

Aldo Zanca

La riforma del processo penale

Prescrizione e improcedibilità

Se il cittadino volesse farsi un'idea non dico precisa e dettagliata ma approssimativamente affidabile dei contenuti della c.d. riforma Cartabia del processo penale, incontrerebbe serie difficoltà. Il motivo è che tutti i settori del mondo dell'informazione, con poche marginali eccezioni, hanno concentrato l'attenzione esclusivamente sulla prescrizione, tenendo i riflettori rigorosamente spenti sul resto, cioè sulla parte di gran lunga più estesa e più significativa della riforma, da cui si possono legittimamente aspettare le risposte ai problemi della giustizia penale, *in primis* a quello, come diremo meglio, non della prescrizione ma della "ragionevole durata" del processo. Perciò in questo contributo è sembrato opportuno dare rilievo innanzitutto ad una informazione ampia sul testo della riforma per consentire al lettore di elaborare una propria opinione adeguatamente documentata. E allora iniziamo dalla prescrizione.

Più o meno fino a tutti gli anni ottanta del secolo scorso il tema della prescrizione è stato, per così dire, dormiente. Essa veniva applicata (raramente, per la verità, e per reati minori) senza suscitare nessuna particolare attenzione non solo nell'opinione pubblica ma neanche nel circolo ristretto dei giuristi. Già con l'introduzione del rito accusatorio con la riforma del 1989 si verifica un allungamento delle fasi del giudizio e uno scarso allo sperato ricorso ai riti alternativi. La situazione cambia rapidamente con la "discesa in campo" di Silvio Berlusconi, che aveva l'urgenza di trovare uno schermo contro i procedimenti penali che lo stavano investendo e che lo avrebbero investito. Nel 2005 venne approvata la cosiddetta legge ex-Cirielli, che modificò profondamente la disciplina prescrizionale, restringendo fortemente i termini per i delitti di gravità medio-alta ed estendendo altrettanto fortemente i termini per i reati minori e di particolare allarme sociale. Fu anche ridotto dalla metà a un quarto l'aumento temporale massimo per interruzione della prescrizione e fu esclusa ai fini della prescrizione la rilevanza della continuazione di reati. A ragione si parlò di una "amnistia occulta" per determinati reati. Con l'entrata in vigore di questa legge negli anni successivi si verificò una vera e propria ecatombe di processi che incapparono nei nuovi termini della prescrizione.

Da allora la prescrizione ha costituito la questione più dibattuta in ambito penalistico, mentre si verificava un incessante susseguirsi di ipotesi riformatrici, fino ad approdare nel 2017 alla riforma Orlando, che puntò a soddisfare l'esigenza di assicurare tempi adeguati per la celebrazione dei processi, cercando di introdurre una logica procedurale della prescrizione legata allo sviluppo dell'azione penale piuttosto che ad un'ottica sostanzialistica. La differenza tra norme processuali e norme sostanziali è molto importante. Le norme processuali si applicano nel testo in vigore al momento richiesto dall'andamento del processo, mentre in diritto penale le norme sostanziali sono retroattive solo se sono a favore del reo. Perciò le modifiche alla prescrizione si applicano solo se sono più favorevoli, mentre se sono sfavorevoli operano solo per i reati commessi dopo la modifica normativa.

Appena nel 2019 fu approvata la legge c.d. Spazzacorrotti, che fissò un nuovo termine estintivo valevole per tutte le ipotesi criminose, stabilendo che dopo la sentenza di primo grado, di condanna o di assoluzione, cessasse il decorso della prescrizione eliminando ogni scadenza della durata del processo e aprendo una prospettiva di un processo "eterno".

In quale contesto si colloca l'accesa polemica sulla prescrizione che si svolge, senza badare ai toni, tra favorevoli e contrari nei media, nel diritto e nella politica?

Nel 2014 la media italiana della durata dei procedimenti penali in primo grado era pari a 386 giorni, a fronte di una media europea di 133 giorni, mentre in appello la durata media italiana arrivava a ben 912 giorni, a fronte di una media europea di soli 155 giorni. Nel 2016 la durata media dei nostri procedimenti in primo grado era di 310 giorni, a fronte di una media europea di 138 giorni, mentre in appello era di 876 giorni, a fronte di una media europea di appena 143 giorni. La durata media del primo grado è salita a 378 giorni nell'anno giudiziario 2017-2018 e a 392 giorni in quello 2018-2019. Nel grado di appello invece si sono registrate lievi riduzioni, confermandosi però dati esorbitanti, passando ad una durata media di 861 giorni nell'anno giudiziario 2017-2018 e di 840 giorni in quello 2018-2019. Con riguardo alla durata del giudizio di appello, è opportuno evidenziare che buona parte dei quasi due anni

e mezzo che esso attualmente richiede sono “tempi di attraversamento” che nulla hanno a che vedere con la celebrazione del giudizio (attesa degli atti di impugnazione; collazione degli stessi; avvisi alle parti; predisposizione dei fascicoli da trasmettere alla Corte d’appello; trasmissione degli stessi; registrazione; fissazione del giudizio; avvisi alle parti). Nel 2017 – ultimo anno per cui sono disponibili i dati – fino al secondo grado di giudizio incluso sono stati definiti per prescrizione 125.019 processi (altri 670 in Cassazione).

Secondo dati aggiornati forniti dal Ministero della Giustizia, nel 2020 si sono prescritti 84.804 procedimenti, 27.859 in meno rispetto all’anno precedente (il 2020 è però l’anno del covid). Ad andare in prescrizione durante l’indagine preliminare sono stati 31.616 fascicoli, 7.787 i processi prescritti in fase di processo con rito abbreviato, 1.257 davanti al giudice di pace, 22.751 in primo grado e in 21.393 in appello. Il 37% dei procedimenti prescritti durante le indagini preliminari è un dato in calo rispetto agli anni precedenti: nel 2019 erano 43.745 (circa il 40%), l’anno prima 51.655 (circa il 43%), nel 2017 addirittura il 66%.

La prescrizione sarebbe un istituto ragionevole se fosse usato raramente, cioè se intervenisse per rimuovere, trattandosi di uno strumento “esterno” che interrompe traumaticamente il procedimento, talune disfunzioni del sistema che si verificassero, per svariate cause, in maniera eccezionale, per esempio un ritardo straordinario e indebito, non proporzionato alla complessità del processo e non addebitabile all’imputato. La prescrizione del reato, usata massicciamente, segna un fallimento, una disfunzione strutturale per il sistema della giustizia penale, particolarmente grave quando agisce a procedimento avviato, progressivamente più dannosa quanto più lungo è il percorso giudiziario che essa manda in fumo. Domenico Pulitanò ha usato la calzante immagine dell’estintore, che è uno strumento messo lì a presidio caso mai, per ragioni non controllate, dovesse scappare il fuoco. Se viene utilizzato troppo spesso perché il fuoco scappa troppo spesso, non si tratta di rinforzare la dotazione di estintori ma di fare in modo che il fuoco non scappi. Le misure antincendio mirano prioritariamente a prevenire gli incendi, cioè a non dovere usare l’estintore. Così dovrebbe essere per la prescrizione/estintore.

Gli elevatissimi tassi di prescrizione dimostrano che quest’istituto svolge, *nei fatti*, una funzione di deflazione del carico penale, cioè di alleggerimento quantitativo del sistema giudiziario. Sembra che esso svolga il ruolo che prima era svolto dall’amnistia, che però azzerava i carichi orizzontalmente, mentre la prescrizione agisce come un’amnistia casuale. Essa, infatti, opera in modo diverso nei vari distretti giudiziari e in modo discriminatorio dal punto di vista sociale, perché è sicuramente meno alla portata di coloro che non dispongono delle necessarie risorse economiche per consentirsi una difesa che sappia sfruttare adeguatamente gli espedienti procedurali per dilatare i tempi. La prescrizione stabilisce i tempi della giustizia penale, nel senso che lo sviluppo dei processi viene previsto in base all’esigenza di concludere prima che il reato si estingua. Dunque la prescrizione funge da pungolo per giudici e pubblici ministeri. Si rischia così di inserire surrettiziamente una sorta di criterio di qualità del lavoro dei magistrati imperniato sulla rapidità per non fare scattare la tagliola della prescrizione, con la conseguenza che il sistema penale si trasformi in un “sentenzificio” in cui passa in secondo piano l’approfondimento e l’accuratezza delle decisioni. Non si può pensare di risolvere il problema dell’efficienza del processo penale esasperando soluzioni produttivistiche della giurisdizione. Esasperare gli aspetti produttivistici rischia di penalizzare in nome della celerità la ricerca della verità processuale. Secondo la Carta costituzionale e la Convenzione Edu la durata del processo deve essere non “breve”, ma “ragionevole”, ossia adeguata alla complessità dei casi della vita che vengono sottoposti all’attenzione dei tribunali.

La prescrizione del reato, a processo avviato, è un’anomalia tutta italiana. Essa agisce come un disincentivo all’accesso ai riti alternativi in attesa della assai probabile prescrizione, e un incentivo alle impugnazioni per guadagnare tempo al decorso della prescrizione. Peraltro esistono, oltre quelli puniti con l’ergastolo, ulteriori reati di fatto imprescrittibili: si tratta di reati di particolare allarme sociale (previsti dall’art. 51, co. 3 *bis* e co. 3 *quater* c.p.p.), per i quali la legge non pone nessun limite al prolungamento del tempo necessario a prescrivere, come è il caso dell’associazione di tipo mafioso (art. 416 *bis* c.p.) e dell’associazione finalizzata al traffico di stupefacenti (art. 74 t.u. stupefacenti). È sufficiente che l’autorità giudiziaria emetta ogni volta un atto interruttivo in prossimità del termine di prescrizione per rendere di fatto imprescrittibile il reato. Se si riuscisse a

definire i processi in tempi allineati alla media europea, la prescrizione, limitata ai casi eccezionali di ingiustificata eccessiva durata, non costituirebbe un problema, come dimostra ampiamente l'esperienza degli altri Paesi.

