema la memoria storica del fatto e, con essa, l'interesse sociale a punirlo*<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Occorre evidenziare che mentre il *decorso del termine di prescrizione* estingue il reato, il *decorso dei termini processuali* estingue il processo (sebbene, in punto di punibilità, le *conseguenze* possano essere considerate analoghe).

Più in generale, se manca una *condizione di procedibilità*, il processo nasce "viziato" e il giudice può disporre solo il non (doversi o) potersi procedere (con la conseguenza che, in linea teorica, non si potrà sapere se

Muovendo da queste premesse, la novella normativa proposta prova a coordinare i due istituti, indirizzandoli ad operare in maniera sinergica

Secondo la nuova disciplina, infatti, **il corso della prescrizione cessa con la sentenza di primo grado**; ma, **dopo** un intervallo temporale breve (novanta giorni dalla scadenza del termine per il deposito della motivazione), **iniziano a decorrere altri termini**, uguali per tutti i reati (salva la possibilità di proroga per alcuni), entro i quali devono essere conclusi i giudizi di impugnazione, pena l'improcedibilità dell'azione.

Dunque:

- **fino alla sentenza di primo grado opera il termine di prescrizione del reato**, calcolato dalla data di commissione del fatto e differenziato in ragione della sua gravità e della personalità dell'autore.

- **dopo la sentenza di primo grado**, trascorso un breve lasso di tempo, **iniziano a decorrere altri termini**, uguali per tutti i reati e per tutti gli autori, che *prescindono dalla concreta durata del processo di primo grado*: e mentre l'eventuale decorso del termine di prescrizione estingue il reato, il decorso dei termini processuali estingue, di fatto, il processo, seppure con conseguenze *solo in fatto* (in punto di punibilità) analoghe.

#### A) PROFILI (DI CRITICITÀ) DI CARATTERE SISTEMATICO

### III.2 La dubbia compatibilità del rimedio con il principio di obbligatorietà dell'azione penale e con il principio di uguaglianza.

La prospettiva presente nel disegno del legislatore, pur muovendo dalla diversità dei due istituti regolati (prescrizione-improcedibilità), si traduce però, proprio nella misura in cui tenta di renderli compatibili, in un **primo rilevante elemento di criticità**.

Così come delineata, infatti, la disciplina del nuovo istituto introdotto ("improcedibilità" - *recte*: "improseguibilità" - dell'azione penale) parrebbe anzitutto entrare in frizione con il **principio di obbligatorietà dell'azione penale**.

Invero, a fronte di un **reato per il quale non sono maturati i termini di prescrizione** - e per il quale, in ipotesi, vi è stato finanche accertamento di responsabilità in primo grado (o persino, in caso di doppia pronuncia conforme, in due gradi) - la dichiarazione di *improcedibilità* (per decorso del "termine di fase" nel giudizio di impugnazione, e la conseguente impossibilità di proseguire l'azione penale) implica una **ingiustificata e irrazionale rinuncia** dello Stato al dovere di accertamento dei fatti e delle eventuali responsabilità sul piano penale, rispetto ad un **reato certamente non estinto**.

In altri termini, **nonostante la persistente obbligatorietà dell'azione penale** - in quanto riferibile a reato ancora esistente e non estinto - quest'ultima **non può essere più** (giuridicamente) **coltivata**.

\*

Notevoli perplessità, d'altra parte, emergono anche sul piano del rispetto del **principio di uguaglianza**.

---

l'imputato sarebbe stato assolto o condannato all'esito del processo, rimanendo questione sostanzialmente insoluta se l'asserito reato esistesse o no: e tuttavia, è chiaro che, in punto di "punibilità", nessuna conseguenza afflittiva deriverà da una simile situazione).

Se manca una *condizione di punibilità*, invece, l'imputato verrà *assolto*.

In tutti questi casi, naturalmente, valutando la situazione da un punto di vista pratico, la pena è *concretamente evitata*; si tratta, tuttavia, di una *assimilabilità (solo) in punto di fatto* delle conseguenze "pratiche" delle situazioni considerate, senza che se ne possa evidentemente dedurre una parificazione (anche) in punto di diritto.

Invero, nell'impianto della riforma proposta risultano indifferenti, ai fini dell'esito di improcedibilità:

- l'effettiva **durata del processo di primo grado**;
- il **tempo trascorso** tra il fatto e la sentenza di primo grado, e la **personalità dell'autore**;
- nonché, se non con limitate eccezioni, la **complessità degli accertamenti richiesti** e la **gravità dei fatti**.

Ciò potrebbe determinare **effetti paradossali** e difficilmente giustificabili.

Un esempio concreto può certamente aiutare a comprendere meglio quanto affermato.

Si immagini un **processo avente ad oggetto reati puniti con pene edittali elevate** (si pensi ai più comuni reati di cui all'art. 73 D.P.R. 309/90 o a quelli di rapina, anche non aggravata), la cui consumazione sia avvenuta in *epoca ravvicinata* rispetto alla data di inizio del processo.

a) Supponendo che il giudizio di primo grado sia durato dieci anni e che la sentenza sia intervenuta prima della prescrizione del reato, la causa di improcedibilità non si avvererebbe se il giudizio di appello fosse, comunque, definito in due anni e quello di Cassazione entro un anno: dunque, un processo durato tredici anni si potrebbe concludere, comunque, con una condanna definitiva.

b) Immaginando, invece, che, *per lo stesso fatto*, il processo di primo grado sia definito in pochi mesi - o persino in pochi giorni (una tale evenienza è tutt'altro che infrequente, ad es., nei casi di *giudizio direttissimo a seguito di convalida dell'arresto*) - e che il processo di appello *superi i due anni* e si debba, pertanto, dichiarare la improcedibilità dell'azione, si avrebbe che un processo durato poco più di due anni dovrebbe essere definito senza accertamento del fatto e con una sentenza di non doversi procedere.

