

BREVI NOTE SULLE DISPOSIZIONI  
IMMEDIATAMENTE ESECUTIVE DELLA C.D.  
«RIFORMA CARTABIA» IN MATERIA DI  
PRESCRIZIONE SOSTANZIALE E PROCESSUALE\*



*Gianfranco Martiello* \*\*

SOMMARIO 1. Introduzione: la manovra a tenaglia sulla “dimensione temporale” del diritto penale intrapresa dal legislatore — 2. Il blocco della prescrizione introdotto dall’art. 161-*bis* c.p. — 3. La «improcedibilità» degli artt. 344-*bis* e 578, comma 1-*bis*, c.p.p. — 3.1. La compressione dei tempi processuali nel giudizio di appello e di cassazione — 3.2. La proroga dei termini di improcedibilità — 3.3. Cause di improcedibilità e regime intertemporale — 3.4. Il superamento dei termini previsti dall’art. 344-*bis* c.p.p. — 3.5. Le possibili ricadute processuali della sentenza di improcedibilità.

## 1. Introduzione: la manovra a tenaglia sulla «dimensione temporale» del diritto penale intrapresa dal legislatore

Le disposizioni immediatamente esecutive della l. n. 134/2021 hanno non poco allarmato soprattutto i cultori della procedura penale<sup>1</sup>, sebbene l’intervento legislativo in discorso coinvolga, e non secondariamente, anche il diritto penale sostanziale. In particolare, assume qui precipuo rilievo il combinato disposto degli artt. 161-*bis* c.p. e 344-*bis* c.p.p., introdotti dall’art. 2 della medesima legge, attraverso i quali il

---

\* È il testo, corredato di minime note, dell’intervento svolto all’incontro di studio «[Facio ut des. La riforma del 25%: prescrizione e improcedibilità](#)» del 9 dicembre 2021, organizzata dalla Scuola di formazione per gli avvocati penalisti della Camera penale di Firenze.

\*\* Ricercatore di diritto penale nell’Università di Firenze

<sup>1</sup> Il riferimento è, difatti, anzitutto alle perplessità manifestate in un appello pubblico lanciato dai professori Daniele, Ferrua, Orlandi, Scalfati e Spangher, che può leggersi, sotto il titolo *A proposito di prescrizione del reato e improcedibilità*, in [www.sistemapenale.it](#), e rilanciato anche da vari media: v. infatti, tra gli altri, Aa.Vv., *Cartabia, l’appello di 5 studiosi al Governo: “Torniamo alla vecchia prescrizione, così la riforma è priva di qualsiasi ragionevolezza”*, in [www.ilfattoquotidiano.it](#) (28.7.21), P. FROSINA, *Riforma Cartabia, l’ultimo appello dei giuristi: “Non riduce in alcun modo i tempi del processo. E l’Italia rischia condanne dalla Cedu”*, in [www.ilfattoquotidiano.it](#) (30.8.21), Aa.Vv., *“Improcedibilità due volte incostituzionale”. Nuovo appello dal gotha dell’accademia*, in [www.ildubbio.news](#) (31.8.21).

legislatore della riforma sembra avere intrapreso una manovra a tenaglia su quella che si potrebbe genericamente definire come la «dimensione temporale» del diritto penale sostanziale e processuale, predisponendo figurativamente all'uopo “due clessidre”<sup>2</sup>, che scandiscono in modo diverso l'incedere del tempo in ognuno dei due richiamati versanti penalistici.