Il sistema giudiziario italiano è costruito in modo tale che può funzionare a patto che solo un numero limitato di processi passi dal primo al secondo grado e da qui alla cassazione, altrimenti si ingolfa e si paralizza. C'è da aggiungere che troppe impugnazioni riducono il tempo che i giudici possono dedicare a ciascun processo, con scadimento della qualità e maggiori possibilità di errori. La fase processuale dove più alto è il rischio della prescrizione del reato è il giudizio d'appello: qui il 24,2% dei procedimenti riguarda reati per i quali sopraggiunge la prescrizione. L'incidenza della prescrizione del reato in Cassazione è minima (1,7% dei procedimenti), ed è poco significativa nel giudizio di primo grado (circa l'8% dei procedimenti), ma nel grado di appello il fenomeno ha dimensioni patologiche. Si tratta in realtà di un dato molto disomogeneo sul territorio nazionale: in alcuni distretti, come ad esempio quello di Roma, la prescrizione ha interessato nel 2019 ben il 48% dei procedimenti definiti in appello; in altri distretti, come in quello di Milano, ha interessato nello stesso anno solo 2,91% dei procedimenti.

Nell'ultimo Rapporto biennale del Consiglio d'Europa, pubblicato nel 2020 e relativo ai dati del biennio 2016-2018, si legge che in Italia la durata del primo grado di giudizio nei processi civili è di 527 giorni, in leggero aumento rispetto al biennio precedente (514). La media dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa è di 233 giorni. L'Italia è anche il paese con la più alta percentuale di processi civili e penali pendenti nel secondo grado di giudizio dopo due anni dall'instaurazione degli stessi (44,8% per i primi e 41,5% per i secondi). Nella maggior parte dei Paesi europei questa percentuale è pari a zero. La durata complessiva di un processo penale in Italia è di circa 3 anni e 9 mesi, in alcuni distretti si superano i 6 anni, in Europa dura più o meno un anno. Un processo amministrativo dura da noi più di 5 anni; quello civile oltre 6 anni.

Nella relazione finale della Commissione Lattanzi si legge «il giudizio di appello, addirittura, ha una durata media otto volte superiore [alla media europea]. Secondo i dati del Ministero della Giustizia, relativi al 2019 (gli ultimi non influenzati dai rallentamenti dovuti a all'emergenza pandemica), i procedimenti definiti con la prescrizione del reato rappresentano il 9% di quelli avviati a livello nazionale. L'incidenza della prescrizione è di circa il 38% durante le indagini, del 32% nel giudizio di primo grado, del 26% nel giudizio d'appello; mentre è insignificante nel giudizio di legittimità (0,8%)».

L'Italia è stata condannata innumerevoli volte dalla Corte Europea dei Diritti Umani per violazione dell'art. 6, par. 1, Cedu, in base al quale «Ogni persona ha diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti ad un Tribunale indipendente e imparziale costituito per legge». Una norma simile a quella contenuta nella nostra Costituzione, art. 111, comma 2, secondo cui la «La legge [...] assicura la ragionevole durata [del processo]».

Un motivo di grande peso che incide sulla durata del processo è lo scarso successo dei riti alternativi. Secondo il Presidente della Corte di Cassazione Mammone (2019): «gli uffici Gip/Gup definiscono con riti alternativi soltanto l'11% del contenzioso (7% per patteggiamenti e giudizi abbreviati, 4% per decreti penali irrevocabili), a riprova della scarsa appetibilità di tali soluzioni semplificate». Quanto al giudizio di primo grado, «l'analisi statistica delle definizioni davanti al tribunale (monocratico o collegiale) dimostra uno scarso successo dei riti alternativi. Emerge con tutta evidenza che nel periodo 2018-2019 larga parte di essi è instaurata a seguito del giudizio direttissimo; infatti, circa l'83% dei procedimenti che si avviano con il rito direttissimo vengono definiti con il patteggiamento o l'abbreviato (nel giudizio direttissimo il patteggiamento viene scelto nel 34% dei casi e l'abbreviato nel restante 50%). Da ciò discende che, depurato del giudizio direttissimo, il rito alternativo (abbreviato o patteggiamento) viene scelto soltanto nel 13% dei casi» quando il processo viene avviato a seguito del decreto di citazione a giudizio emesso dal Pubblico ministero. «Le cause di un così scarso successo dei riti alternativi vanno in parte individuate nella durata del processo e nella conseguente aspettativa della prescrizione: di ciò si ha conferma esaminando i casi di successo dei riti alternativi che riguardano, infatti, prevalentemente gli imputati detenuti o sottoposti a misura cautelare per i quali è generalmente improbabile che il giudizio si

dilazioni in termini talmente ampi da lambire la prescrizione». Dello stesso tono è la Relazione del Procuratore Generale Salvi (2019): «se è vero che [...] è dinnanzi al giudice di primo grado e al giudice per le indagini preliminari che [per lo più] si consuma la prescrizione, è ormai noto che ciò dipende dal fallimento della scommessa sui riti alternativi, che continuano a mietere una percentuale irrisoria di definizioni. La scommessa è fallita perché l'aspettativa pressoché certa della prescrizione ha reso quella scelta non conveniente, nell'ovvio e legittimo calcolo costi-benefici dell'imputato. Finché la prescrizione sarà, non un evento eccezionale causato dall'inerzia della giurisdizione, ma un obiettivo da perseguire, nessun rito alternativo sarà appetibile».

La prescrizione in alcuni paesi

Dire, come fanno i suoi sostenitori nostrani, che la prescrizione esiste in tutti i paesi di cultura giuridica occidentale, anche aggiungendo «pur con modalità e tempi diversi», risulta equivoco. Tale affermazione si fonda su una concezione conservatrice del sistema penale italiano, ritenendo che solo la prescrizione può funzionare come antidoto al male, considerato inguaribile di per sé, dell'eccessiva durata del processo. Non è un caso, infatti, che un gran numero di contributi dottrinali, spesso pregevoli sul piano della filosofia del diritto, si soffermano sull'indagine degli effetti che il trascorrere del tempo produce sulla considerazione del reato e della pena, cioè sull'opportunità di portare avanti il processo e di perseguire la certezza della pena. E non è un caso che, viceversa, sono certamente meno numerosi i contributi che si soffermano sui possibili rimedi per ridurre la durata dei processi.

Per l'ordine dell'esposizione è, dunque, conveniente cominciare con un rapido e parziale *excursus* su come funziona la prescrizione in alcuni importanti paesi, smentendo, in tutto o in parte, gli argomenti dei “garantisti” di casa nostra, che probabilmente si troverebbero in grave disagio se dovessero operare all'interno dei sistemi penali di cui parleremo e che non sono affatto “giustizialisti”¹. Ci si potrà, infatti, rendere conto, in un'ottica comparatistica, che le somiglianze e le analogie fra i vari sistemi in ordine al tema in questione sono in realtà molto labili, in quanto, cambiando i contesti, lo stesso termine designa cose molto differenti e talora del tutto non paragonabili.

In *Francia* i termini di prescrizione del reato variano in base alla qualificazione giuridica dell'illecito. Il codice di procedura penale stabilisce un termine di 10 anni per i crimini, 3 anni per i delitti e 1 anno per le contravvenzioni. Alcuni reati per la loro estrema gravità sono considerati imprescrittibili, come i crimini contro l'umanità e alcune delle infrazioni militari più gravi (ad esempio, la diserzione o l'insubordinazione in tempo di guerra).

In materia di traffico di stupefacenti e di terrorismo, la prescrizione dell'azione penale sale a 30 e 20 anni, rispettivamente per i reati di terrorismo ed i reati legati al traffico di stupefacenti. Anche per i crimini contro la specie umana (eugenismo o clonazione a scopo riproduttivo) è previsto lo stesso termine di 30 anni. In materia di reati sessuali su minori, il termine è di 20 anni per i crimini ed alcuni delitti aggravati e a 10 anni per gli altri delitti.

Per alcune tipologie di reato esistono anche termini più brevi, come nel caso dei reati commessi a mezzo stampa (la diffamazione, per esempio) che si prescrivono in 3 mesi, ad eccezione dei delitti di provocazione alla discriminazione e all'odio razziale, di diffamazione e ingiuria razziale e di contestazione di un crimine contro l'umanità per i quali è previsto il termine di 1 anno. Per alcuni illeciti elettorali, quali, ad esempio, la sottrazione o alterazione di schede e la frode nello scrutinio, il termine di prescrizione previsto è di 6 mesi.

La prescrizione decorre dal giorno del compimento del reato. I termini della prescrizione, però, possono essere interrotti da qualsiasi atto di istruzione o di azione giudiziaria, non specificati tuttavia dalla legge, lasciando così ampi margini di discrezionalità. La prescrizione non decorre nel periodo in cui vi siano ostacoli, di diritto o di fatto, all'esercizio dell'azione penale.