**Simili conseguenze sono palesemente irragionevoli**, determinando una *sperequata attuazione concreta* del diritto alla *ragionevole durata* del processo (ancorché riferibile, in ipotesi, alla *medesima tipologia di fatto penalmente perseguibile*):

- nel primo caso, invero, i termini di durata sarebbero reputati ragionevoli benché pari, tra il primo e il secondo grado, ad oltre dodici anni;
- nel secondo, al contrario, dovrebbero qualificarsi irragionevoli nonostante la loro durata enormemente più ridotta (poco più di due anni).

\*

D'altra parte, una simile criticità discende già dalla considerazione che la novella normativa proposta, pur richiamandosi al principio - enunciato tanto nella Carta costituzionale (art. 111, comma 2), che nelle fonti sovranazionali (art. 6, § 1, CEDU) - di ragionevole durata del *processo*, regola, poi, una (asseritamente) "ragionevole" durata (non del processo, ma) dei gradi di impugnazione, traducendosi, quindi, in una **non appropriata attuazione della stessa regola di principio** alla quale si ispira.

L'automatismo che governa l'istituto può in tal modo condurre a ritenere **ragionevoli tempi obiettivamente lunghi** e **irragionevoli tempi estremamente brevi**, così accordando alla garanzia un differenziato grado di tutela, che riverbera in termini di ingiustificata e irrazionale disparità di trattamento.

### III.3 L'irragionevolezza delle previsioni dettate per il caso di reati particolarmente gravi e di giudizio particolarmente complesso.

A) Considerazioni del medesimo tipo potrebbero ravvisarsi, intanto, con riferimento alla previsione che esclude dal regime dell'improcedibilità i **reati puniti con la pena dell'ergastolo**, in analogia con quanto disposto dall'art. 157, ul. co., c.p.

Invero, mentre **l'imprescrittibilità dei reati sanzionati con pena perpetua** si giustifica sul presupposto che la gravità del *vulnus* che essi arrecano alla collettività rende **sempre attuale l'interesse** dello Stato ad esercitare la **pretesa punitiva**, la **ragionevole durata del processo** si riconnette, *in ogni caso*, alla necessità di *esaurire l'accertamento del fatto e delle eventuali connesse responsabilità* entro un **termine congruo**, sia nell'interesse dell'imputato, onde evitare che subisca la "pena del processo" per un tempo indefinito, sia nell'interesse della vittima a veder riparato il danno subito in un tempo congruo.

Ma - si badi - la **gravità del reato** e l'entità della sanzione edittale non hanno **alcuna correlazione con la complessità** dell'accertamento e con i tempi necessari per il giudizio: per cui, una *distinzione dei tempi di durata ragionevole* del processo - con possibile protrazione (in ipotesi) *sine die* dei tempi di definizione del processo per reati particolarmente gravi - dipendente dalla tipologia del reato appare ben poco giustificabile sul piano dei principi.

\*

Per altro verso - d'altra parte - l'eccezione prevista per i delitti puniti con l'ergastolo rischierebbe anche di creare **notevoli inconvenienti sul piano pratico**.

L'assenza di un termine per la definizione del giudizio di secondo grado, nella drammatica situazione della Corti d'appello di cui si dirà meglio più avanti, porterebbe, infatti, in specie se l'imputato non fosse detenuto, a postergare la trattazione di questi giudizi oltre il termine di due anni, con l'eventualità, in caso di esclusione della sussistenza di una delle aggravanti che determinano la pena dell'ergastolo, di dover poi dichiarare l'improcedibilità dell'azione penale.

\*\*\*

B) Un **ulteriore profilo di criticità** presenta la disposizione in materia di **proroga dei termini** di ragionevole durata in caso di **giudizio particolarmente complesso**.

La (circostritta) categoria dei reati inclusi nel novero di quelli per i quali, *soltanto*, è possibile la proroga del termine (in misura non superiore ad un anno per il giudizio di appello e non superiore a sei mesi per il giudizio di legittimità) non esaurisce, infatti, le ipotesi di procedimenti nei quali il giudizio anche, nei gradi successivi al primo, può risultare (e di solito risulta) particolarmente complesso, potendo gli indicatori di complessità di cui al co. 4 dell'art. 344 bis c.p.p. ricorrere anche in procedimenti aventi ad oggetto ulteriori fattispecie di reato.

Sono, ad esempio, esclusi dal novero dei reati per i quali rileva la complessità del giudizio, tra gli altri, quelli di **inquinamento ambientale**, di **disastro ambientale**, di **disastro ferroviario**, di crollo di costruzioni o altri disastri dolosi, di omicidio colposo in materia sanitaria o con violazioni delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro. L'esperienza giudiziaria insegna, però, che processi aventi ad oggetto queste tipologie di reati si caratterizzano con grandissima frequenza per un **elevato grado di complessità**, non solo per il numero delle parti (imputati e parti offese), ma anche per le plurime questioni, di fatto e di diritto, che l'accertamento del fatto normalmente implica.

Nei casi in cui la trattazione del processo - per il numero delle parti, delle imputazioni, delle plurime e complesse questioni (di fatto e di diritto) da risolvere - richieda **necessariamente tempi lunghi**, collegare l'improcedibilità dell'azione penale al mero sforamento dei termini di base, senza alcuna possibilità di proroga, non risponde ad un corretta declinazione del principio di ragionevole durata del processo (che deve sempre essere bilanciato con l'esigenza che l'accertamento si svolga nella sua *pienezza* e nel rispetto di *tutte le prerogative difensive di tutte le parti*).

#### **III.4 (Segue): La giurisprudenza sovranazionale in tema di ragionevole durata e di effettività dell'accertamento giurisdizionale.**

Indicazioni circa la corretta declinazione del principio di ragionevole durata provengono, d'altra parte, dalla giurisprudenza sovranazionale.