Ed invero:

a) predisponendo l'art. 161-*bis* c.p., il legislatore ha inteso influire decisamente sul decorso del tempo di prescrizione del reato, introducendo quella che a tutta prima potrebbe intendersi come una «causa di risoluzione» della prescrizione, integrata dal sopraggiungere della sentenza di primo grado, sia essa di condanna che di proscioglimento. È da quel momento, infatti, che il «corso della prescrizione» del reato «cessa definitivamente», come si esprime il suddetto art. 161-*bis* c.p., salvo i temperamenti previsti per l'eventuale regressione del procedimento in caso di annullamento della sentenza;

b) forgiando, invece, l'art. 344-*bis* c.p.p., il legislatore ha voluto evidentemente comprimere i tempi di svolgimento dei giudizi di appello e di cassazione, introducendo così, nella sostanza, una sorta di «prescrizione processuale», espressamente etichettata «Improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione». A ben vedere, è questo un intervento nei fatti imposto, a scopo perequativo, tanto dal previgente art. 159, comma 2, c.p., ove esso fosse stato mantenuto, quanto dall'appena richiamato art. 161-*bis* c.p., che di tale disposizione prende idealmente il posto. Appare evidente, difatti, che una volta reso il reato imprescrittibile a seguito della pronuncia di primo grado, si doveva pur prevedere uno “sbarramento temporale” all'operato dei giudici dei gradi successivi, onde evitare che i ricorsi ad essi indirizzati candissero indefinitamente nelle rispettive cancellerie: ciò che avrebbe finito per rendere l'imputato in eterno *sub iudice*.

E sono proprio le suddette due “morse” di questa immaginaria tenaglia temporale che si intendono di seguito analizzare più in dettaglio.

---

<sup>2</sup> Di «impostazione dualistica», che distingue «tempo dell'oblio», segnato dalla prescrizione del reato, e «tempo del processo», marcato dalla improcedibilità, parla l'UFFICIO DEL MASSIMARIO E DEL RUOLO DELLA CORTE DI CASSAZIONE, *Relazione su novità normativa. La legge 27 settembre 2021, n. 134 (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari)*, p. 4, consultabile su [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it).

## 2. Il blocco della prescrizione introdotto dall'art. 161-*bis* c.p.

Come anticipato, l'art. 161-*bis* c.p. arresta il decorso della prescrizione dal momento in cui il giudice «pronunzia [la] sentenza di primo grado», ovvero sia, stando alla giurisprudenza, dalla lettura del dispositivo<sup>3</sup>. Orbene, che lo scorrere del tempo successivo al *tempus commissi delicti* non sia considerabile, al proprio interno, in egual modo ai fini della prescrizione del reato è considerazione da molti condivisa<sup>4</sup>. Ed invero: un conto è il tempo “vuoto” che, dopo la commissione del reato, dovesse trascorrere nell'inerzia dell'Autorità; altro conto è, invece, il tempo che si consuma nelle more di una attività giudiziaria che è iniziata e che sta progredendo verso la sentenza definitiva, alla quale deve pur essere riconosciuta una concreta *chance*. Del resto, è proprio su una tale distinzione che, a ben vedere, si fonda implicitamente la presenza nel nostro codice penale, così come in molti altri, delle cause di «sospensione» e delle cause di «interruzione» del tempo prescrizionale. Queste ultime, difatti, sebbene con effetti diversamente calibrati, in fondo altro non fanno se non riconoscere al compimento di determinati atti da parte dell'Autorità giudiziaria, spesso anche forieri di ineliminabili stasi procedimentali, la capacità di “rallentare” ai fini giuridici lo scorrere inesorabile del tempo, e ciò in ragione del persistente interesse alla persecuzione penale del fatto che essi sottintendono<sup>5</sup>.

Che, quindi, la pronuncia della sentenza di primo grado debba in qualche modo incidere sul trascorrere del tempo prescrizionale appare di per sé ragionevole, specie ove si consideri che tale atto non solo acclara la sicura volontà dell'ordinamento di accertare se Tizio abbia commesso o meno quel dato reato, ma pure marca l'avvenuto superamento di un traguardo, sì intermedio, ma che di certo è il più vorace dell'intero *iter* processuale in termini di tempo speso e risorse consumate. Il punto, allora, diviene quello di individuare quali siano gli effetti che tale sentenza debba ragionevolmente produrre sul fluire del tempo necessario a prescrivere il reato.