La prescrizione della pena, invece, interviene dopo 20 anni per i reati più gravi, 5 anni per quelli meno gravi e 3 anni per le contravvenzioni. Nel 2012 però è intervenuta un'importante modifica legislativa che, pur senza mutare i termini temporali, ha ampliato i casi di interruzione della prescrizione, rendendo di fatto quasi imprescrittibili le pene. L'art. 18 della Legge n. 2012-409 del 27 marzo 2012 stabilisce

¹ I termini “garantista” e “giustizialista” vengono ormai usati nel significato, il primo, come sostenitore di norme a favore dell'imputato, esempio la legge ex Cirielli, e il secondo come sostenitore del perseguimento della pena ad ogni costo.

infatti, al quinto capoverso, che «la prescrizione della pena è interrotta dagli atti o dalle decisioni del Pubblico Ministero, dei tribunali dell'applicazione delle pene e, limitatamente alle sanzioni pecuniarie o di confisca, del Tesoro o dell'Agenzia di gestione e recupero dei beni sequestrati e confiscati, riferiti all'esecuzione della pena medesima».

In *Germania* la prescrizione si distingue tra prescrizione della perseguibilità e prescrizione dell'esecuzione. I termini di prescrizione della perseguibilità del reato, esclusa nei casi di genocidio e di omicidio, sono di 30 anni per i reati puniti con l'ergastolo, 20 anni per i reati puniti con una pena detentiva massima superiore a 10 anni, 10 anni per i reati puniti con una pena detentiva tra i 5 e i 10 anni, 5 anni per i reati con pene detentive tra 1 e 5 anni, 3 anni per gli altri reati.

La prescrizione viene sospesa fino al compimento del trentesimo anno di vita della vittima, nel caso di abusi sessuali nei confronti di minori o commessi a seguito dello sfruttamento di una posizione gerarchica o di una situazione di svantaggio della vittima. Nel caso di reati compiuti da membri del parlamento federale o di un organo legislativo di un *Land*, la prescrizione viene computata a partire dal momento in cui viene avviato, per denuncia o d'ufficio, un procedimento a carico del parlamentare.

La prescrizione viene interrotta nei casi di atti tipici dell'autorità giudiziaria: interrogatori, incarichi a periti, sequestri e perquisizioni, ordini di arresto, fissazione di udienza, ecc. Dopo ciascuna interruzione, la prescrizione riprende a decorrere dall'inizio. La perseguibilità è però al più tardi prescritta quando sia trascorso il doppio del termine legale di prescrizione.

I termini di prescrizione dell'esecuzione della pena, esclusa nei casi di pene per il reato di genocidio e dell'ergastolo, sono di 25 anni nel caso di pene detentive superiori a 10 anni, 20 anni per pene tra 5 e 10 anni, 10 anni per pene tra 1 e 5 anni, 5 anni per pene inferiori a 1 anno e pene pecuniarie superiori a 30 tassi giornalieri (calcolati in base al guadagno netto che l'autore del reato realizza mediamente in un giorno e variabili tra 1 e 5000 euro), 3 anni per le pene pecuniarie inferiori a 30 tassi giornalieri.

I termini di prescrizione della perseguibilità per atti che comportano sanzioni amministrative sono di 3 anni per le infrazioni che comportano sanzioni superiori a 50.000 euro, 2 anni per sanzioni tra 2500 e 50.000 euro, 1 anno per sanzioni tra 1000 e 2500 euro, 6 mesi per sanzioni inferiori. I termini per la prescrizione dell'esecuzione sono di 5 anni per sanzioni superiori a 1000 euro e 3 anni per tutte le altre.

L'ordinamento del *Regno Unito*, secondo la tradizione giuridica di *common law*, non contempla l'istituto della prescrizione nella forma nota ai Paesi di *civil law*, ma un limite temporale riferito all'estinzione dell'azione, e non del reato.

I *time limits* posti dalla legislazione penale per il perseguimento dei reati si applicano, infatti, all'esercizio del potere di proporre l'azione in giudizio. Essi rispondono all'esigenza processuale di assicurare, entro un termine ragionevole, l'acquisizione di prove genuine e di garantire all'accusato un "giusto processo" (*due process of law*) a non eccessiva distanza di tempo rispetto ai fatti contestati.

I limiti temporali, così intesi, si articolano diversamente a seconda della categoria di reato e dei correlati criteri di competenza processuale. La qualificazione legislativa di un determinato reato come *summary offence* o *indictable offence* comporta infatti la cognizione, rispettivamente, della *Magistrate's Courts* oppure della *Crown Court* (integrate dal *jury*). Scriminanti tra i due tipi di reato sono, per un verso, la minore entità del primo e la previsione, per il secondo, di pene detentive non inferiori a tre mesi; per altro verso, la competenza di un giudice monocratico oppure, per il reato più grave, di una corte integrata dal *jury*.

Nel caso della *summary offence*, l'azione penale deve essere avviata entro 6 mesi dalla perpetrazione del reato, a meno che la legge non stabilisca termini diversi per specifici reati. Nel caso della *indictable offence* (giudicata dalla *Crown Court* oppure, ove il reato sia "*triable either way*", alternativamente dall'una o dall'altra corte), non sussistono limiti temporali alla *prosecution*. Inoltre, il tempo trascorso senza che il reato sia stato perseguito è soltanto uno dei criteri sulla cui base viene valutata la sussistenza dell'interesse pubblico all'esercizio dell'azione penale, anche a distanza di tempo e specie in relazione ai reati più gravi.

In *Spagna* la prescrizione del reato è considerata come un diritto dell'imputato all'applicazione della legge penale in relazione con l'atto illecito commesso. Questo principio comporta un limite temporale al carattere effettivo dello *ius puniendi* statale, che non può essere esercitato in maniera integrale ed illimitata per tutti i delitti commessi in tempi anche molto remoti.

In particolare, i delitti si prescrivono in:

- 20 anni, quando la pena massima prevista dalla legge è di 15 o più anni;

- 15 anni, quando la pena massima prevista dalla legge è l'inabilitazione per più di 10 anni o la reclusione da 10 a 15 anni;
- 10 anni, quando la pena massima prevista dalla legge è la reclusione o l'inabilitazione da 5 a 10 anni;
- 5 anni negli altri casi, tranne i delitti di ingiuria e calunnia che si prescrivono in 1 anno.

Sono dichiarati imprescrittibili i delitti contro l'umanità, di genocidio, quelli commessi contro persone e beni protetti in caso di conflitto armato, nonché i delitti di terrorismo qualora abbiano causato la morte di una persona. Nei casi di concorso di reati o di reati connessi, il termine di prescrizione è quello previsto per il delitto più grave. Le contravvenzioni, invece, si prescrivono nel periodo di sei mesi.

I termini previsti per la prescrizione si computano a partire dal giorno in cui è stata commessa l'infrazione. Nei casi di alcuni delitti commessi contro un minore, i termini si computano a partire dal giorno in cui la vittima ha compiuto la maggiore età o, in caso di morte, da tale data.

Una legge organica disciplina i casi in cui ha luogo un'interruzione della prescrizione e le relative modalità di computo. La stessa legge stabilisce i termini per la prescrizione delle pene.

Analogamente a quanto disposto per la prescrizione del reato, sono dichiarate imprescrittibili le pene previste per i delitti contro l'umanità, di genocidio, quelli commessi contro persone e beni protetti in caso di conflitto armato, nonché i delitti di terrorismo qualora abbiano causato la morte di una persona.

Negli *Stati Uniti* l'avvenuto decorso del termine di prescrizione impedisce l'esercizio dell'azione penale, ma una volta che essa è esercitata nei termini, la questione della prescrizione non si pone più. Dopo l'avvio dell'esercizio dell'azione penale non si prescrive più il reato, si prescrive però il processo. Nel sesto emendamento della Costituzione federale è previsto, infatti, il diritto a un rapido processo (*speedy trial*), che si esaurisce con il giudizio di primo grado.

Cosa significhi una "definizione rapida" del processo di primo grado è di fatto rimesso all'interpretazione giudiziale e il termine di un anno al quale si fa riferimento riguarda chi è in attesa di giudizio in regime di carcerazione e cioè chi non è in grado di pagare la cauzione per rimanere in libertà. Comunque, qualora dopo l'avvio dell'azione penale la sentenza di primo grado non giunga in tempi ragionevoli e il diritto allo *speedy trial* risulti così violato, l'imputato sarà prosciolto per sempre e l'accusa per quello stesso fatto non potrà mai più essergli contestata.

La sentenza di primo grado è definitiva. Se l'imputato è stato assolto scatta il *double jeopardy*, ovvero il *ne bis in idem*. Se l'imputato è stato condannato, sul fatto non si ritorna comunque più. L'accusa non può chiedere l'appello e un'eventuale impugnazione da parte del condannato potrebbe avvenire solo nel caso in cui successivamente alla sua condanna si scoprano elementi a discarico che ne provino la completa estraneità al fatto.

La verità sul fatto non è affidata, come da noi, al giudice, ma allo scontro fra accusa e difesa che termina con un vincitore e un vinto senza possibilità di appello. La partita si gioca tutta in una volta, di fronte a una giuria passiva e a un giudice regolatore, che fa rispettare le regole del gioco. Se le regole sono rispettate il risultato è giusto e definitivo. La giuria, d'altronde, non motiva il suo verdetto. Se le regole invece non sono rispettate l'imputato giudicato colpevole potrà impugnare il risultato e qualora il giudice dell'impugnazione dovesse dargli ragione la sentenza di primo grado sarebbe annullata.

Nel nostro processo penale la ricerca della verità è affidata al giudice, che ha il compito di accertare attivamente il fatto con il concorso di tutte le parti. Da qui la necessità di una sua motivazione, che spieghi il percorso logico che ha condotto a quel dispositivo, da sottoporre al vaglio di giudici superiori, e la possibilità quindi di un ritorno sul fatto in un secondo grado di giudizio. Da noi è assolutamente prevalente la verità del fatto, negli Usa contano di più le regole.