La Corte di Giustizia europea, 11.7.2013, *Novikovic c. Russia*, § 64, ha, infatti, affermato che la "ragionevolezza" dei tempi processuali deve essere ragguagliata al caso concreto (la complessità e il "peso" del quale sono parametri indicativi) ed è tale quando i tempi non siano né troppo lunghi, né troppo brevi, ma idonei a perseguire il fisiologico risultato del processo, vale a dire l'accertamento di responsabilità, nel pieno rispetto di tutti i canoni del giusto processo.

Tale indirizzo è stato ribadito di recente dalla Corte di Strasburgo.

Nella sentenza del 18.3.2021, *Petrella c. Italia* (Sez. I), è stato affermato che la durata ragionevole di un procedimento va apprezzata alla stregua di alcuni indici corrispondenti alla **complessità della vicenda** e al comportamento degli organi inquirenti e delle autorità competenti e - nell'ottica di un equilibrato bilanciamento di detto principio con quello di pervenire a definizione nel merito del giudizio - ha poi indicato come più adeguate a dare attuazione al principio della ragionevole durata misure di segno positivo, volte ad accelerare il corso del processo.

In particolare, la Corte di Strasburgo, con la nota sentenza *Scordino c. Italia*, C. Eur., 29.3.2006, ha affermato che l'art. 6 § 1 della CEDU obbliga in primo luogo gli Stati membri a **organizzare il loro sistema giudiziario in modo che i processi siano definiti** in termini ragionevoli; per l'eventualità, poi, che il sistema sia in sé deficitario o in concreto non idoneo, gli Stati devono dotarsi di un ricorso che permetta di accelerare la procedura al fine di evitarne una durata eccessiva; per l'eventualità che la violazione si sia già avverata, dovranno prevedersi soluzioni di tipo risarcitorio o compensativo (riduzioni sanzionatorie); da ultimo e, solo in casi estremi, forme (non meglio precisate) definitive di arresto.

Soluzioni del tipo da ultimo indicate sono state vagliate dalla Corte di giustizia che, in una recente pronuncia (sent. del 24.1.2017 J.R. c. Belgio; *Hiernaux c. Belgio* del 24.1.2017), a proposito del sistema processuale belga nel quale, in via pretoria, è ammessa la possibilità, nell'istruzione e nel giudizio, di forme di non luogo a procedere per il decorso del tempo, ha ritenuto la compatibilità di un siffatto rimedio con il diritto dell'Unione, a condizione che il tempo trascorso abbia causato una dispersione delle prove e, quindi, che abbia irrimediabilmente pregiudicato i diritti di difesa.

Nel solco della pronuncia sopra indicata si colloca l'ordinanza della Corte di giustizia del 13.12.2000, *SGA c. Commissione* (C-39/00), che, nel ritenere applicabile il principio della ragionevole durata anche nei giudizi innanzi ad essa instaurati, ha affermato che la durata del processo è irragionevole quando abbia compromesso le *chances* difensive e che, quindi, il superamento del termine ragionevole, di per sé, non giustifica l'annullamento della decisione impugnata, a meno che l'eccessivo protrarsi dei tempi processuali abbia determinato la violazione dei diritti di difesa.

Dunque, nella giurisprudenza sovranazionale, istituti assimilabili a quello della 'prescrizione processuale' rinvengono la loro *ratio* giustificativa non già nel mero decorso del tempo, ma piuttosto nel **concreto pregiudizio che quest'ultimo arreca** alle prerogative difensive.

Nell'ambito delle decisioni sovranazionali di interesse per la valutazione di compatibilità dell'istituto dell'improcedibilità con il diritto dell'Unione deve poi segnalarsi la sentenza della Grande Sezione della Corte di Giustizia dell'8 settembre 2015, con la quale è stato affermato che gli artt. 160 e 161 c.p., laddove fissano un termine massimo, superato il quale il reato si prescrive, sono in contrasto con l'ordinamento comunitario nella parte in cui

impediscono allo Stato Italiano di adempiere agli obblighi di effettiva tutela degli interessi finanziari dell'Unione imposti dall'art. 325 TFUE nei casi di frodi tributarie di *rilevante entità*, altrimenti non punite, *in un numero considerevoli di casi*.

Su questo presupposto, la Corte ha affermato l'obbligo, per il giudice nazionale, di disapplicare la disciplina interna in materia di atti interruttivi della prescrizione, derivando da essa l'impunità penale a fronte di fatti costitutivi di una frode grave in materia di IVA o di interessi finanziari dell'Unione.

È noto che, a seguito del rinvio pregiudiziale disposto dalla Corte Costituzionale con ordinanza del 26. 1. 2017, la Corte di Giustizia, con una successiva pronuncia del 5 dicembre del 2017, ha precisato che la disapplicazione non può avvenire in violazione del principio di legalità dei reati e delle pene.

Rimane nondimeno netta la **valutazione di sfavore** per istituti che **impediscono l'accertamento** di reati in materia di IVA o di frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione; sotto questo profilo l'istituto dell'improcedibilità, come detto, produce effetti non dissimili da quelli che conseguono alla prescrizione.

Guardando poi al panorama degli ordinamenti europei, gli strumenti previsti, quale sanzione per il superamento dei termini di ragionevole durata del processo, consistono per lo più in **rimedi di natura compensativa e/o risarcitoria**.

Nel **sistema tedesco**, ad esempio, è prevista una riduzione della pena commisurata alla durata del processo, ovvero un accertamento senza esecuzione della sanzione. Per le assoluzioni tardive è, invece, riconosciuto un indennizzo maggiore di quello previsto dalla legge Pinto e liquidato dallo stesso giudice che ha pronunciato la sentenza.

Solo in casi estremi di irragionevole durata del processo, il giudice ha la facoltà di dichiarare non doversi procedere in ragione del pregiudizio già causato all'imputato, sempre che il fatto sia di lieve entità e non sussista un interesse pubblico al suo accertamento.

