

UNA RIFORMA DALLE MOLTE FACCE

di Mario Chiavario

(Professore emerito di diritto processuale penale, Università degli studi di Torino)

SOMMARIO: 1. Una legge dall'iter travagliato ... - 2. ... e dalla struttura complessa. - 3. Possibili scansioni. - 4. Ritocchi, reviviscenze, "invenzioni" di istituti ma anche parecchie norme "accessorie". - 5. Il "peso" delle deleghe legislative nell'economia globale della riforma. - 6. Le norme di applicazione diretta: il tentativo di bilanciamento tra "diritto mite" e severità repressiva ... - 7. ... e quello tra "ragionevole durata" del processo e garanzie del "giusto processo". - 8. Due aspetti particolarmente delicati: la nuova disciplina della chiusura delle indagini preliminari ... - 9. ... e quella della prescrizione del reato. - 10. Un abbozzo di confronto con un'altra "piccola" (ma non troppo) riforma di sessant'anni addietro.

1. - La l. 103/2017 è forse il più cospicuo, almeno per dimensioni, tra i prodotti dell'intensificarsi di un impegno, nel campo della legislazione concernente la giustizia penale, che nel corso della presente legislatura si è esplicitato soprattutto con la ratifica e l'esecuzione di trattati internazionali e ancor più con l'attuazione di direttive dell'Unione europea, ma che ha trovato anche modo di manifestarsi –come in questo caso- attraverso atti che nel diritto internazionale o sovranazionale non trovano radice diretta, pur non mancando di echeggiare indirettamente, per più di un verso, sollecitazioni provenienti da quelle stesse sfere giuridiche.

Fu un progetto d'iniziativa governativa a dare avvio al cammino parlamentare che doveva portare, quasi tre anni dopo, al varo della legge: depositato dal Ministro Orlando il 23.12.2014 ed etichettato come d.d.l. C-2798, cominciò ad essere esaminato, da parte della competente Commissione della Camera dei deputati, il 13.1.2015, previo abbinamento con un folto gruppo di altri disegni di legge (questi, di iniziativa parlamentare). Relativamente rapido il percorso, in prima lettura, presso il ramo "basso" del Parlamento: concluso il lavoro di commissione il 24.7.2015, il voto favorevole dell'Assemblea su un testo variamente emendato risulta datato al 23 settembre del medesimo anno. Più lungo e travagliato l'iter successivo, in Senato, per quello che frattanto era divenuto il d.d.l. S-2067: dopo il suo abbinamento a un'ancor più nutrita serie di disegni di legge d'iniziativa parlamentare, la Commissione competente non ne avrebbe iniziato l'esame di merito che il 3.3.2016, per giungere, il 1.8.2016, a licenziare un testo (S-2067-A) recettivo di numerose, ulteriori modifiche; chiusa in aula la discussione generale il 22 settembre successivo, sarebbe poi calata un'altra stasi di oltre cinque mesi, subentrando però un'accelerata finale in seguito alla presentazione, il 9.9.2017, di un emendamento del Governo, interamente sostitutivo di quel testo, che dopo un ulteriore ma rapido esame in commissione veniva infine approvato, grazie all'ausilio di un voto di fiducia, sei giorni dopo. Tornato così alla

Camera dei deputati, per una seconda lettura, come d.d.l. C-4368, il progetto non avrebbe più subito modifiche né durante il nuovo lavoro di commissione, conclusosi il 17.5.2017, né sulla scorta della successiva discussione assembleare, troncata peraltro anch'essa dalla proposizione, il 13.6.2017, della questione di fiducia sul testo trasmesso dal Senato. Il giorno successivo, con un "sì" maggioritario sulla questione dirimente, il taglio del traguardo finale.

Varie, le interpretazioni e le illazioni sui lunghi periodi di interruzione dell'iter parlamentare. Difficile negare, tuttavia, che essi siano da addebitare anche ai forti contrasti che certi aspetti della riforma hanno suscitato dentro e fuori del Parlamento e persino all'interno della maggioranza governativa. Quanto al ricorso a un doppio voto di fiducia, il primo dei quali innestato sull'*escamotage* di un "emendamento canguro", se ne coglie, sì, anche il senso di "risposta" alle finalità ostruzionistiche trasparentemente discernibili dietro la valanga di emendamenti presentati dalle opposizioni su singoli articoli del testo in discussione –il tutto, purtroppo, nel solco di una non nuova abitudine al perverso gioco di compensazione tra due opposte forzature della fisiologica dialettica parlamentare- ma è parso non meno evidente che esso abbia trovato altresì motivo nella volontà di neutralizzare, per suo tramite, persistenti e crescenti malumori di singoli e gruppi, pur facenti parti integranti di quella maggioranza e talora neppure legati al merito dell'oggetto dibattuto.