Negli Stati Uniti c'è dunque un solo grado di giudizio e, se assolto, l'imputato lo sarà in via definitiva. Non si porrà dunque né il problema di un successivo deterioramento degli elementi probatori, giacché non si ritornerà mai più sulla ricostruzione degli avvenimenti storici, né quello di una condanna per un fatto avvenuto a troppa distanza dalla sua commissione.

I processi di fronte ad una giuria popolare non sono frequenti. La grande maggioranza delle azioni penali, fino a una percentuale del 99%, si concludono in sede di patteggiamento tra accusa e difesa dinanzi al giudice, che compendia ogni forma di rito alternativo, con conseguente rinuncia dell'accertamento dei fatti, a condizione che l'imputato accetti un verdetto di colpevolezza concordato tra le parti.

Da questo breve *excursus* si possono trarre alcune conclusioni. Le analogie e le somiglianze con altri sistemi penali circa la prescrizione del reato risultano poco o per nulla raffrontabili con il sistema italiano. Si veda, per esempio, come dappertutto sia facile interrompere il decorso della prescrizione. In ambito europeo solo la Grecia ha un modello di prescrizione molto vicino a quello italiano. Inoltre, in tutte le situazioni si osserva che la prescrizione non comporta alcun problema, soprattutto di carattere politico, nel senso che non è neanche alla lontana oggetto di contesa politica. Ciò per il semplice motivo che la ragionevole durata del processo viene assicurata.

In tutti i sistemi giuridici di interesse comparatistico si stabilisce che il compimento di determinati atti processuali fa decorrere *ex novo* il termine di prescrizione, senza limiti oppure entro un limite complessivo molto ampio, pari all'originario termine di prescrizione ovvero a un suo multiplo. Per esempio, il codice penale spagnolo stabilisce che l'effetto estintivo non può maturare nel periodo impiegato per l'esercizio della giurisdizione. Precisamente la prescrizione si interrompe quando il procedimento si avvia e ricomincia a decorrere dal momento in cui lo stesso procedimento si paralizza o si conclude con un esito diverso dalla condanna.

Mentre nel sistema spagnolo la prescrizione è inclusa tra le cause di estinzione della responsabilità penale, lo stesso istituto assume una natura processuale nell'ordinamento francese, che colloca nel codice di procedura la disciplina della *prescription de l'action publique*, che prevede l'estinzione dell'azione penale qualora questa non venga esercitata entro un determinato tempo dalla consumazione del reato. In ogni caso, nel sistema francese, il termine di prescrizione dell'azione pubblica si interrompe con il compimento di qualsiasi atto di istruzione o di indagine, e riprende a decorrere per un uguale periodo. Le interruzioni, inoltre, possono essere illimitate.

L'ordinamento tedesco disciplina l'interruzione della prescrizione, prodotta non solo da atti compiuti dal giudice ma anche da atti della polizia o della Procura della Repubblica, come il primo interrogatorio dell'accusato. Dopo l'interruzione, il termine di prescrizione riprende a decorrere ma non può superare il doppio della sua durata originaria.

Il sistema italiano di prescrizione è stato censurato da alcune recenti pronunce della Corte di Strasburgo, sotto l'aspetto della sua incompatibilità con gli obblighi scaturenti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo in tema di tutela di determinati diritti fondamentali di particolare rilevanza. La prima pronuncia che ha affrontato la questione è stata la sentenza emessa il 29 marzo 2011 dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Alikaj contro Italia*, che ha ravvisato una violazione dell'aspetto procedurale del diritto alla vita, sancito dall'art. 2 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, quando la condanna di un agente dello Stato per un omicidio illegale (anche se commesso per colpa e non con dolo) sia impedita dalla prescrizione, per effetto della durata del processo penale. Tale sentenza ha evidenziato l'incoerenza del modello italiano di prescrizione con gli *standard* internazionali di protezione dei diritti umani, individuando la vera anomalia del sistema penale italiano non tanto nella lunghezza dei tempi del processo, quanto nell'effetto estintivo che ne consegue in relazione a un comportamento lesivo del diritto alla vita di un "agente dello Stato". La sentenza *Alikaj* ha incluso la prescrizione nel novero delle misure inammissibili in quanto produttive dell'effetto di impedire una condanna nonostante l'avvenuto accertamento della responsabilità penale dell'accusato.

Il problema è stato ripreso dalla sentenza emessa il 1° luglio 2014 dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Saba contro Italia*, in relazione al divieto posto dall'art. 3 della Convenzione. La sentenza, accogliendo il ricorso di Valentino Saba, il quale aveva sporto una denuncia nei confronti di alcuni agenti penitenziari per atti di violenza avvenuti il 3 aprile 2000 all'interno del carcere di Sassari, dove egli era detenuto, ha riconosciuto la sussistenza di una violazione dell'art. 3 della Cedu, rilevando che l'eccessiva lunghezza del procedimento penale ha portato a una decisione di non doversi procedere per prescrizione nei confronti di sette imputati, fatto che non si concilia con l'obbligo delle autorità di condurre l'inchiesta con celerità.

Il Greco (Gruppo di Stati Contro la Corruzione, un'organizzazione del Consiglio d'Europa) ha definito la prescrizione "il tallone d'Achille" del sistema giudiziario italiano e, in numerosi rapporti, ha invitato i governi italiani a modificarla. In seguito all'approvazione della legge Bonafede di riforma della prescrizione, il Greco si è "congratolato" con l'Italia per i progressi realizzati. Anche l'Ocse e la Corte di Giustizia dell'Unione Europea hanno espresso pareri simili, mentre la Commissione Europea ripete quasi

ogni anno le sue critiche al sistema italiano. Nel rapporto del 2017 essa scriveva che «l'istituto della prescrizione ostacola la lotta alla corruzione» perché «incentiva tattiche dilatorie da parte degli avvocati». La Commissione sosteneva di guardare con favore alla proposta fatta dal Greco di sospendere «i termini di prescrizione dopo una condanna di primo grado», quella che è stata poi tradotta nella riforma Bonafede. Nel suo rapporto più recente la Commissione apprezza i cambiamenti introdotti nel 2017 dalla riforma Orlando, dalla legge “spazzacorrotti” e dalla riforma Bonafede.

L'originaria proposta del Governo

Il governo Draghi, non solo per rispondere alla richiesta dell'UE di riformare il processo penale riducendone la durata almeno del 25% come condizione, insieme ad altre, per ricevere i finanziamenti del piano Next Generation Eu, ha presentato un organico pacchetto di provvedimenti che interviene sul processo penale, in attesa di affrontare anche la riforma del processo civile, che dovrebbe ridurre la sua durata almeno del 40%, e la riforma dell'ordinamento giudiziario. In questo senso il Consiglio dei Ministri aveva approvato all'unanimità gli emendamenti del Governo al disegno di legge recante “delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello” (A.C. 2435), proposti dalla Ministra della Giustizia, Marta Cartabia. Va ricordato che il d.d.l. A.C. 2435 era stato presentato nel marzo 2020 dall'allora Ministro della Giustizia Alfonso Bonafede. Il d.d.l. faceva seguito all'impegno di accompagnare al blocco della prescrizione del reato dopo il primo grado una riforma del processo penale capace di assicurare la celere definizione dei procedimenti nei giudizi di impugnazione, privati del metronomo costituito dalla prescrizione del reato. L'impegno era stato accompagnato dalla scelta del Parlamento di differire al 1° gennaio 2020 l'entrata in vigore della riforma della prescrizione del reato. La vicenda finora ha avuto tre passaggi. Il primo è l'elaborato della commissione Lattanzi, che prevedeva un insieme omogeneo e incisivo di proposte, che nel secondo tempo sono state, a detta di molti, “annacquate” per venire incontro ad alcune richieste di parti della sterminata maggioranza; il terzo tempo è stato l'ulteriore “ritocco” che ha costituito il testo su cui il Governo ha posto la fiducia. Vediamo i punti dell'originaria proposta governativa.

Per quanto riguarda la prescrizione del reato, viene confermata la regola introdotta con la legge Bonafede, secondo la quale il corso della prescrizione del reato si blocca con la sentenza di primo grado, di assoluzione o di condanna.: «Il corso della prescrizione cessa definitivamente con la pronuncia della sentenza di primo grado». La riforma della disciplina della prescrizione del reato viene proposta come disposizione immediatamente prescrittiva (non di delega).

Si stabilisce l'improcedibilità per superamento dei termini di durata dei giudizi di impugnazione. La proposta anche in questo caso introduce disposizioni immediatamente prescrittive. Si prevede che la mancata definizione del giudizio di appello entro il termine di due anni, e del giudizio di cassazione entro il termine di un anno, costituiscano cause di improcedibilità dell'azione penale. Ciò significa che il giudice d'appello, o la Cassazione, accertato il superamento di detti termini, dovranno in riforma o previo annullamento della sentenza impugnata dichiarare di non doversi procedere. La sentenza di improcedibilità, una volta definitiva, travolge quindi la sentenza impugnata, sia essa di condanna o di assoluzione.