### III.5 Le ricadute processuali dell'improcedibilità

In costanza della **pienezza della potestà punitiva dello Stato**, incisa solo dall'estinzione del reato per prescrizione, uno **sbarramento alla prosecuzione** del processo, collegata al mero decorso del tempo di durata dei giudizi di impugnazione (e l'ulteriore effetto di un travolgimento delle decisioni già intervenute) implica una rinuncia all'accertamento dei fatti e delle eventuali responsabilità, che:

a) lede l'interesse pubblico, per così dire, 'ordinamentale', del processo all'**attuazione della legge penale** in funzione della tutela di beni giuridici, individuali e collettivi;

b) compromette i **diritti facenti capo alla singola vittima del reato**, protagonista necessaria del processo penale sin dalla fase delle indagini, e portatrice, secondo la normativa e la giurisprudenza sovranazionale, di un interesse che non si esaurisce nelle richieste risarcitorie, ma si declina anche in una dimensione processuale, come pretesa soggettiva alla sottoposizione a processo dei presunti autori del fatto, all'accertamento delle loro eventuali responsabilità (secondo i canoni del giusto processo), alla punizione, qualora riconosciuti responsabili<sup>3</sup>;

c) determina un **irragionevole spreco di attività** processuali;

d) nuoce allo stesso imputato nei casi in cui sia stato assolto in primo grado, o addirittura anche in secondo grado, costringendolo alla difficile alternativa di scegliere tra la definizione processuale e il rischio della rinuncia alla stessa.

---

<sup>3</sup> Molteplici sono gli strumenti europei e internazionali che impongono obblighi di tutela dei diritti della vittima nell'ambito del processo penale. E' qui sufficiente il riferimento alla direttiva fondamentale 2012/29/UE che abroga e sostituisce la precedente decisione quadro 220/2003/ GAI.

Sotto altro profilo, deve poi rilevarsi **l'irrazionalità complessiva** di un sistema che, da un canto sterilizza il decorso della prescrizione con la pronuncia della sentenza di primo grado, allo scopo di non ostacolare l'accertamento del reato, l'eventuale ascrizione delle responsabilità e l'irrogazione della pena, dall'altro riduce drasticamente i tempi dell'accertamento attraverso l'introduzione di un istituto processuale che, al superamento di predeterminati termini nei gradi successivi del giudizio, paralizza l'azione penale, con ricadute, sul piano della punibilità, non dissimili da quelle derivanti dall'estinzione del reato per prescrizione e con effetti più radicali.

Ed invero, nel caso della prescrizione, la potestà punitiva dello Stato viene meno perché il reato, per effetto del decorso del tempo, si estingue.

L'improcedibilità, invece, opera dopo che il decorso della prescrizione è cessato e, quindi, in costanza di un interesse pubblico ancora attuale alla persecuzione del reato.

La prescrizione matura in tempi variabili, commisurati alla natura dei reati e al loro trattamento sanzionatorio, ed è sensibile, nel suo dispiegarsi, al sopravvenire di eventi (quelli inclusi tra le cause di sospensione o di interruzione) che determinano una rimodulazione della sua durata.

L'improcedibilità è collegata, invece, al decorso di termini omogenei, prorogabili, al ricorrere di alcune condizioni, solo in procedimenti aventi ad oggetto alcune tipologie di reati, sospesi in concomitanza di particolari stasi processuali o di esigenze di rinnovazione dell'istruttoria in grado di appello.

Infine, la sentenza che dichiara l'estinzione del reato per prescrizione non travolge l'accertamento di fatto effettuato nei gradi precedenti del giudizio, dovendo il giudice dell'impugnazione sempre apprezzare l'eventuale ricorrenza delle cause di proscioglimento di cui all'art. 129, co.2, c.p.p. e, in alcuni casi (condanna alle statuizioni civili o confisca di beni), persino accertare la responsabilità, pur senza addivenire ad una pronuncia di condanna.

L'improcedibilità, invece, **amputa, in modo definitivo, il potere decisorio del giudice**, al quale può essere restituito solo dall'imputato, con la rinuncia alla causa di improcedibilità; inoltre, **travolge l'accertamento già effettuato** (in favore o in danno dell'imputato), anche quando questo abbia raggiunto un significativo grado di stabilità per effetto di due pronunce di merito conformi. La caducazione della sentenza di merito, conseguente a quella di rito per improcedibilità, comporterà il venir meno di tutte le statuizioni in essa contenute.

Va peraltro evidenziato che i giudici che dichiareranno l'improcedibilità dell'azione penale trasmetteranno gli atti al giudice civile relativamente alle pretese della parte civile, il quale dovrà quindi affrontare un nuovo giudizio davanti ad un diverso giudice, con un presumibile allungamento dei tempi di decisione in ordine alle sue domande.

A parte l'equivoca disposizione in cui è previsto che il giudice civile decida "valutando le prove acquisite nel processo penale" di cui non è chiara la assoluta intangibilità delle prove assunte in altro giudizio, si può paventare un effetto paradossale dalla riforma, ossia che la ragionevole durata del processo sia assicurata solo agli imputati, mentre per le parti civili vi sarebbe una disciplina deteriore rispetto a quanto ad oggi previsto dall'art. 578 cod. proc. pen.<sup>4</sup> in caso di dichiarazione di prescrizione del reato pronunciata nel giudizio di gravame. Infatti in tali ultimi casi la norma fa salva la decisione di primo grado di condanna al risarcimento del danno anche con un'eventuale provvisoria, a volte con la provvisoria

---

<sup>4</sup> Art. 578 c.p.p. : Quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato, a favore della parte civile, il giudice di appello e la Corte di Cassazione, nel dichiarare il reato estinto per amnistia o per prescrizione, decidono sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli interessi civili.

esecutività di tali statuizioni (artt. 539-540 c.p.p.), che diverrebbero invece inefficaci a seguito della declaratoria di improcedibilità.