2. - Nella sua struttura, la legge si presenta comunque, per effetto del ricordato emendamento risolutore, nelle vesti –a loro volta, ormai non più inusuali- di un unico articolo, che per così dire si srotola però in una serie impressionante di commi (per l'occasione si è sfiorato il centinaio, e non è una consolazione il sapere che sotto questo profilo la realtà di questi anni offre ben di più e di peggio ...). Impensabile, dunque, il cercarvi quella ripartizione in "titoli" e/o in "capi" da cui forse potrebbe trarre giovamento la "lettura ragionata" dell'insieme.

Deve aggiungersi –ma questo non è di per sé un difetto- che non tutte le disposizioni inserite nella legge hanno la medesima portata e i medesimi destinatari diretti. Solo per una parte, sia pur largamente maggioritaria, si tratta infatti di norme che, una volta entrate in vigore, si presentano come direttamente operative per i cittadini e in particolare per coloro i quali lavorano nel campo della giustizia penale; non solo, dunque, vi sono altresì non poche disposizioni regolatrici di problemi di diritto intertemporale; inoltre, e soprattutto, si può constatare che un ruolo notevole –sia quantitativamente, sia, e ancor più, qualitativamente- è stato devoluto al meccanismo della delega legislativa, per talune materie affidandosi ad esso la realizzazione dell'intero compito riformatore, per altre affiancandolo a quello della diretta produzione d'innovazioni normative.

3. - Un primo gruppo di disposizioni (commi 1-4) ruota attorno all'introduzione, nel codice penale, dell'istituto dell'«estinzione del reato per condotte riparatorie», individuandone il campo delle fattispecie sostanziali coinvolte e disciplinandone altresì i meccanismi procedurali applicativi; ad esso fa in certo qual modo da contraltare, ai commi che vanno dal 5 al 9, una serie di altre norme di diritto penale

[La legislazione penale](#)

sostanziale, che accentuano la severità del trattamento sanzionatorio di altri reati, considerati di forte “allarme sociale”. Il testo del codice penale è poi modificato anche dal successivo gruppo di disposizioni, racchiuse nei commi 10-14 e riguardanti quella che, in continuità con la tradizionale costruzione “sostanzialistica” dell’istituto, resta definita “prescrizione *del reato*”, ma non senza che sotto vari profili ne vengano sottolineati gli stretti addentellati con istituti del processo penale e, soprattutto, non senza che la natura, essenzialmente ancipite dell’istituto, venga implicitamente ammessa col precisare, al comma 15, che le innovazioni apportate in materia «si applicano [scil.: *soltanto*] ai fatti commessi dopo la data di entrata in vigore della presente legge» (precisazione che parrebbe del tutto superflua se fosse pacifica l’applicazione, in proposito, del regime di successione delle leggi penali nel tempo, quale, alla stregua dell’art. 2 c.p. e dall’art. 25 c. 2 Cost., si riconosce operativo in via generale quando si tratta di diritto penale sostanziale).

Fa da cuscinetto -tra questo iniziale blocco di norme e quelle che vengono dopo, in larghissima parte modificative o integrative di normative processualpenalistiche- un doppio conferimento di delega: al comma 16 si promuovono «la modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati e delle misure di sicurezza personali e [...] il riordino di alcuni settori del codice penale», con riguardo, in particolare, degli stati mentali patologici; al comma 18 si fissa l’obiettivo della «revisione della disciplina del casellario giudiziale»; in entrambi i casi, a un’articolata fissazione di principi e criteri vincolanti contenutisticamente il legislatore delegato fanno seguito dettami circa le modalità temporali e procedurali per l’esercizio della delega (commi 17 e 19), estendendosi poi quest’ultima, e le relative direttive, alla sfera della normativa secondaria di attuazione (comma 20).

Il corpo centrale della legge -collocato sul versante processualpenalistico- comprende anzitutto alcune previsioni concernenti le conseguenze dell’accertamento dell’infermità mentale irreversibile (commi 21-23); seguono talune norme di vario contenuto ma tutte riconducibili alla sfera del “sapere” processuale come oggetto di informazioni o di prese di contatto che hanno come protagonisti l’indagato, l’imputato o la persona offesa (commi 24-27), dopodiché l’attenzione si sposta su atti delle indagini preliminari (commi 28-29) per concentrarsi poi, più dettagliatamente, sulla chiusura della fase e sull’istituto dell’archiviazione (commi 30-36). A rompere una ideale linea di continuità tematica con un gruppo di regole sull’impugnazione delle sentenze di non luogo a procedere (commi 38-40) è l’estensione, a dati attinenti alle dinamiche applicative del diritto a riparazione per ingiusta detenzione, del previgente “monitoraggio” sull’applicazione delle misure cautelari (comma 37).