I termini di durata dei giudizi di impugnazione possono essere prorogati per un periodo non superiore a un anno nel giudizio di appello e a sei mesi nel giudizio di legittimità. La proroga è disposta con ordinanza del giudice procedente, in presenza di due condizioni concorrenti:

a) che si tratti di procedimenti per i delitti di cui all'art. 407, co. 2, lett. a) c.p.p. o dei delitti di cui agli artt. 317, 318, 319, 319 *bis*, 319 *ter*, 319 *quater*, 320, 321, 322, 322 *bis* c.p.;

b) che si tratti di giudizi particolarmente complessi in ragione del numero delle parti o delle imputazioni o del numero o della complessità delle questioni di fatto o di diritto da trattare.

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

In caso di condanna alle restituzioni o al risarcimento del danno in favore della parte civile, seguita da una declaratoria di improcedibilità, il giudice d'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 d'appello, che decide valutando le prove acquisite nel processo penale.

Con un'altra disposizione immediatamente prescrittiva si istituisce un Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia penale, sulla ragionevole durata del procedimento e sulla statistica giudiziaria.

Si delega al Governo a definire la vittima del reato come la persona fisica che ha subito un danno, fisico, mentale o emotivo, o perdite economiche che sono state causate direttamente da un reato. La delega prevede che venga considerata vittima del reato anche il familiare di una persona la cui morte è stata causata da un reato e che ha subito un danno in conseguenza della morte di tale persona. Si propone inoltre di estendere la portata delle norme introdotte con la legge sul Codice rosso, in tema di *violenza domestica e di genere* (l. n. 69/2019), al tentato omicidio e, in genere, ai delitti commessi in forma tentata (es. violenza sessuale).

Si prevede una delega al Governo per introdurre assistenza e protezione delle vittime di reato e dei principi sanciti a livello internazionale, una disciplina organica della giustizia riparativa quanto a nozione, principali programmi, criteri di accesso, garanzie, persone legittimate a partecipare, modalità di svolgimento dei programmi e valutazione dei suoi esiti, nell'interesse della vittima e dell'autore del reato, nelle diverse fasi del procedimento penale. Tra gli aspetti oggetto della disciplina vi sono la formazione e l'accreditamento dei mediatori esperti in programmi di giustizia riparativa.

Immediatamente prescrittive sono anche le disposizioni oggetto delle proposte emendative che prevedono l'introduzione di un Piano triennale per la transizione digitale dell'amministrazione della giustizia e un Comitato tecnico-scientifico per la digitalizzazione del processo. Oggetto di criteri di delega sono invece alcune disposizioni in materia di deposito degli atti e notificazioni. Le proposte mirano a rendere più efficiente e spedita la giustizia penale attraverso la digitalizzazione e le tecnologie informatiche. Si prevede tra l'altro che il deposito degli atti e le notificazioni possano essere effettuate per via telematica.

Si delega il Governo a prevedere la possibilità della registrazione audiovisiva o dell'audioregistrazione per documentare l'interrogatorio o l'assunzione di informazioni, ovvero la testimonianza. Si delega inoltre il Governo a individuare i casi in cui, con il consenso delle parti, la partecipazione all'atto del procedimento o all'udienza possa avvenire a distanza o da remoto.

Per quanto riguarda le indagini preliminari e l'udienza preliminare, si prevede:

a) Regola di giudizio per l'archiviazione. Il p.m. deve chiedere l'archiviazione quando gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari non consentono una ragionevole previsione di condanna.

b) Termini di durata delle indagini. Vengono rimodulati: 6 mesi per le contravvenzioni, un anno per i delitti, un anno e mezzo per alcuni gravi delitti. È prevista la possibilità di una proroga di sei mesi, giustificata dalla complessità delle indagini. In caso di superamento del termine massimo di durata delle indagini si prevede che il p.m. debba effettuare una *discovery* degli atti d'indagine per portarli a conoscenza dell'indagato e della persona offesa, le quali possano chiedere al g.i.p. di intervenire per sollecitare il p.m. a prendere le sue determinazioni (archiviazione o esercizio dell'azione penale). Si introduce così un inedito controllo giurisdizionale sulla stasi del procedimento in fase d'indagine.

c) Criteri di priorità. Si prevede che gli uffici del p.m., per garantire l'efficace e uniforme esercizio dell'azione penale, nell'ambito dei criteri generali indicati con legge del Parlamento, individuino criteri di priorità trasparenti e predeterminati, da indicare nei progetti organizzativi delle procure della Repubblica, al fine di selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre, tenendo conto anche del numero degli affari da trattare e dell'utilizzo efficiente delle risorse disponibili.

d) Effetti della iscrizione della notizia di reato. Si prevede che la mera iscrizione del nominativo della persona nel registro delle notizie di reato non possa determinare effetti pregiudizievoli sul piano civile e amministrativo.

e) Retrodatazione dell'iscrizione della notizia di reato. Si prevede che il giudice, su richiesta motivata dell'interessato, accerti la tempestività dell'iscrizione nell'apposito registro della notizia di reato e del nome della persona alla quale lo stesso è attribuito e la retrodati nel caso di ingiustificato ed inequivocabile ritardo.

f) Udienza preliminare. Si propone di limitarne la previsione estendendo il catalogo dei reati con citazione diretta davanti al tribunale in composizione monocratica, individuandoli tra quelli puniti con pena della reclusione non superiore nel massimo a sei anni, anche se congiunta alla pena della multa, che

non presentino rilevanti difficoltà di accertamento. Si modifica inoltre la regola di giudizio prevedendo che il giudice pronunci sentenza di non luogo a procedere quando gli elementi acquisiti non consentono una ragionevole previsione di condanna.

Si può procedere in assenza dell'imputato solo quando si ha la certezza che la mancata partecipazione al processo è volontaria. Si prevede che quando non si ha quella certezza il giudice pronunci sentenza inappellabile di non doversi procedere e che si dia corso alle ricerche dell'imputato. Se questi viene rintracciato, la sentenza di non luogo a procedere viene revocata e il giudice fissa una nuova udienza per la prosecuzione del processo. Il tempo trascorso per le ricerche dell'imputato assente non rileva ai fini della prescrizione del reato. Un'altra proposta riguarda le impugnazioni: il difensore dell'imputato assente potrà impugnare la sentenza solo se munito di specifico mandato rilasciato dopo la pronuncia della sentenza. Si assicura così la certezza della conoscenza della sentenza da parte dell'imputato e si evitano inutili processi, destinati alla rescissione del giudicato quando si accerti che in realtà l'imputato non era a conoscenza della sentenza.

In tema di procedimenti speciali, si propone:

a) Patteggiamento. Si delega il Governo a prevedere che, quando la pena detentiva da applicare supera due anni (c.d. patteggiamento allargato), l'accordo tra imputato e pubblico ministero possa estendersi alle pene accessorie e alla loro durata, nonché alla confisca facoltativa e alla determinazione del suo oggetto e ammontare. Si propone poi di ridurre gli effetti extra-penalistici della sentenza di patteggiamento, che non potrà avere efficacia di giudicato nel giudizio disciplinare e in altri casi.

b) Giudizio abbreviato. Si delega il Governo a modificare le condizioni per l'accoglimento della richiesta di giudizio abbreviato subordinata a un'integrazione probatoria (c.d. abbreviato condizionato), prevedendone l'ammissibilità solo se l'integrazione risulta necessaria ai fini della decisione e se il procedimento speciale produce un'economia processuale in rapporto ai tempi di svolgimento del giudizio dibattimentale. Si prevede inoltre che la pena inflitta sia ulteriormente ridotta di un sesto nel caso di mancata proposizione di impugnazione da parte dell'imputato, stabilendo che la riduzione sia applicata dal giudice dell'esecuzione.

Si prevede, attraverso delega, che, nell'ipotesi di mutamento del giudice o di uno o più componenti del collegio, il giudice disponga, a richiesta di parte, la riassunzione della prova dichiarativa già assunta.

Si prevede un'udienza-filtro nei procedimenti davanti al tribunale in composizione monocratica. Nei procedimenti a citazione diretta viene introdotta un'udienza predibattimentale in camera di consiglio, innanzi a un giudice diverso da quello davanti al quale, eventualmente, dovrà celebrarsi il dibattimento; la regola di giudizio, per proseguire, è sempre quella della ragionevole previsione di condanna, sulla base degli elementi acquisiti. L'intervento è oggetto di delega.

Per quanto riguarda l'appello, si confermano: l'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento e di non luogo a procedere relative a reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa; l'inappellabilità delle sentenze di condanna al lavoro di pubblica utilità (che presuppone il consenso del condannato). Si introduce la previsione dell'appello con rito camerale non partecipato salva richiesta dell'imputato o del suo difensore. Si recepisce l'inammissibilità dell'appello per aspecificità dei motivi. Si introduce, nel caso di appello contro una sentenza di proscioglimento, un limite alla rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale (la condizione è che si tratti di prove dichiarative già assunte in primo grado). *Non si prevedono*: l'inappellabilità delle sentenze di condanna e di proscioglimento da parte del p.m.; la composizione monocratica della corte d'appello nei procedimenti con citazione diretta; l'appello a critica vincolata. Tutti questi interventi sono oggetto di delega.

Per quanto riguarda la Cassazione. Udienza cartolare: si prevede che la trattazione dei ricorsi davanti alla Corte di cassazione avvenga con contraddittorio scritto senza l'intervento dei difensori, salva la richiesta delle parti di discussione orale in pubblica udienza o in camera di consiglio partecipata; si introduce una procedura senza formalità per dichiarare l'inammissibilità del ricorso o la sua manifesta infondatezza, consentendo l'opposizione, che non sospende tuttavia l'esecuzione della ordinanza di inammissibilità. Si prevede inoltre che il giudice chiamato a decidere una questione concernente la competenza per territorio, possa, anche su istanza di parte, rimettere la decisione alla Corte di cassazione, che provvede in camera di consiglio non partecipata. Se la Corte di cassazione dichiara l'incompetenza del giudice,

ordina la trasmissione degli atti al giudice competente. Si introduce infine un mezzo di impugnazione straordinario davanti alla Corte di cassazione al fine di dare esecuzione alla sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo, proponibile dal soggetto che abbia presentato il ricorso. Tutti gli interventi sono oggetto di delega.