Quanto agli **ulteriori effetti della pronuncia**, deve ritenersi che, sebbene essa sia di improcedibilità, non possa ricondursi nel novero di quelle di cui all'art. 345 c.p.p., richiamato dall'art. 649 c.p.p., per indicare i casi in cui è derogato il divieto di *bis in idem*, dal momento che il decorso dei tempi di ragionevole durata del processo determina la **'consumazione' del potere decisorio** del giudice.

Per le stesse ragioni deve escludersi che, a fronte del maturare della causa di improcedibilità, possa essere pronunciata sentenza di assoluzione ex art. **129, co. 2 c.p.p.**, peraltro applicabile solo nei casi in cui ricorra una causa di estinzione del reato.

Infine, in caso di **impugnazione inammissibile**, stante la mancata instaurazione di un valido rapporto processuale e l'impossibilità di procedere al giudizio, sembrerebbe coerente ritenere che l'inammissibilità prevalga sulla improcedibilità, precludendone la declaratoria.

#### **IV La disciplina transitoria**

Brevi considerazioni si impongono, infine, anche con riguardo alla disposizione transitoria, che esclude l'applicabilità del nuovo regime ai procedimenti aventi ad oggetto **reati commessi in epoca antecedente al primo gennaio del 2020**.

Si legge nella relazione illustrativa dell'emendamento che la scelta di assoggettare al nuovo regime solo i procedimenti rispetto ai quali, per effetto della modifica apportata con la legge n. 3/2019, la pronuncia della sentenza di primo grado comporta la sospensione definitiva del corso della prescrizione si giustifica in ragione del fatto che per essi *"più seria e rilevante è l'esigenza di evitare il rischio di una pendenza del procedimento senza neppure i limiti di tempo conseguenti al maturare della prescrizione"*, laddove un'immediata, radicale e indiscriminata applicazione della nuova disciplina a qualsiasi procedimento penale pendente avrebbe rischiato di pregiudicare interessi costituzionalmente rilevanti<sup>5</sup>.

La disciplina transitoria, nella parte in cui esclude l'applicabilità del nuovo regime ai procedimenti aventi ad oggetto reati consumati in epoca antecedente al primo gennaio 2020, potrebbe dar luogo a **dubbi interpretativi**.

Invero, ove si ritenesse - divergendo, evidentemente, dall'impostazione che riconosce natura processuale alla programmata disciplina - che l'"improcedibilità" qui in considerazione possa invece apprezzarsi, in ragione delle conseguenze pratiche che essa comporta, come *istituto di carattere non esclusivamente processuale*<sup>6</sup>, ma, almeno, a natura "mista" (per la sua incidenza

---

<sup>5</sup> Testualmente nella Relazione: *"In tal modo, si ancora il discrimine alla ratio fondamentale della riforma, rappresentata dall'esigenza di bilanciare gli effetti del definitivo arresto della prescrizione con un meccanismo processuale che sanzioni con l'improcedibilità il superamento dei termini ragionevoli di durata del processo. Al tempo stesso, si consente un innesto progressivo e graduale del nuovo meccanismo nella giurisdizione, idoneo a consentire il parallelo prodursi degli effetti deflattivi della complessiva riforma proposta, incidente sia sul versante del diritto penale sostanziale, sia sul versante processuale, e a salvaguardare interessi costituzionalmente rilevanti (quali - a titolo esemplificativo - quelli dell'efficienza del processo, della non dispersione della prova, della salvaguardia dei diritti dei soggetti che, in vario modo, sono destinatari della funzione giurisdizionale, e quelli che coinvolgono interessi o esigenze dell'intera collettività nazionale connessi a valori costituzionali di primario rilievo: cfr. sentenze della Corte costituzionale n. 393 del 2006; n. 24 del 2004; n. 10 del 1997, n. 353 e n. 171 del 1996; n. 218 e n. 54 del 1993) che sarebbero irreversibilmente pregiudicati da un'improvvisa, radicale e indiscriminata applicazione della nuova disciplina a qualsiasi procedimento penale pendente."*

<sup>6</sup> La giurisprudenza di legittimità, con riferimento alle modifiche in tema di procedibilità degli atti persecutori e del regime di irrevocabilità della querela previsto dall'art. 612-bis, co. 4, c.p, come modificato dalla L. 119/2013, nell'escluderne l'applicabilità ai fatti preesistenti, ha affermato che il mutamento nel tempo del regime di procedibilità dei reati va risolto, ai sensi dell'art. 2 cod. pen., alla luce della natura mista, sostanziale e

sulla punibilità), occorrerebbe allora confrontare la conformità del regime transitorio con il principio di **retroattività delle disposizioni penali più favorevoli** per l'imputato (anche in ragione della rilevanza che al principio della prevalenza della *lex mitior* è attribuito dalla giurisprudenza della Corte EDU - già a partire da Corte EDU, 17 settembre 2009, Scoppola c. Italia, §§ 107-109 - ancorché con i limiti che a tale orientamento sono stati riferiti dalla stessa giurisprudenza costituzionale: cfr., ad es., Corte cost. n. 236/2011), *nei casi in cui, in concreto e complessivamente, la novella prospettata si riveli più favorevole*.

Invero, anche il regime transitorio potrebbe risultare, in sede applicativa, non esente da problematicità, **in ragione degli orientamenti emersi nella giurisprudenza interna e sovranazionale**, circa la rilevanza che ricadute, anche di tipo indiretto, discendenti da norme processuali sul piano della punibilità assumono ai fini dell'individuazione della disciplina intertemporale e dei **criteri di ragionevolezza** cui questa deve rispondere.

Ove mai, evidentemente, s'ipotizzasse di poter predicare un'applicazione dell'istituto anche a fatti precedenti il gennaio 2020, tale soluzione avrebbe evidenti ricadute sui processi pendenti in grado di appello, non solo negli uffici distrettuali più gravati, ma verosimilmente anche in quelli più virtuosi, considerata l'impossibilità di esaurire in due anni le pendenze che - anche ove non straordinarie, come in alcuni distretti - risultano ovunque elevate, come si evince dal prospetto allegato (all. 2).