Assai compatto, quanto a contenuti tematici, il successivo gruppo di disposizioni (commi 41-53), interamente dedicate ai procedimenti speciali, se si eccettua l’intrusione di una regola integrativa dell’obbligo di motivare le sentenze dibattimentali (comma 52). Ancor più corposo, e non meno omogeneo, il successivo blocco di norme (commi 54-71) vertenti sulle impugnazioni disciplinate nei libri IX e X del codice di procedura penale e integrate (al comma 72) dalla sollecitazione a un’altra operazione di monitoraggio (in questo caso impegnandosi il Ministero a portare sotto i riflettori i dati sull’applicazione del “concordato in appello”).

Tutte inserite, poi, sul distinto tronco delle norme attuative di quel codice, le previsioni di vario contenuto che si leggono nei commi che vanno dal 73 al 79: vi fanno spicco quelle dei commi 77-79, concernenti la partecipazione a distanza alle udienze, cui d'altronde si collega quella del comma 80, inserita invece nel codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (le une e l'altra sottoposte, dal comma 81, a un regime di efficacia differita).

Ulteriori operazioni di delega legislativa sono infine configurate per la materia delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni, così come per quelle dei giudizi d'impugnazione e dell'ordinamento penitenziario: base ne è il comma 82, mentre i rispettivi principi e criteri direttivi sono fissati nei commi 84 ed 85; indi, il comma 83 fissa i tempi di esercizio di queste deleghe, ed i commi 86 e 87 provvedono ad estendere il conferimento della delega alla sfera delle norme attuative e di quelle correttive e integrative; delle spese per le operazioni intercettive si occupano poi i commi 87-91. Seguono l'ormai rituale clausola a garanzia della "tenuta" finanziaria del sistema (commi 92-94) e, ultima, quella -non meno rituale e di stampo ben più risalente- sulla *vacatio legis* (comma 95).

4. - Al di là delle qualificazioni tecniche attribuibili a ciascuna delle norme contenute nella legge (ve ne sono di formalmente creative di nuovo diritto, di abrogative, di modificative ...), può essere interessante coglierne la portata effettiva sul modellarsi di questo o quell'istituto. In larga parte si tratta di norme che si limitano ad incidere su istituti già esistenti, talora determinandone peraltro restrizioni o estensioni di vario spessore: dal primo punto di vista, spiccano le opportune limitazioni alla ricorribilità per cassazione (con particolare riferimento -commi 32 e 50- ai provvedimenti di archiviazione e di patteggiamento); sotto il secondo profilo l'esempio forse più notevole è dato dalla controversa espansione a macchia d'olio della partecipazione a distanza alle udienze, trasformato da rimedio eccezionale per situazioni di emergenza a strumento di sempre più largo impiego (comma 77); ma non meno significativa appare l'inedita generalizzazione, per tutto l'ambito dei reati perseguibili a querela suscettibile di remissione, dell'efficacia estintiva del reato riconosciuta a condotte riparatorie (comma 1). Accanto a norme del genere ne troviamo però altre, dai connotati più caratteristici: vuoi perché spiccatamente "restauratrici" (o forse, più propriamente "riesumatrici") di istituti anteriormente cancellati dal panorama normativo (tali, la reviviscenza -commi 56-57- del "concordato in appello", ma anche il ripristino -commi 38-40- della proponibilità dell'appello contro le sentenze di non luogo a procedere) o perché nel segno di un "*novum*" integrale: così dicasi per l'introduzione della "reclamabilità", al tribunale monocratico, dei provvedimenti di archiviazione (comma 33), ormai non più oggetti di possibile ricorso per cassazione.

Vi è poi un'altra considerazione da fare circa il complessivo contenuto della legge in questione. E' infatti indiscutibile che ad essa forniscono l'ossatura principale ed essenziale disposizioni *stricto sensu* di diritto penale, sostanziale o processuale; ma è pur vero che sono parecchie le previsioni che, sebbene legate in qualche modo alle une o alle altre, non si potrebbero definire propriamente tali. Certo, non è una novità