Condizioni di procedibilità. Si delega il Governo a prevedere il regime di procedibilità a querela per tutte le ipotesi di lesioni personali stradali di cui all'art. 590 *bis*, comma 1 c.p., nonché ad estendere la querela a specifici reati contro la persona e contro il patrimonio con pena non superiore nel minimo a due anni, salva la procedibilità d'ufficio se la vittima è incapace per età o infermità.

Pena pecuniaria. Si delega il Governo a razionalizzare e semplificare il procedimento di esecuzione delle pene pecuniarie; a rivedere, secondo criteri di equità, efficienza ed effettività, i meccanismi e la procedura di conversione della pena pecuniaria in caso di mancato pagamento per insolvenza o insolvibilità del condannato; a prevedere procedure amministrative efficaci, che assicurino l'effettiva riscossione e conversione della pena pecuniaria in caso di mancato pagamento.

Pene sostitutive delle pene detentive brevi. Si delega il Governo a riformare la disciplina delle sanzioni sostitutive di cui alla l. n. 689/1981 applicabili dal giudice di cognizione, con sentenza di condanna o di patteggiamento, in luogo della pena detentiva. Si propone di modificare il catalogo e l'ambito di applicazione delle sanzioni, che vengono denominate "pene sostitutive". Si aboliscono la semidetenzione e la libertà controllata. Si porta da sei mesi a un anno di pena inflitta il limite di pena detentiva sostituibile con la pena pecuniaria; si prevede che la pena fino a tre anni possa essere sostituita con il lavoro di pubblica utilità; si prevede che la pena fino a quattro anni possa essere sostituita con la semilibertà o con la detenzione domiciliare applicate a titolo di pene sostitutive dal giudice di cognizione. Le pene sostitutive non saranno sospendibili condizionalmente e potranno applicarsi solo quando favoriscano la rieducazione del condannato e non vi sia pericolo di recidiva.

Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto. Si delega il Governo a intervenire sulla disciplina della causa di non punibilità di cui all'art. 131 *bis* c.p. in tre direzioni: *a*) prevedere come limite all'applicabilità dell'istituto, in luogo della pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, la pena detentiva non superiore nel minimo a due anni, sola o congiunta a pena pecuniaria; *b*) ampliare conseguentemente, se ritenuto opportuno sulla base di evidenze empirico-criminologiche o per ragioni di coerenza sistematica, il novero delle esclusioni, cioè delle ipotesi in cui, ai sensi del secondo comma dell'articolo 131-*bis* del codice penale, l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità; *c*) dare rilievo alla condotta susseguente al reato (es., alla riparazione del danno) ai fini della valutazione del carattere di particolare tenuità dell'offesa.

Sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato (art. 9 *bis*). Si delega il Governo a estendere l'ambito di applicabilità dell'art. 168 *bis* c.p. a specifici reati, puniti con pena edittale detentiva non superiore nel massimo a sei anni, che si prestino a percorsi risocializzanti o riparatori, da parte dell'autore, compatibili con l'istituto. Si prevede inoltre che la richiesta di messa alla prova dell'imputato possa essere proposta anche dal p.m.

Questa, sommariamente e con qualche omissione, la proposta Cartabia, che in realtà è, come la stessa Ministra ha più volte sottolineato, il frutto di una mediazione, una composizione di punti di vista (anche molto) diversi e quindi si presenta con una certa dose di incoerenza. Come ha detto Nello Rossi: «Al meditato e organico contributo di analisi della relazione della Commissione Lattanzi ha fatto seguito una mediazione politica che ha alterato in più punti l'originaria fisionomia della proposta riformatrice [...] Il timore è che la politica si ritenga paga di consegnare a pubblici ministeri e giudici riforme mal calibrate e inadeguate, presentandole all'opinione pubblica come interventi risolutivi; con l'effetto oggettivo di caricare sulle spalle degli operatori della giustizia il peso dei possibili fallimenti».

L'attenzione è caduta immediatamente e prevalentemente (*rectius*: esclusivamente) sulla soluzione fornita al problema della prescrizione, che, nella sostanza, è di tipo nominalistico: la prescrizione (del reato) continua a fermarsi alla conclusione del primo grado, ma si ripropone nei gradi successivi come improcedibilità (del procedimento). Rispetto alle sorti del processo gli effetti rimangono gli stessi.

Le reazioni, tutte indirizzate alla prescrizione e all'improcedibilità, non si sono fatte attendere. Per il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo Federico Cafiero De Raho, «la nuova prescrizione mina la sicurezza del Paese e della democrazia». Per il procuratore capo di Catanzaro Nicola Gratteri «una

gran mole di sentenze verrà travolta, il 50% dei processi sarà improcedibile in appello, diminuiranno sicurezza e credibilità dello Stato». Il p.m. Alfonso Sabella sostiene che tale sarebbe la riforma di chi in vita sua non ha mai messo piede in un Palazzo di giustizia. Il presidente dell'Associazione Nazionale Magistrati Giuseppe Santalucia dichiara: «A noi non pare che questo istituto, così come consegnato dal governo, sarà un istituto di accelerazione del processo. È uno strumento eliminatorio dei processi». Secondo la sesta commissione del Csm, la riforma comporterebbe «l'impossibilità di chiudere un gran numero di processi» è la disciplina – proposta da Cartabia – non si coordina con alcuni principi dell'ordinamento, come l'obbligatorietà dell'azione penale e la ragionevole durata del processo». Roberto Scarpinato ha fatto questo esempio: «Poniamo che Tizio, con giudizio direttissimo, sia stato condannato dal Tribunale per rapina con sentenza emanata a distanza di sei mesi dalla data di consumazione del reato. Se in appello la durata del procedimento sfora i due anni, anche di un solo giorno, il processo si estingue con tutte le conseguenze del caso. Non si comprende la logica di tale soluzione. Per il reato di rapina il termine di prescrizione è di 12 anni e 5 mesi, il che significa che lo Stato ha stabilito nel codice penale che occorre il decorso di tale lungo periodo prima che possa considerarsi venuto meno l'interesse pubblico alla individuazione dei colpevoli e alla loro punizione». Domenico Gallo, presidente di sezione della Cassazione sostiene che la proposta Cartabia «invece di dare gli strumenti ai magistrati per accelerare i processi, elimina il processo, non si tratta di una norma acceleratoria dei processi, ma di una norma eliminatoria. La Ue ci chiede di celebrare processi veloci, non ci chiede di non fare i processi, ci chiede una giustizia più efficiente, non di restringere il campo di azione del controllo di legalità».

La Ministra Cartabia si è trovata a dovere sintetizzare posizioni assai distanti e, noi crediamo, ha lasciato passare una soluzione di per sé criticabile sulla prescrizione e ha, invece, puntato a esorcizzare il problema scommettendo, con un certo azzardo considerando l'esperienza fin qui fatta, sull'efficacia di un altro complesso di norme che dovrebbero ridurre la durata del processo, mettendo da parte questa affannosa e inconcludente ricerca di un termine “certo” del processo a garanzia del diritto alla sua “ragionevole” durata: il filtro dell'aspecificità per il passaggio al secondo grado, l'allargamento del patteggiamento e del rito abbreviato, la non punibilità per le “bagatelle”, le pene alternative al carcere, l'inappellabilità delle sentenze per i reati meno gravi, gli incentivi per i riti alternativi, la giustizia riparativa ecc. Se questa prospettiva dovesse affermarsi, il sistema si decongestionerebbe e diventerebbe fluido, così da rendere irrilevante la preoccupazione di incappare nei termini della prescrizione. È ciò che avviene negli altri paesi. Non manca chi esprime scetticismo sull'effettivo e corretto funzionamento di queste misure, come Sebastiano Ardita, consigliere del Csm ed ex dirigente del Dap.

È certamente riduttivo che tutto il dibattito sul progetto di riforma Cartabia si sia limitato al tema della prescrizione e della procedibilità, senza dubbio importante e complesso in quanto si riferisce alla storica dialettica tra processo “giusto” e processo “breve”. Ma il dibattito, tutto sommato, serve soltanto a marcare le differenze tra i partiti e dentro di essi. Il resto della riforma, che è poi la parte più estesa e significativa, è rimasta sostanzialmente trascurata, ad eccezione dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale e di qualche altro aspetto secondario.

La proposta della Ministra Cartabia affronta anche il problema di attrezzare le strutture della macchina giudiziaria, che presenta urgente necessità di risorse umane e materiali, ma anche dello sviluppo della capacità organizzativa per far fruttare queste risorse. Per molti questa è la strada maestra per potere svolgere i processi in tempi rapidi.