## B) PROFILI (DI CRITICITÀ) DI CARATTERE PRATICO

### V L'impatto della riforma sull'organizzazione degli uffici e sugli esiti dei giudizi

Rilevanti e drammatiche potrebbero essere le **ricadute pratiche della riforma proposta**, in ragione della rilevante situazione di criticità di molte delle Corti D'Appello italiane.

I dati allegati dimostrano che i termini fissati dal legislatore, soprattutto per la fase di appello, sono **largamente inferiori a quelli medi registrati** negli ultimi anni e che oscillano dai 4 ai 5 anni: per cui, la previsione di un termine di durata pari a due anni (uno nel giudizio di Cassazione), prorogabile solo in casi determinati e per tempo breve, finirebbe per non essere allineata neppure con il dato reale; risulterebbe allora **indispensabile, ove volesse comunque mantenersi fermo l'impianto complessivo dell'intervento normativo in tema di improcedibilità**, considerare quanto meno **termini più ampi**, pari almeno a tre anni, congruamente prorogabili (ad es., fino ad un biennio), in modo da allineare la previsione normativa al dato reale registrato in molte realtà giudiziarie territoriali.

Un riepilogo dei tempi medi di durata dei procedimenti su base nazionale, anche per il biennio 2017/2018, è contenuto nella tabella elaborata dall'Ufficio Statistico del Consiglio sulla base delle informazioni acquisite presso la Direzione di Statistica del Ministero della Giustizia, (all. 1).

---

processuale, dell'istituto della querela, costituente al contempo condizione di procedibilità e di punibilità (v. *ex multis*, Cass. Sez. 5 - , Sentenza n. 3019 del 09/10/2019 Ud. -dep. 24/01/2020 - Rv. 278656 - 01).

In relazione al profilo in esame si segnalano ancora i principi affermati dalla Corte Costituzionale, secondo cui *“la collocazione topografica di una disposizione non può mai essere considerata decisiva ai fini dell'individuazione dello statuto costituzionale di garanzia ad essa applicabile. In plurime occasioni, la giurisprudenza costituzionale ha già esteso le garanzie discendenti dall'art. 25, 2 co., Cost. a norme non qualificate formalmente come penali dal legislatore (sentenze n. 63 del 2019, n. 223 del 2018, n. 68 del 2017 e n. 196 del 2010; ordinanza n. 117 del 2019). Tale principio non può non valere anche rispetto alle norme collocate nel codice di procedura penale, allorché incidano direttamente sulla qualità e quantità della pena in concreto applicabile al condannato”* (v. Corte Cost. sent. n. 32/2020).

Vale qui sinteticamente evidenziare che, in base ai dati più aggiornati, emerge che, in ambito nazionale, la durata **media** dei processi penali, in primo e in secondo grado, nonché presso la Corte di Cassazione, nel periodo 2019-2020, è stata:

- per la Corte di Cassazione di **287 giorni** (con incremento rispetto al biennio 2018-2019, del 111%);

- per le Corti di Appello di **1.038 giorni** (con incremento percentuale, rispetto al biennio 2018-2019, del 23,6%);

- per il Tribunale ordinario di 478 giorni (con incremento percentuale, rispetto al biennio 2018-2019, del 21,9%);

- per la Procura di 330 giorni (con incremento percentuale, rispetto al biennio 2018-2019, del 7,5%).

Pur essendo l'andamento dei dati relativi all'anno 2020 influenzato dalla forte contrazione subita dalle attività giudiziarie in conseguenza delle misure adottate per contrastare l'emergenza sanitaria, può, tuttavia, affermarsi che, **in grado di appello**, i tempi medi di definizione dei giudizi sono **superiori ai due anni** (previsti anche dalla L. n. 89/2001); nella relazione illustrativa del D.D.L. è indicato che, nell'anno 2017, in tutte le Corti di Appello, i procedimenti definiti oltre il biennio sono risultati pari al 39,4%.

Confrontando poi i dati nazionali con quelli degli altri paesi europei, come riportati nell'ultimo rapporto CEPEJ, si ha che la durata media dei procedimenti nei paesi europei è di gran lunga inferiore a quella nazionale con riferimento a tutti i gradi del giudizio, attestandosi: nell'anno 2018, per il primo grado, in giorni 122 (rispetto ai 378 giorni per il biennio 2017-2018); per il secondo grado, in giorni 104 (rispetto agli 861 giorni per il biennio 2017-2018); nei giudizi dinanzi alle Corti Superiori, in 114 giorni (rispetto ai 153 giorni per il biennio 2017-2018).

Tale quadro deve essere completato con le informazioni, sviluppate nell'allegata tabella redatta dall'Ufficio statistico del Consiglio (all. 2), relative ai tempi di durata media dei processi nelle **singole Corti di Appello**.

Prendendo a riferimento l'anno 2019 (più attendibile, non risentendo degli effetti della contrazione dell'attività giudiziaria dovuta alla pandemia), si evince che, almeno in un terzo dei distretti, i **tempi medi** di definizione del processo sono inferiori a due anni; nei rimanenti distretti si registrano tempi di definizione **superiori a due anni**, con picchi molto elevati nei distretti di Napoli (2031 giorni), Reggio Calabria (1645 giorni), Catania (1247 giorni), Roma, (1142 giorni), Lecce (1111 giorni), Sassari (1028 giorni), Venezia (996 giorni).

I dati fotografano situazioni dei distretti di Corte d'appello differenziate e di non facile lettura in assenza di tutti gli elementi di conoscenza.

L'elemento che appare comune a tutti gli uffici nei quali la durata media dei giudizi di secondo grado è particolarmente elevata, però, è costituito dalla **mole dei procedimenti pendenti**, pur a fronte di un'alta percentuale di definizioni.