neppure la presenza di norme, più o meno largamente, “aliene” in un corpo normativo concernente la giustizia penale, ma forse merita rimarcare le non piccole dimensioni e il carattere ampiamente composito che la categoria assume all’interno di questa legge. Vi si comprendono norme ripetitive di uno stampo di risalente ascendenza, come quelle che comportano l’imposizione o il ritocco all’insù di sanzioni pecuniarie a carico di chi venga ritenuto responsabile di un uso improprio di certi strumenti difensivi (commi 33, 59, 64, 65), ma anche altre, legate al fenomeno del sempre più complesso accavallarsi delle deleghe legislative: così dicasi per quelle costituenti il corredo accessorio alla delega sulle intercettazioni ed aventi particolare riferimento al problema delle spese delle operazioni intercettive (commi 88-91). Espressioni del rinvigorirsi di un’attenzione, un tempo inconsueta, per le verifiche sulla fattualità delle norme sono, dal canto loro, le estensioni dei “monitoraggi” da effettuare affinché possa verificarsi se e come certe innovazioni avranno avuto effettiva incidenza o se saranno rimaste, totalmente o in larga misura, soltanto sulla carta (commi 37 e 72). Vanno altresì considerate le disposizioni (commi 75 e 76) che all’osservanza delle regole concernenti l’iscrizione delle notizie di reato nell’apposito registro estendono l’esercizio del potere di “vigilanza” già attribuito ad altri fini ai titolari delle procure della Repubblica presso i tribunali e delle procure generali presso le corti di appello; ma vi si possono altresì ascrivere disposizioni che sono, sì, idonee ad incidere anche sulle modalità di svolgimento dei processi e sui loro stessi esiti e che però toccano primariamente l’organizzazione degli uffici: se ne può scorgere un esempio nel ritocco apportato (comma 74) alle regole di cui all’art. 132-bis delle norme di attuazione del codice di procedura penale sulla «formazione dei ruoli d’udienza» e sulla «trattazione dei processi» (con l’inserzione, tra gli affari “prioritari”, di quelli concernenti determinati reati contro la pubblica amministrazione, a cominciare dalla concussione); e il rilievo può valere pure per l’inserimento (comma 56), nella già ricordata disciplina ripristinatoria del “concordato in appello”, di una norma la quale attribuisce ai titolari delle procure generali il potere-dovere di «indicare i criteri idonei a orientare la valutazione dei magistrati del pubblico ministero nell’udienza, tenuto conto della tipologia dei reati e della complessità dei procedimenti»; per non parlare del rafforzamento del “peso” delle decisioni delle sezioni unite della Cassazione, con l’attribuzione, alle decisioni di tale collegio, di un effetto, se non vincolante in senso stretto, quantomeno ulteriormente dissuasivo del dissenso da parte delle singole sezioni della corte (comma 66).

5. – Circa i settori in relazione ai quali la legge 103 si pone, totalmente o parzialmente, come legge di delega, non c’è dubbio che si tratti di materie di primaria importanza per il funzionamento della giustizia penale: regime penitenziario, impugnazioni, intercettazioni ...

Almeno per quel che riguarda queste ultime, è ragionevole supporre che la scelta di una strategia dei “due tempi” sia stata voluta soprattutto per tentare di giungere finalmente a sciogliere (o a tagliare) un nodo divenuto via via più intricato, ma senza rischiare che l’insistere nella ricerca, a tal proposito, di una soluzione tutta parlamentare trascinasse in un’ennesima *impasse* l’intero “pacchetto” di riforme.

[La legislazione penale](#)

Proprio la delicatezza dell'argomento aumenta peraltro la perplessità che di per sé suscita l'aver attribuito a un voto di fiducia il "via libera" per il conferimento di una delega legislativa al medesimo Governo sollecitatore della fiducia medesima: anomalia solo parzialmente controbilanciata dalla procedura fissata anche per l'occasione (v. i commi 17, 19, 83) al fine di coinvolgere gli organi parlamentari in una sorta di dialogo con l'Esecutivo nell'elaborazione dei decreti legislativi, lasciandosi peraltro a quest'ultimo -com'è del resto nella logica del legiferare per delega- la parola definitiva.

Resta comunque fuor di dubbio che, sempre in aderenza alla logica del meccanismo della delega legislativa, il significato e la portata degli interventi riformatori -in questo come negli altri ambiti demandati, in tutto o in parte, alla legislazione delegata- potranno discernersi compiutamente soltanto dopo la conclusione dell'intero processo formativo delle nuove norme.

6. - A considerazioni immediate si prestano invece, com'è altrettanto ovvio, le norme che possono definirsi di diretta applicazione (salvi differimenti ed esclusioni, dettati, gli uni e le altre, da regole di diritto intertemporale). In questa sede, tuttavia, non si tenta neppure un'autentica sintesi sull'intero quadro delle luci e delle ombre della riforma, rimanendosi nei limiti di pochi e frammentari rilievi che pur sono suggeriti da una lettura d'insieme.

Uno di essi è suggerito dalla percezione di un intento che sembra pervadere tutto l'impianto e che può esprimersi con il ricorso al concetto di un bilanciamento tra spinte diverse e potenzialmente confliggenti. Esso si coglie palesemente sin dall'iniziale e già constatata giustapposizione tra una dichiarata apertura alla "giustizia riparativa" per un'ampia serie di fattispecie (commi 1-4) e il crescere della severità nel trattamento di altri reati (commi 5-9) ma almeno in questo caso si ha l'impressione che il bilanciamento sia stato perseguito con una manovra, in larga misura, di superficie e imperniata su un assorbente dualismo tra il tradizionale riconoscimento di un ruolo privilegiato alla sanzione carceraria (da aggravare o attenuare anche fino alla cancellazione, ma tale da rimanere "la" risposta, per eccellenza, al delitto) e l'apertura a nuovi spazi per una monetizzazione del danno individuale e sociale provocato dalla condotta delittuosa: senza che, insomma, si sia colta l'occasione per allargare da subito, e "in positivo", il quadro delle risposte, con l'introduzione di inedite misure di diverso contenuto, da applicare già autonomamente all'esito del processo "di cognizione", e non solo come sanzioni accessorie o come modalità della pena configurabili soltanto *in executivis*.