Come noto, a tale specifico riguardo le novelle più recenti si sono orientate in

---

<sup>3</sup> In questo senso, v. l'UFFICIO DEL MASSIMARIO E DEL RUOLO DELLA CORTE DI CASSAZIONE, *Relazione*, cit., p. 4 ss.

<sup>4</sup> Cfr. G. CANZIO, *Il progetto “Riccio” di legge delega per il nuovo codice di procedura penale*, in *Criminalia*, 2007, p. 171 e, più ampiamente, D. PULITANÒ, *La moralità della prescrizione per decorso del tempo*, *ivi*, 2017, p. 419, nonché, nell'ambito di diversi modelli valoriali di disciplina della prescrizione, R. BARTOLI, *Le modifiche alla disciplina della prescrizione: una sovversione dei principi*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, spec. p. 904 ss.

<sup>5</sup> Sul punto, v. precipuamente D. PULITANÒ, *La moralità*, cit., p. 421, e nella più recente manualistica, per tutti, F. PALAZZO, *Corso di diritto penale, Parte generale*, VIII<sup>a</sup> ed., Torino, 2021, p. 610 ss.

modo diverso. La c.d. «legge Orlando» (l. n. 103/2017), tributaria sul punto dei lavori della commissione ministeriale presieduta dal prof. Fiorella, aveva previsto l'introduzione di due successive cause di sospensione della prescrizione, aventi come *dies a quo*, rispettivamente, il deposito della sentenza di condanna di primo e di secondo grado (v. art. 159, commi 2 e 3, c.p., come modificati dalla l. cit.), e ciò sul presupposto che «ad ogni riscontro processuale della fondatezza dell'ipotesi accusatoria corrisponde la necessità di bloccare almeno temporaneamente il decorso della prescrizione, così da assegnare alla giurisdizione un tempo ragionevole per compiere la verifica della correttezza della decisione nei gradi di impugnazione». Con questa soluzione, si era così inteso garantire, quanto alla fase processuale, il giusto equilibrio tra ragionevole durata del processo e realizzazione della pretesa punitiva statale, e, sotto il profilo sostanziale, l'integrità dell'idea fondante della prescrizione, per la quale «man mano che ci si allontana dalla commissione del reato, sempre meno si giustifica la pena da un punto di vista general- e, soprattutto, special-preventivo»<sup>6</sup>. Da parte propria, la c.d. «legge spazzacorrotti» (l. n. 3/2019) aveva valorizzato l'avvenuto intervento della sentenza di primo grado, elevandolo a *dies a quo* di una specifica causa di «sospensione» del tempo prescrizionale (v. il previgente art. 159, comma 2, c.p.), sulla falsariga, ad esempio, dello *Strafgesetzbuch* tedesco, il quale in effetti prevede – ma certo in condizioni di contesto per vero ben diverse dalle nostre<sup>7</sup> – una causa di sospensione della prescrizione di contenuto molto simile (v. § 78b, Absatz 3, StGB).

La presente «riforma Cartabia», invece, ha optato per una soluzione assai più radicale, che è quella, come si diceva, di bloccare definitivamente lo scorrere del tempo prescrizionale del reato non appena sopraggiunga la sentenza di primo grado, sia essa di condanna che di assoluzione. Guardata da altra prospettiva, è come se, in pratica, il *dies ad quem* del tempo prescrizionale, tradizionalmente segnato dalla sentenza irrevocabile, fosse stato arretrato alla pronuncia di primo grado. È infatti nel lasso di tempo che intercorre tra la consumazione del reato (cioè: il *dies a quo* individuato dall'art. 158 c.p.) e la sentenza di primo grado – e non più quella definitiva – che, adesso, il reo deve sperare che maturino i termini prescrizionali fissati dall'art.