Dalla lettura integrata di tali dati sembra, dunque, potersi dedurre che i tempi medi di definizione del processo sono **influenzati soprattutto dalle abnormi pendenze**, che rendono impossibile una definizione di tutti i giudizi in tempi rapidi e verosimilmente costringono a scelte di priorità, riconoscendo precedenza alla trattazione di procedimenti che, in ragione di vari indici, rivestono carattere di urgenza, con conseguente postergazione degli altri, i cui tempi di trattazione, più diluiti, influenzano la determinazione della durata media dei giudizi di secondo grado.

L'innesto dell'istituto dell'improcedibilità in una realtà giudiziaria che, in alcuni uffici di secondo grado, tra i quali sono inclusi quelli di importantissimi e nevralgici distretti, si

caratterizza per un'elevatissima pendenza, in assenza della contestuale adozione di misure idonee, nell'immediato, a rimuovere, o quantomeno ad alleggerire, il carico giudiziario prevedibilmente condurrà ad esiti di prescrizione per moltissimi reati commessi prima del 1 gennaio 2020 e renderà di difficile osservanza il termine di durata media nei processi relativi a reati commessi successivamente a tale data.

\*

A tal riguardo occorre dar atto che la proposta emendativa del governo prevede un intervento più articolato, che, attraverso l'introduzione di nuovi istituti processuali e la modifica di quelli esistenti, intende potenziare ulteriormente gli strumenti, già individuati nel D.D.L., in funzione di deflazione del dibattimento di primo grado, anche in una logica di contenimento delle impugnazioni, e ridurre considerevolmente i flussi in entrata nelle Corti di Appello.

Tra le altre, muovono in questa direzione le modifiche: alla regola di giudizio, resa più stringente nel merito, per procedere all'archiviazione, alla pronuncia di sentenza di non luogo a procedere, all'esito dell'udienza preliminare e dell'udienza filtro (art. 3 e 5); il potenziamento dei benefici in caso di patteggiamento (estesi alle pene accessorie, all'*an* e al *quantum* delle confisca facoltativa e agli effetti extra-penali della sentenza) e di rito abbreviato, con l'ulteriore riduzione di un sesto della pena, nella fase della esecuzione, nel caso in cui non sia proposta impugnazione (art. 4); l'inappellabilità, da parte del P.M., delle sentenze di assoluzione da reati puniti con pena pecuniaria o con pena alternativa, e, da parte dell'imputato, delle sentenze di condanna al lavoro di pubblica utilità, l'inammissibilità dell'appello per aspecificità dei motivi, l'ampliamento delle ipotesi di contraddittorio scritto e di ricorso al concordato in appello (art. 7).

Nondimeno, da un lato, dette disposizioni sono parte dell'intervento delegato, dall'altro non è possibile apprezzarne, in via predittiva, una significativa idoneità a ridurre il carico di lavoro delle Corti d'appello; nel frattempo si avrà, comunque, un'accelerazione dei tempi dei giudizi in appello, riguardanti le pronunce di primo grado già impuginate, e quelle ulteriori che saranno emesse, relative a fatti commessi dopo il primo gennaio 2020.

\*\*

In assenza di un consistente aumento degli organici del personale amministrativo e dei magistrati, di interventi nel settore di edilizia giudiziaria, dell'informatizzazione degli uffici e, ancor più a monte, di deflazione della materia penale attraverso una razionale opera di depenalizzazione, le ricadute della riforma risulteranno di insormontabile gestione per gli uffici, soprattutto per quelli più gravati.

Nei giudizi cui è applicabile il nuovo regime dell'improcedibilità il numero delle impugnazioni sarà inevitabilmente destinato ad incrementarsi.

L'imputato, infatti, in caso di condanna, nella prospettiva di poter lucrare il vantaggio dell'improcedibilità, sarà incentivato a proporre sempre impugnazione, con conseguente aggravio del carico di lavoro degli uffici giudiziari di secondo grado e di legittimità.

\*\*\*

Inoltre, il **termine previsto**, rispettivamente, per il giudizio di secondo grado (due anni) e di legittimità (uno), appare **troppo breve** non solo avuto riguardo a quanto sopra già rilevato circa **l'entità delle pendenze**, ma anche al **dies a quo di decorrenza** dello stesso.

Esso, come sopra detto, decorre novanta giorni dopo la scadenza del termine per il deposito della motivazione della sentenza.

In detto termine di novanta giorni ricadono, come spiegato nella relazione illustrativa dell'emendamento, i tempi concessi alle parti, ex art. 585 c.p.p., per **proporre impugnazione** (fino a quarantacinque giorni), quelli occorrenti alla cancelleria per gli adempimenti conseguenti al deposito delle impugnazioni (**comunicazioni** e **notifiche** al pubblico ministero

e alle parti private), quelli stabiliti per l'eventuale **proposizione dell'appello incidentale**, e, infine, quelli necessari alla **formazione del fascicolo** e alla sua **trasmissione** al giudice del grado successivo.

Ebbene, costituisce fatto notorio che, soprattutto nei procedimenti più complessi, per il numero degli imputati e il loro *status libertatis*, l'esistenza di beni in sequestro, le numerose statuizioni civili della sentenza, tali adempimenti risultano molto onerosi e richiedono **tempi di gran lunga superiori all'intero termine di novanta giorni**.

Da ciò si ha che, proprio nei procedimenti più complessi, per i quali la definizione del giudizio richiede tempi più lunghi, i termini di due anni o di un anno, verosimilmente, potrebbero subire una **consistente abbreviazione**, potendo la loro **decorrenza** aver inizio **persino quando il fascicolo non è ancora nella materiale disponibilità** del giudice.

Una situazione identica si determina per il caso in cui sia depositata con ritardo la sentenza, evenienza quest'ultima non infrequente nei procedimenti più complessi, per l'impegno che richiede la stesura della motivazione.