Nei dettagli, in questa manovra "double face" è soprattutto la seconda parte ad esporsi a facili critiche di demagogia, venendo in evidenza l'effetto-immagine attribuibile ad operazioni di mera aritmetica repressiva, quali gli innalzamenti di entità delle pene, con le loro ripercussioni a cascata anche sul piano della gestione delle misure cautelari e precautelari (ed è quest'ultimo il piano maggiormente percepibile dal cittadino comune, sempre più consapevole dei tempi biblici necessari perché si giunga a rendere esecutiva l'inflizione di una sanzione propriamente detta); ma non è del tutto ineccepibile nemmeno la prima parte, pur nell'apprezzamento che essa merita in via di principio (anche nella sua dimensione di normativa non insensibile

La legislazione penale

alla tutela degli interessi delle vittime, del resto presi esplicitamente in considerazione pure in vari altri punti della legge): la previsione di un'alternativa secca tra l'applicazione della pena tradizionale e l'estinzione del reato come effetto automatico di una condotta riparatoria (o presunta tale) ha tra l'altro prodotto conseguenze paradossali, con reazioni comprensibilmente scandalizzate dell'opinione pubblica quando, ad esempio, si è constatato che un molestatore poteva cavarsela con l'offerta di una somma non astronomica, eppur ritenuta concretamente "congrua" dal giudice, senza che fosse invece associata, all'effetto estintivo del pagamento, quella che nel caso di specie sarebbe stata la più ovvia "risposta", ad un tempo repressiva e preventiva, al delitto: vale a dire, il divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla vittima, la cui applicazione in via cautelare viene ad essere preclusa dalla declaratoria di estinzione del reato. E resta deludente che anche le immediate iniziative legislative ... riparatrici -conseguenti a queste reazioni di grande risonanza mediatica- si siano incanalate in una mera controriforma *ad hoc*, unicamente volta, cioè, ad escludere l'applicazione del nuovo istituto nel caso di *stalking*, con il correlativo ripristino del ritorno al carcere come inderogabile risposta sanzionatoria, quale che sia, nell'amplessima gamma di condotte riconducibili alla fattispecie, l'effettiva entità del comportamento dell'autore. Né può essere di consolazione, in uno Stato di diritto, che in situazioni del genere qualcosa di più rispondente alla bisogna si possa oggi trovare di fatto, ma ancor più paradossalmente, tramite il ricorso alle misure "preventive" che le recenti modifiche al "codice antimafia" sono giunte a consentire di porre in essere, appunto, pure in caso di "*stalking*", benché soltanto sospetto.

7. - Un secondo ordine di considerazioni riguarda quello che può essere individuato come un altro *Leitmotiv* della riforma, assurgendone ad emblema sin dalla presentazione del disegno di legge da cui essa ha tratto origine, allorché il Ministro proponente metteva in primo piano, quale principale esigenza da soddisfare, quella «di recuperare il processo penale ad una durata ragionevole»¹; e, se in sé e per sé, queste potevano sembrare parole di circostanza (quasi eco di un *mantra* da tempo divenuto abituale ma mai rivelatosi produttivo di grandi risultati), meno scontato e più carico di apprezzabile significato suonava il successivo richiamo alla necessità che non venisse «perso di vista lo stretto raccordo tra una maggiore efficienza del sistema e il mantenimento, se non anzi il rafforzamento, delle garanzie dei diritti, specialmente dell'imputato»; non senza che -implicitamente ad eco di un monito a suo tempo lanciato anche dal Palazzo della Consulta²- si ricordasse che «la durata ragionevole, per dettato costituzionale, connota non già il processo, quale che sia la sua struttura, ma il giusto processo».

Sarebbe ingeneroso sostenere che I due propositi risultino, in definitiva, del tutto disattesi. Anche le semplificazioni e i "tagli" apportati, in particolare, all'abnorme espansione della facoltà d'impugnare i provvedimenti giudiziari (esemplare, l'aver

¹ Queste parole, e le altre virgolettate in questo capoverso, sono tratte dalla *Relazione al d.d.l. C-2798*, 1-2.

² Ci si riferisce a Corte cost., 30.11.2009, n. 317.

posto un robusto freno alle pantomime dei ricorsi contro sentenze di patteggiamento) non vanno, per lo più, a scapito del diritto di difesa, nelle sue autentiche esplicazioni essenziali.