<sup>6</sup> I passi virgolettati sono tratti dalla *Relazione finale* della «Commissione Fiorella per lo studio di una possibile riforma della prescrizione», §§ 2-3, reperibile su [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

<sup>7</sup> Sul punto, condivisibili appaiono difatti le considerazioni di L. MARAFIOTI, F. CENTORAME, *Prescrizione del reato e processo penale nell'esperienza italiana*, in *disCrimen* (3.5.21) [<https://discrimen.it/wp-content/uploads/Marafioti-Centorame-Prescrizione-del-reato.pdf>], p. 15 ss., tese ad esplicitare le diverse condizioni di contesto dell'ordinamento penale italiano e tedesco.

157 c.p.: ipotesi, questa, che, specie in caso di commesso delitto, non mi sembra di agevole verifica statistica.

Orbene, è proprio la radicalità di questa soluzione che solleva qualche interrogativo, tanto più ove la pronuncia di primo grado dovesse risolversi in una sentenza di condanna. Da un canto, infatti, essa sembra porsi in tensione con la presunzione di innocenza, proprio di recente – e paradossalmente – rafforzata dal d.lgs. n. 181/2021, la quale, nei fatti, rischia ora di valere nella sua pienezza soltanto sino al primo grado di giudizio. Più precisamente, il timore è che una logica tanto brutale dal punto di vista giuridico, quanto efficace sul versante comunicativo, accrediti all'esterno un'equazione perversa del seguente tenore: sentenza di condanna in primo grado + imprescrittibilità futura del reato = imputato in ogni caso colpevole da ora e per sempre. Dall'altro, essa parrebbe alterare il delicato bilanciamento di interessi su cui riposa l'istituto della prescrizione del reato. Non va infatti dimenticato che, in un diritto penale costituzionalmente orientato come vorrebbe essere il nostro, la disciplina di quest'ultima dovrebbe ragionevolmente mediare quantomeno tra due contrapposte esigenze<sup>8</sup>: quelle dell'utilitarismo sociale, ossia le aspettative della società di vedere effettivamente punito il reato, le quali si scaricano nell'ordinamento sotto forma di bisogno di pena, che risulta progressivamente più implacabile in proporzione alla gravità (percepita) del reato, marcata convenzionalmente dall'ordinamento con la cornice edittale, per poi comunque affievolirsi col trascorrere del tempo; e quelle del rispetto del valore ontologico della persona, specie di quella del delinquente, le quali vietano la strumentalizzazione del reo per fini di utilità sociale, e quindi si oppongono alla condizione di perpetua afflizione alla quale il reo sarebbe invece sottoposto ove il reato risultasse imprescrittibile. Non è infatti un caso che, in nome di questa esigenza di bilanciamento, anche rispetto alla perpetuità dei reati puniti con l'ergastolo, da tempo sancita nel nostro come in molti altri ordinamenti, parte della dottrina risulti critica, invocando, se non l'abolizione radicale della categoria, quanto meno la sua coincidenza con i soli *crimina iuris gentium*, rispetto ai quali le istanze retributive della pena prevalgono su ogni altra<sup>9</sup>.

Nel momento in cui, invece, lungi ad esempio dal ricalibrare la durata del tempo necessario a prescrivere in funzione della gravità del reato o delle varie classi di reato,

---

<sup>8</sup> Per una ricognizione delle esigenze che, in chiave costituzionale, l'istituto della prescrizione è chiamato a contemperare, v. per tutti F. GIUNTA, D. MICHELETTI, *Tempori cedere. Prescrizione del reato e funzioni della pena nello scenario della ragionevole durata del processo*, Torino, 2003, p. 44 ss., consultabile anche in *disCrimen*, sezione "Libri".