Un aspetto, non trattato nella riforma, che dovrebbe essere mantenuto all'attenzione, è l'interesse degli indagati e degli imputati di potere disporre di una difesa di qualità. L'emergenza di tale aspetto è evidenziata maggiormente da questa riforma, nella misura in cui essa configura un'accentuata intraprendenza dell'imputato nel valutare e nello scegliere il percorso difensivo più conveniente nell'arco delle ipotesi offerte. Ciò implica il suggerimento di una guida esperta e dunque costosa. Si deve evitare di approfondire ancora il divario tra le opportunità attingibili da chi ha adeguati mezzi economici e chi no. Basta esaminare la popolazione carceraria per rendersi conto che esiste una forte correlazione tra la condizione socio-economica e i destini giudiziari, ivi compresa la possibilità di poter fruire dei benefici previsti per i detenuti. Secondo i dati relativi alla popolazione carceraria, al 30 giugno 2021, il numero di detenuti presenti (oltre 53mila) è superiore alla capienza regolamentare (oltre 51mila); dei detenuti presenti, circa il 30% non è irrevocabilmente condannato e, tra essi, il 15% è ancora in attesa di una condanna

di primo grado. È lecito ritenere che, grazie ai servizi di un bravo avvocato, una buona parte di questi ultimi detenuti potrebbero essere in libertà o ai domiciliari.

Le ultime modifiche

Il baricentro della proposta Cartabia è tutto spostato sulle suddette norme, che, andando a regime, dovrebbero disinnescare lo scontro sulla prescrizione, nella misura in cui esse produrrebbero l'effetto di rendere "ragionevole" la durata dei processi, assicurando però a ciascuno di essi il tempo per l'effettivo accertamento della verità e il pieno esercizio delle garanzie dell'imputato. Probabilmente, riponendo fiducia in questa prospettiva tesa a rimuovere l'"anomalia italiana", la Ministra Cartabia non si è curata molto di ricercare una soluzione che mettesse assieme coerentemente (se mai fosse possibile) le posizioni dei "garantisti" e dei "giustizialisti", accettando una formula contraddittoria che accosta il diavolo e l'acqua santa e recependo per certi casi l'ipotesi dell'anno in più per l'appello e i sei mesi per la cassazione. Segnaliamo una sola delle diverse criticità: la prevalenza della sentenza di improcedibilità su ogni altra formula, compresa l'assoluzione disposta in primo grado e impugnata dal pubblico ministero, che produce l'effetto di una paradossale *reformatio in peius*. Infatti, un imputato assolto il cui giudizio diventa improcedibile in secondo grado non potrebbe considerarsi scagionato, perché l'accusa resterebbe pendente fino alla prescrizione del reato. Mentre la prescrizione sostanziale consente la pronuncia dell'assoluzione se risulta evidente l'innocenza dell'imputato, l'improcedibilità preclude qualsiasi indagine di merito a favore o a carico.

Bisogna segnalare che la scelta di introdurre l'istituto dell'improcedibilità non è una scelta puramente tecnica, nella misura in cui si apre la possibilità, operando sul segmento processuale, di intervenire per spostare in avanti il termine in cui scatta l'improcedibilità. Infatti quest'ultima è una norma processuale ed è quindi soggetta al principio secondo cui si applica la legge processuale in vigore durante il processo, anche se i fatti contestati sono anteriori. Cosicché, se il volume dei giudizi pendenti dovesse continuare ad essere consistente rischiando il blocco dei processi, si potrà allungare con una legge il termine dell'improcedibilità anche rispetto a fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore della nuova legge. Ciò non sarebbe possibile trovandosi di fronte ad una norma sostanziale, quale è la prescrizione, soggetta al principio della irretroattività delle norme penali meno favorevoli all'imputato. Probabilmente è questa riserva che ha suggerito di inserire l'istituto dell'improcedibilità piuttosto che continuare a lavorare con la prescrizione.

In zona cesarini, dopo la delibera della sesta commissione relativa a prescrizione e improcedibilità, il plenum del Csm ha approvato anche quella che prende in esame l'intero impianto degli interventi del governo con 17 voti a favore. Uno dei rilievi mossi alla riforma riguarda la norma che prevede che il Parlamento indichi i criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale, che pone un problema di «possibile contrasto della regola dettata con l'attuale assetto dei rapporti tra i poteri dello Stato», insieme a un rischio di natura pratica per «gli effetti concreti che la scelta legislativa comporterà per gli uffici».

In seguito alle critiche manifestate tutte, con qualche irrilevante eccezione, contro la "staffetta" prescrizione-improcedibilità da parte dell'area dei "giustizialisti" che sosteneva la riforma Bonafede, il Governo ha apportato alcune importanti modifiche al proprio testo originario, che in tutto ciò che non riguardava la durata del processo è rimasto presso che inalterato e praticamente non commentato. Non sappiamo se questo silenzio, a parte la questione dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale, significhi approvazione ovvero disinteresse ispirato da scetticismo, ma non c'è dubbio che è qui l'aspetto più importante di tutto il documento da cui ci si può legittimamente attendere un effettivo rinnovamento e un reale superamento del problema dell'eccessiva durata dei processi che genera e giustifica la prescrizione.

Adesso si prevede che per i primi tre anni di applicazione della riforma, la durata del processo d'appello si estenda per un ulteriore anno e quella del processo per cassazione di ulteriori sei mesi; si prevede che per taluni reati, in particolare per i reati di associazione mafiosa, scambio politico mafioso, associazione finalizzata allo spaccio, violenza sessuale e reati con finalità di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico, i giudici di appello e di cassazione possano con ordinanza, motivata e ricorribile in Cassazione, disporre l'ulteriore proroga del periodo processuale in presenza di alcune condizioni riguardanti la complessità del processo, il numero delle parti e delle imputazioni o per la complessità delle

questioni di fatto e di diritto. Per i reati aggravati di cui all'articolo 416 bis, primo comma, la proroga può essere disposta per non oltre due anni. Più in dettaglio:

La riforma penale, con l'articolo 14, interviene con disposizioni immediatamente prescrittive sulla disciplina della prescrizione dei reati contenuta nel codice penale, con la finalità di: - confermare la regola, introdotta con la legge n. 3/2019 (c.d. Spazzacorrotti), secondo la quale il corso della prescrizione del reato si blocca con la sentenza di primo grado, sia essa di assoluzione o di condanna; - escludere che al decreto penale di condanna, emesso fuori dal contraddittorio delle parti, possa conseguire l'effetto definitivamente interruttivo del corso della prescrizione; - prevedere che se la sentenza viene annullata, con regressione del procedimento al primo grado o ad una fase anteriore, la prescrizione riprende il suo corso dalla pronuncia definitiva di annullamento. Parallelamente, sempre con previsione immediatamente prescrittiva, l'articolo 14-bis introduce nel codice di procedura penale l'istituto dell'improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione. Con l'inserimento dell'art. 344-bis si prevedono termini di durata massima dei giudizi di impugnazione individuati rispettivamente in 2 anni per l'appello e un anno per il giudizio di cassazione: la mancata definizione del giudizio entro tali termini comporta la declaratoria di improcedibilità dell'azione penale. Tuttavia i termini di durata dei giudizi di impugnazione, che sono sospesi negli stessi casi in cui è prevista la sospensione della prescrizione, possono essere prorogati. Ed in particolare: - per i reati commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, di associazione mafiosa e di scambio elettorale politico-mafioso, di violenza sessuale aggravata e di traffico di stupefacenti, il termine dei 2 anni in appello e di un anno in Cassazione può essere prorogato, per ragioni inerenti la complessità del giudizio, con successive proroghe, senza limiti di tempo: non è dunque fissato un limite di durata per tali giudizi; - per i delitti aggravati dal metodo mafioso e dall'agevolazione mafiosa ai sensi dell'articolo 416-bis., possono essere concesse proroghe fino ad un massimo di 3 anni per l'appello e un anno e 6 mesi per il giudizio di legittimità; in tali casi quindi la durata massima del giudizio in appello è di 5 anni e quella del giudizio in Cassazione è di 2 anni e 6 mesi; - per tutti gli altri reati è possibile solo una proroga di un anno per il giudizio di appello e di 6 mesi per il giudizio in Cassazione: la durata massima è quindi di 3 anni per l'appello e di 1 anno e 6 mesi per la Cassazione, sempre che ricorrano i motivi che giustificano la proroga. I termini di durata massima dei giudizi di impugnazione non si applicano nei procedimenti per delitti puniti con l'ergastolo e quando l'imputato vi rinunci. La disposizione, inoltre, novella l'art. 578 c.p.p. in tema di decisione sugli effetti civili nel caso di improcedibilità dell'azione. Con disposizione transitoria, è previsto che le nuove norme in materia di improcedibilità trovino applicazione solo nei procedimenti di impugnazione che hanno ad oggetto reati commessi a partire dal 1° gennaio 2020; per questi procedimenti, peraltro, se l'impugnazione è proposta entro la fine del 2024, i termini di durata massima dei giudizi sono rispettivamente di 3 anni per l'appello e di 1 anno e mezzo per il giudizio di Cassazione.

In questa nuova versione, su cui il Governo ha posto la questione di fiducia, la riforma è stata approvata a larghissima maggioranza dalla Camera il 3 agosto 2021².

Com'era prevedibile, anche in questa versione non sono mancate le critiche da parte dei "giustizialisti". È stato rilevato, per esempio, che i reati di corruzione e concussione, largamente diffusi nella Pubblica Amministrazione, sono stati lasciati fuori dalla possibilità di procrastinare l'improcedibilità, insieme con una non breve lista di altri reati di una certa gravità.