Non mancano tuttavia punti critici, per chi si fosse aspettato la pienezza di un'effettiva armonizzazione tra gli obiettivi perseguiti, quale quella pur così puntualmente evocata dal documento citato. Esempio di ampia portata lo offre il già ricordato, consistente allargamento dell'area applicativa dell'istituto della "partecipazione a distanza", dilatato ben al di là di quanto richiesto da esigenze di mera tutela dell'incolumità pubblica e privata e sempre più diretto a perseguire altresì risparmi di tempo nella gestione dei procedimenti penali. Agli occhi di chi qui scrive, obiettivi di ragionevole economia processuale possono bensì giustificare, a loro volta, un parziale sacrificio di particolari modalità - "normali" ma non assolutamente intangibili- del contraddittorio e dell'esercizio della difesa, purché, tuttavia, si facciano funzionare appieno quelle "garanzie compensative", bisognose anche di efficienti supporti tecnici, la cui effettiva operatività, al di là dunque della loro mera previsione sulla carta, ha svolto un ruolo essenziale, nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, sia nel giustificare "assoluzioni" dell'Italia alla stregua dell'art. 6 CEDU, sia, al contrario, nel motivarne la "condanna"³. E il rischio che una tale effettività possa spesso venir meno sembra aumentare proporzionalmente all'allargamento di quell'area.

8. – Almeno un cenno meritano altresì, tra i tanti, un paio di altri aspetti, a loro volta collegabili in qualche modo alla tematica della durata dei procedimenti penali⁴ e catalogabili tra quelli che maggiormente sono stati oggetto di discussione: prima, durante e dopo il varo della legge.

In proposito, un posto di rilievo spetta certamente all'insieme delle modifiche apportate alla disciplina della chiusura delle indagini preliminari ed aventi il loro approdo nel configurarsi di un nuovo caso di legittimazione del procuratore generale presso la corte d'appello ad avocare le indagini medesime (comma 30). L'obiettivo perseguito - combattere ritardi e inerzie investigative- è sicuramente apprezzabile. Altrettanto sicuro è che questa parte della riforma aggiunge un tassello - e non è il solo- al mosaico di interventi normativi che da una dozzina d'anni a questa parte hanno rafforzato i poteri paragerarchici all'interno dell'organizzazione del pubblico ministero: constatazione, questa, che può fornire la base per contrastanti valutazioni, alla stregua delle opzioni di politica legislativa che ciascuno di noi tende a preferire e che in relazioni a pochi altri settori dell'ordinamento giudiziario trovano altrettanto terreno per scontri più ancora che per confronti.

³ Per qualche riferimento mi permetto di rinviare al mio *Diritto processuale penale*⁷, Torino 2017, 561 s., note 17 e 18.

⁴ I legami di entrambi gli aspetti con la tematica della "ragionevole durata" del processo vengono in evidenza anche nel bilancio tracciato dalla parlamentare che forse più di ogni altro ha "vissuto" attivamente l'elaborazione della legge 103: cfr. D. Ferranti, *Riflessioni sulle linee guida della riforma del processo penale*, in *CP* 2017, 2634 e 2636.

Meno sicuri i risultati che in termini di efficienza della giustizia si potranno raggiungere per questa via: ammettendo che il ricorso all'avocazione non resti confinato in percentuali numeriche irrilevanti, ne dovrebbe venire –più o meno *obtorto collo* per gli “spossessati”- un contributo all'alleggerimento globale del carico delle procure della Repubblica, che attualmente sono quelle in maggiore “sofferenza” da questo punto di vista; però, se può convenirsi che il correlativo appesantimento del lavoro delle procure generali sarebbe quantitativamente sostenibile proprio per via della precedente situazione, meno ... disperata, del carico di tale uffici, c'è da chiedersi quanto potrà pesare la perdita di assuefazione a compiti direttamente investigativi, che almeno nei primi tempi di applicazione della nuova legge potrebbe condizionare il “rendimento” di parecchi tra i pubblici ministeri del grado superiore, ormai disabituati allo svolgimento di compiti del genere e spinti a concentrare la loro professionalità in altre direzioni; e forse ancor più potrebbe pesare negativamente la mancanza di apposite sezioni di polizia giudiziaria presso le procure generali. Per un autentico bilancio che non sia fatto soltanto di spostamenti di cifre statistiche da una casella all'altra, occorrerà forse badare soprattutto alla capacità della riforma, a spingere i pubblici ministeri di primo grado, anche per la pressione deterrente delle nuove possibilità di avocazione del procuratore generale, a chiudere le indagini in tempi più rapidi, senza sacrificare la completezza delle investigazioni ma evitando le inerzie non dovute a forza maggiore e rinunciando al superfluo (sia esso addebitabile a malinteso perfezionismo o a tentazioni di ... invasione di campi altrui).

9. – Non è d'altronde un mistero che lo sforzo di una diminuzione dei tempi, anzitutto, delle indagini preliminari –sia pur portato avanti, come appare chiaro, senza un'assoluta garanzia di raggiungimento dello scopo- abbia avuto come obiettivo anche quello di ridurre il numero dei procedimenti che si chiudono in tale fase senza esito di merito a causa del prematuro sopravvenire della prescrizione estintiva, il cui verificarsi, stando alle statistiche, trova le percentuali più alte proprio durante la fase medesima. La legge 103, peraltro, non manca di incidere direttamente e in vario modo sulla stessa disciplina della prescrizione in quanto tale.