<sup>9</sup> In questo senso, la proposta avanzata da F. GIUNTA, D. MICHELETTI, *Tempori cedere*, cit., p. 48 ss.

magari individuate anche con parametri diversi da quelli attuali, la riforma provvede indistintamente per tutti i reati a “spalmare” il tempo prescrizione entro un arco diacronico ora assai più contratto, appare evidente che il legislatore altro non abbia fatto se non sbilanciare in modo indiscriminato il punto di equilibrio tra *favor societatis* e *favor libertatis* a tutto vantaggio del primo. Difatti, assai ben più difficile risulterà per il reo maturare i precedenti termini di prescrizione, rimasti invariati, entro un lasso temporale fattosi ora così più angusto. Torna perciò qui attuale – risultandone per certi versi anzi amplificata – la critica forse più pungente che la dottrina aveva indirizzato alla «legge spazzacorrotti» nella parte in cui, come detto, essa aveva elevato la pronuncia di primo grado a causa di sospensione dei termini prescrizionali, ovverosia quella di avere il legislatore riconosciuto prevalenza praticamente assoluta all’interesse unilaterale del punire rispetto a quello della salvaguardia delle garanzie individuali. Da qui, la denuncia del vero e proprio «mutamento di paradigma» che la l. n. 3/2019 avrebbe attuato, slittando dalla tradizionale concezione «sostanzialistico-personalistica» della prescrizione, per la quale gli interessi sottesi al “tempo dell’oblio” prevalgono tendenzialmente su quello del punire in ragione del cambiamento della personalità del reo, ad una concezione «processualistica-generalpreventiva», che al contrario risulta fortemente sbilanciata dalla parte delle ragioni repressive, tanto che l’attivarsi del processo annichilisce totalmente le ragioni dell’oblio<sup>10</sup>.

Volendo concludere, e guardando segnatamente alla logica che sembra avere alimentato la poiesi dell’art. 161-*bis* c.p., si ha l’impressione che il legislatore abbia, per così dire, “capovolto la virtù”: invece di rendere più efficiente il processo, in modo che il tempo del suo svolgimento anticipi, almeno in via di tendenza, quello che estingue il reato, si è preferito “azzoppare” la prescrizione, in modo che essa, nella maggior parte dei casi, verosimilmente giunga per seconda rispetto al processo.

### 3. La «improcedibilità» degli artt. 344-*bis* e 578, comma 1-*bis*, c.p.p.

Se bene si è inteso, l’assunto pratico sottostante all’introduzione dell’art. 344-*bis* c.p.p. è quello secondo cui esisterebbe nella realtà empirica un rapporto di proporzione inversa tra il tempo messo a disposizione per svolgere una determinata attività (in questo caso: la celebrazione del giudizio di appello o di cassazione) e la celerità con la

---

<sup>10</sup> Cfr. per tutti, tra i numerosi critici sul punto della l. n. 3/2019, ed in questi termini, R. BARTOLI, *Le modifiche*, cit., p. 904 ss.

quale essa verrebbe sbrigata dal soggetto deputato a svolgerla (in questo caso: il giudice). Ne dovrebbe risultare che, tanto minore sarà il tempo disponibile per celebrare il rito, tanto maggiore sarà la pressione psicologica che il giudice dovrebbe avvertire, e quindi tanto maggiore sarà la velocità che questi imprimerà al processo.

In realtà, non è agevole dimostrare né se la presupposta sequenza causa-effetto trovi un effettivo riscontro nella realtà giudiziaria<sup>11</sup>, o se comunque essa si riverberi poi sulla “qualità” della trattazione del processo, né se gli specifici termini previsti dall’art. 344-*bis* c.p. siano realistici oppure suonino come canzonatori: non è possibile, cioè, affermare con sicurezza se il legislatore abbia o meno artificiosamente appiattito il mondo reale su quello dei desideri, il che – si passi la provocazione – sarebbe come se, per debellare la febbre, si decidesse di autorizzare al commercio i soli termometri che segnassero la temperatura sino a 36,9°! Ma anche volendo considerare sensati logica e termini dell’art. 344-*bis* c.p.p., tale disposto normativo suscita comunque alcune considerazioni.