Anche in tale ipotesi si può avere, dunque, che il termine per la definizione del giudizio di impugnazione inizi a decorrere quando al giudice competente non è stato ancora trasmesso il fascicolo.

Dovrebbe allora individuarsi, almeno, un **diverso e più ragionevole termine di decorrenza** per il computo della durata del periodo di procedibilità del giudizio, la quale dovrebbe estendersi per tutto il tempo in cui il procedimento risulti realmente "trattabile" dal Giudice dell'impugnazione, senza computarlo, invece, da momenti ben anteriori a quello.

\*

Sotto altro profilo, infine, deve poi essere rilevata l'incongruità del termine di un anno indicato per il giudizio di legittimità, in particolar modo per il caso in cui la sentenza di appello abbia confermato quella di condanna di primo grado.

Ferma restando, evidentemente, la presunzione di innocenza dell'imputato sino alla condanna definitiva, appare nondimeno incontestabile che l'accertamento della responsabilità, per effetto di due pronunce conformi, si caratterizza per un maggior grado di stabilità; tanto dovrebbe orientare ad un più equilibrato bilanciamento del diritto dell'imputato alla ragionevole durata del processo con l'interesse statale a far valere la potestà punitiva e della vittima ad ottenere un accertamento definitivo delle responsabilità dei presunti colpevoli, quantomeno fissando un termine più lungo per la definizione del giudizio di impugnazione.

\*\*

Per tutte le ragioni sopra esposte, il Consiglio manifesta le più serie preoccupazioni in ordine alle conseguenze che potrebbero derivare, soprattutto in termini di ricadute pratiche per gli Uffici giudiziari, dall'approvazione della riforma prospettata, così come risultante, specialmente, dagli emendamenti governativi qui discussi e considerati.

Tutto ciò premesso, il Consiglio

delibera

di approvare il presente parere e di trasmetterlo al Ministro della Giustizia.

**DURATA DEI PROCESSI PENALI**

Ufficio	2017/2018	2018/2019	2019/2020	Variazione 2018/19 - 2019/20
Cassazione	153	136	287	111,0%
Corte di Appello	861	840	1.038	23,6%
Tribunale ordinario	378	392	478	21,9%
Procura della Repubblica	322	307	330	7,5%
Giudice di pace	229	225	342	52,0%

*Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - Ministero Giustizia*

SETTORE PENALE  
 Disposition time: [pendenti finali]/[definiti] \*365 (giorni necessari per smaltire i pendenti finali al ritmo delle definizioni dell'anno considerato)  
 AA55 2019 e 2020  
 Corti di Appello

Distretto	Sede	Totale definiti Anno		Pendenti finali		Totale definiti		Pendenti finali		Disposition time (gi)	Disposition time (gi)	Disposition time (gi)
		2019	Anno 2019	Anno 2019	Anno 2020	Anno 2020	Anno 2019	Anno 2020				
NAPOLI	NAPOLI	9.854	54.832	6.792	9.086	67.326	2.031	2.316	2.173			
REGGIO CALABRIA	REGGIO CALABRIA	1.507	5.792	1.130	1.302	6.951	1.645	2.285	1.955			
CATANIA	CATANIA	4.019	13.730	2.922	2.922	15.228	1.247	1.903	1.575			
ROMA	ROMA	15.794	49.406	10.285	10.285	49.115	1.142	1.743	1.442			
LECCE	LECCE	2.024	6.159	1.481	1.481	6.646	1.113	1.638	1.374			
CAGLIARI	SASSARI	635	1.789	405	405	2.198	1.028	1.981	1.505			
VENEZIA	VENEZIA	5.243	14.289	3.991	3.991	11.595	1.981	1.981	1.119			
BOLOGNA	BOLOGNA	8.440	19.037	6.591	6.591	18.197	823	1.008	916			
BARI	BARI	5.174	11.525	3.141	3.141	12.464	813	1.448	1.131			
PIRENZE	PIRENZE	7.395	15.085	4.645	4.645	14.736	745	1.162	953			
ANCONA	ANCONA	2.045	3.905	1.959	1.959	4.299	711	801	756			
POTENZA	POTENZA	859	1.722	594	594	1.857	689	1.141	920			
GENOVA	GENOVA	3.987	7.427	3.016	3.016	17.642	680	925	802			
LAQUILA	LAQUILA	2.797	4.883	2.471	2.471	5.134	637	758	698			
TORINO	TORINO	8.650	14.998	5.731	5.731	14.838	633	917	785			
CATANZARO	CATANZARO	4.065	6.315	2.403	2.403	16.072	557	922	745			
CAGLIARI	CAGLIARI	1.213	1.842	838	838	1.853	554	807	681			
TRIESTE	TRIESTE	1.913	2.809	1.368	1.368	4.309	536	881	709			
BRESCIA	BRESCIA	3.830	5.188	3.045	3.045	4.656	493	558	525			
PALERMO	PALERMO	5.928	7.733	4.978	4.978	18.060	445	591	548			
PERUGIA	PERUGIA	1.501	1.767	1.072	1.072	1.913	430	651	541			
TRENTO	TRENTO	436	426	358	358	312	357	318	337			
SALERNO	SALERNO	2.055	1.914	1.371	1.371	2.250	340	599	469			
MILANO	MILANO	8.872	8.151	5.722	5.722	9.099	335	580	458			
CALTANISSETTA	CALTANISSETTA	1.624	1.302	1.031	1.031	1.051	298	375	323			
CAMPORASSO	CAMPORASSO	710	540	330	330	491	278	388	308			
TRENTO	BOLZANO/BOZEN	297	186	276	276	66	229	87	158			
MESSINA	MESSINA	3.065	1.916	2.206	2.206	1.472	228	244	236			
LECCE	TARRANTO	1.417	562	830	830	1.472	144	325	294			