Pure a tal proposito, non è compito di queste pagine meramente introduttive scendere ad una disamina particolareggiata ed esauriente. Mi limito a due sole valutazioni: l'una, positiva, su uno dei punti esplicitamente toccati dalla “novella”; l'altra, negativa, sul “*nihil innovetur*” (o quasi) cui ci si è invece attenuti sotto un altro profilo.

Dal primo punto di vista è da oltre un quarantennio che ho ripetutamente espresso una convinzione: è opportuno che il sistema giuridico non incentivi un uso spregiudicato delle impugnazioni per fini diversi da quello della riparazione di illegittimità o di ingiustizie. Non sarei dunque coerente con me stesso se mi scandalizzassi per l'introduzione di regole come quelle che sono venute a comportare una sospensione –peraltro, così com'è stata introdotta, non illimitata- del corso della prescrizione, rispettivamente dopo la pronuncia della sentenza di primo grado e dopo quella di appello. A parer mio, non sono tali regole a porsi in contraddizione con il principio della “durata ragionevole” del processo, ma piuttosto lo è il favorire

l'allungamento artificioso del processo quando non ci si prefigge altro che giungere a una sua eutanasia, dovuta appunto allo spirare della prescrizione prima che intervenga il giudicato; e continuo altresì a pensare che le statistiche di cui si è detto –la cui affidabilità, ovviamente, non metto affatto in discussione- vadano però lette tenendo anche conto delle ricadute “all’indietro” che la carenza di disincentivi a quell’uso spregiudicato verosimilmente produce, favorendo un atteggiamento *a priori* rinunciatorio di più di un pubblico ministero (talora con l’avallo, persino formalizzato in esplicite prese di posizione formali, degli stessi capi degli uffici), consapevole dell’inutilità di “coltivare” un’indagine, già palesemente destinata a restare priva di effetti per il maturare, pressoché inevitabile, della prescrizione in fase di appello o di cassazione.

Mi sembra piuttosto che sia mancato il coraggio di attuare anche una riforma più radicale, che meglio di ogni altra consentirebbe di riportare la prescrizione alle sue funzioni fisiologiche, senza agevolarne abusive strumentalizzazioni. Sarebbe tale quella che incidesse sulla determinazione del *dies a quo* per il relativo decorso, che oggi è fissato al momento della commissione del reato: a mio modo di vedere, infatti, è invece opportuno farlo coincidere con il giorno in cui la *notitia criminis* perviene alle autorità in grado di mettere in moto il procedimento penale, cioè al pubblico ministero o alla polizia giudiziaria. La legge 103, in qualche modo, mostra sì, al riguardo, una certa sensibilità; con riferimento esclusivo, però, a reati che abbiano come vittima un minore (e nemmeno a tutti, ma soltanto a quelli previsti dall’art. 392 comma 1-bis CPP): in tal caso, infatti, il comma 10, dopo aver stabilito che già ordinariamente –e in deroga alla regola generale- «il termine della prescrizione decorre dal compimento del diciottesimo anno di età della persona offesa», aggiunge che, se «l’azione penale sia stata esercitata precedentemente [...] il termine di prescrizione decorre dall’acquisizione della notizia di reato».

Il problema, però, è più generale e assume un notevole rilievo proprio in rapporto a quei reati, di corruzione e simili, che sono più facilmente occultabili anche a lungo e per i quali la legge stessa ha preferito battere la più demagogica strada di un nuovo innalzamento –questa volta *ad hoc*- dei termini prescrizionali, portandoli a vertici sempre più da capogiro. Com’è (forse non abbastanza) noto, in Francia, appunto in relazione a reati del genere, si è invece andata manifestando, dapprima nella giurisprudenza e poi nella stessa legislazione, la spinta per un distacco, appunto, dalla tradizionale impostazione che assegna un ruolo assorbente al *tempus commissi delicti* e non a quello della scoperta del reato: una legge recente è così venuta a stabilire che, in caso di «*infractions occultes ou dissimulées*», il termine decorre «*à compter du jour où l’infraction est apparue et a pu être constatée dans des conditions permettant la mise en mouvement ou l’exercice de l’action publique*»⁵. Da noi, talora, nei progetti di riforma ci si è piuttosto orientati nel senso dello sdoppiamento tra una prescrizione *del reato*, da continuare a far decorrere dal momento di commissione di questo’ultimo, e una

⁵ È questa la dizione dell’art. 9-1 del *code de procédure pénale*, introdotto dalla *Loi n° 2017-242* del 27.02.2017.

prescrizione *del processo*, decorrente, invece, «da quando gli organi giudiziari deputati promuovono l'accertamento della responsabilità, imputandola ad un soggetto determinato»: così, ad esempio, la Relazione al “progetto Riccio”⁶.