### 3.1 – *La compressione dei tempi processuali nel giudizio di appello e di cassazione*

Anzitutto, parrebbe che la regola dell’art. 344-*bis* c.p. sia stata rivolta a dei bersagli non proprio risolutivi rispetto al fine sbandierato della riforma, che è quello dichiaratamente di ridurre – e non di poco: la Ministra ha parlato del 25% in cinque anni<sup>12</sup> – i tempi complessivi del processo penale. In effetti, le statistiche giudiziarie disponibili, che per vero riemergono – rimanendo tuttavia puntualmente ignorate – ogni qual volta si parla di riformare la disciplina della prescrizione, attestano che il “buco nero” che inghiotte le tempistiche della giustizia penale si crea non tanto nelle more del giudizio di appello o di cassazione, quanto, soprattutto, nella fase delle indagini preliminari. Non è dato allora sapere con certezza se la previsione dell’art. 344-*bis* c.p.p. derivi da un errore di metodo del legislatore, che non ha condotto un’adeguata analisi empirica del fenomeno da normare in vista degli obiettivi prefissati, o se essa, come è più probabile, costituisca il frutto di un compromesso politico, resosi necessario in vista del passaggio parlamentare della riforma<sup>13</sup>. Sta di

---

<sup>11</sup> Sui condizionamenti tra i tempi della prescrizione e quelli del processo, v. comunque in dottrina, da ultimo, L. MARAFIOTI, F. CENTORAME, *Prescrizione*, cit., p. 1, ed ivi ulteriori riferimenti.

<sup>12</sup> V. infatti M. CARTABIA, *Ridurre del 25% i tempi del giudizio penale: un’impresa per la tutela dei diritti e un impegno con l’Europa, per la ripresa del paese*, che può leggersi in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it) (31.5.21).

<sup>13</sup> Sulla natura politica “compromissoria” della legge concordano, peraltro, molti dei primi

fatto che, se le statistiche dicono il vero, da un canto, l'art. 344-*bis* c.p.p. andrà verosimilmente ad incidere non già sul nucleo del problema che si voleva risolvere, ossia l'eccessiva lunghezza del processo penale globalmente inteso, ma su di una sua periferica parte; dall'altro, il contenimento temporale della fase delle indagini, che invece parrebbe maggiormente influire sul richiamato problema, rimane affidato alla tutto sommato timida – e comunque futura – riforma dell'art. 405 c.p.p., prevista dall'art. 1, comma 9, lett. c), d) ed e) della legge n. 134/2021.

Eppure, le proposte per agire “a monte”, e quindi aggredire il nucleo più problematico della questione dei tempi della giustizia penale, non mancavano. Va ricordato infatti che, ad esempio, nelle more del dibattito suscitato dal lungo *iter* di quella che passerà poi alle cronache come «legge *ex Cirielli*» fu pubblicato un agile quanto denso volume sulla prescrizione del reato e la ragionevole durata del processo nel quale veniva proposto l'istituzione di un primo meccanismo prescrizionale collegato al semplice decorso del tempo successivo alla commissione del reato ma antecedente al compimento dell'attività giurisdizionale, identificata nell'atto di rinvio a giudizio: con il che, veniva forgiata una specifica «causa di improcedibilità», tesa – questa sì – a sollecitare sin dall'inizio l'avvio e lo spedito svolgimento delle indagini<sup>14</sup>.

### 3.2 – *La proroga dei termini di improcedibilità*

Non convince poi, in alcuni suoi passaggi, il meccanismo di dilatazione dei tempi della improcedibilità che, molto opportunamente, l'art. 344-*bis*, comma 4, c.p.p. ha comunque previsto. Come è agevole constatare, tale disposizione prevede la possibilità di prorogare i termini di improcedibilità contemplati dal primo comma ove si proceda per determinati reati, oppure ove il giudizio risultasse «particolarmente complesso» in ragione di alcune circostanze elencate dalla medesima disposizione; è inoltre previsto che tale proroga sia accordata – o meglio: sia auto-attribuita – dallo stesso giudice precedente, salva naturalmente la possibilità dell'imputato e del suo difensore di ricorrere per cassazione. Ciò vero, almeno due appaiono i profili problematici da segnalare.