Il 70% dei procedimenti penali che si definiscono in Italia con la prescrizione sono ancora nella fase delle indagini preliminari. Poiché la riforma non incide in tale fase, essa si mostra inutile in più dei 2/3 dei casi di prescrizione. Nel restante 30% dei casi, i termini di prescrizione maturano fra la decisione di primo grado e quella di appello, mentre in percentuale irrilevante – poco più dell'1% – in Cassazione. La durata media dei processi in appello in Italia è di 2 anni, 3 mesi e 20 giorni, e in questo grado si prescrive il 25% dei processi. Se questa situazione non dovesse essere modificata, nessuno opterà per i riti alternativi e tutti proporranno appello, anche in giudizi nei quali la condanna si fosse mantenuta al minimo coi benefici, poiché in non pochi distretti si confiderà sul decorso del termine dei due anni. Ciò anche per il motivo che una certa categoria di imputati non solo vuole evitare la pena, ma vuole evitare anche la condanna in quanto si riserva di continuare a delinquere perché tale condotta è implicita nella gestione dei propri affari.

Il dato dell'1% di prescrizioni in Cassazione e i tempi molto contenuti di definizione dei giudizi derivano, fra l'altro, dalla presenza di un filtro molto fitto. Esiste, infatti, da qualche anno la Settima sezione, che decide in udienza non partecipata i ricorsi che recano motivi con evidenza inammissibili, così contribuendo alla rapida conclusione di oltre il 40% delle pendenze. La riforma Cartabia prevede «l'inammissibilità dell'appello per mancanza di specificità dei motivi quando nell'atto manchi la puntuale

² Per una illustrazione dettagliata del provvedimento nella stesura trasmessa al Senato si veda l'ampio dossier predisposto dal Servizio Studi della Camera dei Deputati, consultabile sul sito di quest'ultima.

ed esplicita enunciazione dei rilievi critici rispetto alle ragioni di fatto e di diritto espresse nel provvedimento impugnato». Il vigente art. 581 c.p.p., come modificato dalla legge n. 103 del 23/06/2017 – a proposito dell'impugnazione, e quindi in particolare dell'atto di appello – parla già di «enunciazione specifica, a pena di inammissibilità [...] dei motivi, con l'indicazione delle ragioni di diritto e degli elementi di fatto che sorreggono ogni richiesta». La realtà dei processi conferma che il passaggio dal primo al secondo grado di giudizio è praticamente automatico, anche se sostanzialmente immotivato, a causa della mancanza di un filtro che verifichi ciò che già oggi la legge prevede.

Approvata la riforma inizierà un tempo che ne farà parte integrante. Sarà il tempo della sua implementazione, che dimostrerà se la scommessa che le è implicita sarà stata calcolata o ragionata. Ci si aspetta cioè che 1. i processi a sviluppo diciamo tradizionale (due gradi e cassazione) diminuiscano di numero a vantaggio dei riti alternativi, e 2. tutti i processi si svolgano in una durata "ragionevole" (non "certa") a cominciare da quelli precedentemente detti. Si verrebbe così ad instaurare una situazione per cui la prescrizione e la improcedibilità saranno un'ipotesi, una possibilità posta lì che si potrebbe realizzare solo in presenza di condizioni assolutamente eccezionali e quindi rare. Una situazione analoga a quella vigente in tutti gli altri paesi comparabili col nostro.

La riforma è orientata a spostare il sistema giudiziario entro una logica di ricerca della "durata ragionevole" del processo, ma non ha potuto evitare di affrontare il problema della prescrizione, che si è proposto, ancora una volta, in termini di drammatica emergenza come un'anomalia tutta italiana. La soluzione a questo problema, giudicata buona o meno buona, cattiva o meno cattiva, funzionerà se e solo se funzionerà tutto il resto della riforma, altrimenti fra non molto esso si riproporrà più incancrenito come motivo di lotta politica, confermando la rottura di ogni confine tra politica e magistratura.

Non c'è dubbio che la magistratura ha bisogno di essere richiamata all'ordine, non certo in termini punitivi e/o di assoggettamento al potere politico, ma, al contrario, in termini di garanzia della sua indipendenza e della sua imparzialità. Per questo non è sufficiente il pur necessario ridisegno degli organi istituzionali e dei relativi meccanismi di funzionamento, ma serve anche l'instaurazione di un nuovo *ethos*, di una nuova moralità dei magistrati nel loro complesso, restituendone all'opinione pubblica un'immagine sobria e prestigiosa: un'opera di "risanamento etico". Non è certamente accettabile il modello di una magistratura silente. La semplice adesione ad una delle diverse associazioni di per sé rivela già l'orientamento verso una certa concezione della professione. I magistrati devono essere accuratamente riservati sui casi trattati, ma è un bene che essi intervengano pubblicamente sulle questioni che riguardano il funzionamento dell'amministrazione della giustizia e commentino le sentenze che hanno un impatto sul pubblico, spiegandone il ragionamento che conduce ad una certa decisione: un lavoro di chiarificazione, didattico per certi versi.

La malattia è l'eccessiva durata dei processi, come medicina si usa la prescrizione, che, invece di curare la malattia, la durata, ammazza il malato, cioè il processo. La *ratio* della riforma Cartabia è di agire sulla durata del processo. Il problema della prescrizione, in questa prospettiva, viene affrontato "risolto" in un'ottica emergenziale, contando che, con l'andata a regime delle misure proposte, la prescrizione rimanga un rimedio eccezionale per situazioni eccezionali.

L'improcedibilità, introdotta con la riforma, apre altre questioni e altre preoccupazioni. Con essa il processo viene interrotto senza che il reato sia dichiarato estinto ne viene data all'imputato la possibilità, come avviene con la prescrizione, di ottenere la conclusione del procedimento per vedere riconosciuta la propria innocenza. Ciò accadrebbe anche per chi fosse stato assolto in primo grado. In definitiva un rimedio molto peggiore della prescrizione.

Le riforme dei riti, comunque, non risolvono i problemi della giustizia penale se mancano giudici, uomini e infrastrutture per attuarle in modo efficiente. In Italia ci sono circa 10,6 giudici ogni 100.000 abitanti, cioè meno della metà della media europea (21,5) e di gran lunga inferiore rispetto alla mediana (17,8), comprendendo i paesi non membri Ue (ad es. i paesi dell'ex Urss da una parte, e dall'altra parte i paesi di *common law*, dove il ruolo sociale del giudice è di altissimo prestigio, a giudicare dal salario che è triplo rispetto alla media). Ciò comporta un sovraccarico di lavoro per ciascun magistrato: a ciascun p.m. in Italia sono affidati una media di 1.737 casi l'anno, a fronte di una media europea di 578. Il sovraccarico di lavoro provoca il rallentamento nella decisione e talora l'abbandono di fatto dei casi che non si riesce a seguire. A giudizio in Italia giungono quasi esclusivamente i gravi reati, mentre le infrazioni minori, ma

non per questo socialmente meno rilevanti, non giungono quasi mai a processo. In Italia ci sono appena 35 ausiliari ogni centomila abitanti, ossia circa la metà rispetto alla media europea (68,7) e comunque molti meno rispetto alla mediana europea (55,2). In tale contesto, una riforma tesa a conferire maggiore efficienza alla giustizia penale senza rafforzare contestualmente gli organici è destinata all'insuccesso.

Con la sentenza n. 132/2019 la Corte costituzionale ha osservato che «la dilatazione in un ampio arco temporale dei dibattimenti crea inevitabilmente il rischio che il giudice che ha iniziato il processo si trovi nell'impossibilità di condurlo a termine, o comunque che il collegio giudicante muti la propria composizione, per le ragioni più varie». La riforma del 1989, che ha introdotto il rito accusatorio, aveva previsto nel c.p.p. un nutrito gruppo di norme che prescrivevano per il dibattimento le forme imposte dalla pubblicità (art. 471), dal contraddittorio (artt. 466, 486, 493, 498, 516, 546), dall'immediatezza (artt. 498, 525), dalla concentrazione (artt. 477 e 544) e dall'oralità (artt. 499, 500, 514, 526). L'insieme di tali norme esclude intervalli di tempo tra l'assunzione delle prove in udienza, la discussione finale e la deliberazione della sentenza. Infatti l'art. 477 co. 1 c.p.p. precisa che quando non è assolutamente possibile esaurire il dibattimento in una sola udienza, il presidente dispone che venga proseguito nel giorno seguente non festivo; il co. 2 consente la sospensione soltanto per ragioni di assoluta necessità e per un termine massimo che non oltrepassi i dieci giorni. È stata la stessa Corte costituzionale, con la citata sentenza, dopo aver precisato che dall'art. 477 c.p.p. deriva che il principio di immediatezza della prova è strettamente correlato al principio di oralità, ha aggiunto che «l'esperienza maturata in trent'anni di vita del vigente codice di procedura penale restituisce, peraltro, una realtà assai lontana dal modello ideale immaginato dal legislatore. I dibattimenti che si concludono nell'arco di un'unica udienza sono l'eccezione; mentre la regola è rappresentata da dibattimenti che si dipanano attraverso più udienze, spesso intervallate da rinvii di mesi o di anni». Il sistema accusatorio, fondato sulla formazione della prova nel contraddittorio dibattimentale, è stato messo in crisi e si è surrettiziamente fatto strada il vecchio processo inquisitorio, nella misura in cui le prove tendono a formarsi (e a cristallizzarsi, dato il lungo lasso di tempo che spesso intercorre) nel corso delle indagini preliminari condotte dai p.m. L'ovvia conseguenza è la sperequazione delle posizioni di accusa e difesa a tutto svantaggio di quest'ultima. Con questo si intende dire che è la stessa idea di "giusto processo" che dovrebbe essere messa a tema per adeguarla alla lettera e allo spirito della Costituzione. È un fatto altamente positivo che il disegno della riforma abbandoni una visione esclusivamente carcerocentrica del sistema sanzionatorio, riproponendo la concezione costituzionale della pena tesa a perseguire il reinserimento sociale del condannato.