Dell'una o dell'altra soluzione non v'è invece traccia nella legge 103.

10. – Per finire, un cenno di confronto, che potrà anche apparire stravagante, ancorché s'innesti su una constatazione che invece credo difficilmente confutabile e che è già stata in qualche modo anticipata all'inizio di queste note: per l'articolazione e lo spessore dei suoi contenuti, la l. 103/2017 si distacca senza dubbio dal variegato panorama delle numerose “novelle” di carattere più settoriale che pur hanno contribuito, non meno della giurisprudenza della Corte costituzionale, a rendere il “codice Vassalli” assai diverso dalla sua versione originaria. Mi sembra d'altro canto, non solo che le resti estranea l'idoneità a rappresentare il primo tassello o la premessa anticipatrice di un'autentica ricodificazione, ma altresì che rimanga lontana anche da quello che almeno a chi si sia affacciato allo studio del processo penale negli anni sessanta del secolo scorso può presentarsi come il termine di paragone più spontaneo: vale a dire dalla “novella” che, sebbene correntemente denominata “piccola riforma”, incise non poco, a più di dieci anni dalla definitiva Liberazione del Paese e ad oltre sette dall'entrata in vigore dalla Costituzione, sull'impianto disegnato dal codice Rocco di procedura penale, a lungo governandone, bene o male, la transizione nell'Italia repubblicana.

Tale giudizio di diversità appare plausibile, non tanto per le rispettive dimensioni della l. 517/1955 e della l. 103/2017, quanto per il diverso spirito che vi si discerne: l'una – benché venuta alla luce in un contesto di schieramenti politici fieramente contrapposti tra loro quanto allo stesso modo d'intendere libertà e democrazia e quanto a collocazione internazionale dell'Italia⁷ – sorretta dalla convinzione, largamente condivisa, di chiudere in certo qual senso i conti con il recente passato, portando avanti corposamente l'“epurazione” di un codice fortemente voluto dalla dittatura, anche se non da tutti ritenuto intimamente “fascista”⁸; partorita invece, l'altra, in un clima infuocato da vibrante polemiche sui suoi stessi contenuti, concorrendovi specialmente – nonostante l'ormai ultrasettantennale consuetudine con

⁶ Vale a dire, alla *Bozza di delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale*, elaborata nel 2007 da una Commissione ministeriale presieduta dal professore Giuseppe Riccio), § 11.

⁷ Sarebbero stati questi due fattori di contrapposizione a portare, di lì a poco, al voto contrario dei partiti politici della sinistra di allora (P.C.I. e P.S.I.) persino sulla legge di ratifica e di esecuzione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

⁸ E' nota agli storici del nostro diritto processuale penale – anche se ampiamente, e non a torto, discussa – l'autorevole tesi di Giovanni Leone, secondo cui il codice di procedura penale del 1930 avrebbe fondamentalmente mantenuto, sotto molti profili essenziali, un'anima liberale, diversamente – e qui il bersaglio comparativo diventava sin troppo facile – dalla legislazione nazista: per qualche riferimento cfr., volendo, M. Chiavario, *Il diritto processuale penale italiano e i suoi quattro codici: luci e ombre di una “presenza” in Europa*, in *AnnDirComp* 2014, 168 s.

il ripristino delle libertà e l'instaurazione di istituzioni democratiche- un preoccupante oscuramento del globale *fair play* tra le forze politiche e più in generale nelle relazioni pubbliche, ma anche –per quanto concerne specifici aspetti cruciali della riforma- il pesante strascico di tanti problemi irrisolti, di funzionamento e di credibilità degli apparati pubblici (a cominciare da quelli più direttamente chiamati ad esercitare ruoli rappresentativi della collettività, ma non esclusa la stessa magistratura).

Diversi, d'altronde, non soltanto gli approcci critici al passato, ma anche i fattori condizionanti il rispettivo modo di guardare in avanti: più apertamente fiducioso, il legislatore della metà del Novecento, nell'idoneità del suo intervento, a fornire per il futuro, non solo prossimo, i perni di un assetto normativo sufficientemente stabile, sia che lo si vedesse come preludio a una più globale ricodificazione sia che viceversa lo si pensasse come un'alternativa ad essa (anche se la fisionomia che ne risultò venne poi scavalcata dalla successiva realtà di un codice più autenticamente nuovo e non solo perché posto all'ombra di quel modello accusatorio, i cui connotati più pregnanti erano rimasti estranei agli orizzonti della legge novellistica); trasparentemente consapevole di muoversi entro un orizzonte di più breve periodo e di meno ampio respiro, il legislatore del 2017, le cui soluzioni riflettono in buona parte meri tentativi –a seconda dei casi, più o meno coraggiosi o più o meno compromissori- di ovviare, caso per caso, a vecchie e nuove “malattie” dell'amministrazione della giustizia penale.