---

commentatori: v., tra gli altri, E. APRILE, *Brevi riflessioni sulla 'riforma Cartabia' in materia di prescrizione e di improcedibilità (legge 27 settembre 2021, n. 134)*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it) (11.20.21), nonché S. LOPRETE, *La riforma (Cartabia) del processo penale. L'improcedibilità nel nuovo assetto*, in [www.filodiritto.com](http://www.filodiritto.com) (29.10.21).

<sup>14</sup> Cfr. F. GIUNTA, D. MICHELETTI, *Tempori cedere*, cit., p. 108 ss.



Il primo attiene ad una delle circostanze in presenza delle quali il giudice può disporre la proroga, ossia quella del «numero o della complessità delle questioni di fatto o di diritto da trattare». Orbene, premesso – in punto di rilevanza – che le circostanze dilatorie contemplate dall’art. 344-*bis*, comma 4, c.p.p. operano disgiuntamente e non cumulativamente, appare evidente che, nell’esercitare il potere di proroga dei termini *de quibus*, il giudice precedente godrà allora di una amplissima discrezionalità decisoria, considerato che, con buona pace del principio di determinatezza, i riferimenti legislativi al «numero» (indefinito) ed alla «complessità» (ancora più indefinita, perché ancor di più soggettivamente apprezzabile) delle *quaestiones iuris* o *facti* finiscono per attribuire al magistrato notevoli spazi interpretativi di manovra, e quindi di farsi sostanzialmente arbitro della prescrizione processuale<sup>15</sup>. Sotto altro profilo, l’attribuzione al giudice di un così ampio margine di apprezzamento su uno snodo senz’altro cruciale per le garanzie individuali quale è la procedibilità/improcedibilità del processo non parrebbe coerentemente coniugarsi con un’altra innovazione prevista nella delega, destinata ad impattare sul momento iniziale del procedimento penale, che invece percorre l’opposta via di circoscrivere in modo significativo la discrezionalità del magistrato. Come di certo si sarà già compreso, il riferimento è all’art. 1, comma 9, lett. *ì*) della l. n. 134/2021, che intende introdurre nel futuro sistema processuale i «criteri di priorità» nella persecuzione dei reati, che le Procure dovrebbero elaborare, a loro volta, nel quadro dei «criteri generali indicati dal Parlamento con legge», i quali, sebbene espressamente finalizzati a rendere «efficace e uniforme esercizio dell’azione penale», nella sostanza delle cose, considerando che le risorse non saranno mai illimitate, finiranno verosimilmente per limitare la discrezionalità della quale oggi le Procure godono di fatto nella prassi. Si avrebbe perciò un sistema ove «in entrata» la selezione dei fatti perseguibili sarebbe fortemente condizionata dalla legge, mentre «in uscita» l’effettiva persecuzione processuale degli stessi dipenderebbe in maniera significativa dall’apprezzamento del giudice di appello e di cassazione, che farebbero nella sostanza politica criminale. Si prospetta, quindi, l’evidente paradosso istituzionale di un legislatore che tenta di influenzare il p.m. nell’esercizio dell’azione penale e di un giudice che di fatto opera

---

<sup>15</sup> In tale senso, v. l’UFFICIO DEL MASSIMARIO E DEL RUOLO DELLA CORTE DI CASSAZIONE, *Relazione*, cit., p. 21 e G. ICHINO, “*Riforma Cartabia*” e processo d’appello, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it) (29.11.21), p. 14.

scelte di politica criminale tipicamente riservate al legislatore<sup>16</sup>, con buona pace del principio della separazione dei poteri.

Il secondo aspetto problematico da segnalare attiene al meccanismo di controllo sulla proroga dei termini, ed in particolare alla reale terzietà dell'organo chiamato a decidere sul ricorso avverso l'ordinanza che l'abbia disposta, e ciò laddove il giudizio *a quo* risulti essere quello di cassazione. Stando, infatti, a quanto dispone il comma 5 del medesimo art. 344-*bis* c.p.p., il giudice che deciderà sul ricorso in questione sarà la stessa Corte di legittimità con rito camerale: ipotesi, questa, assurda, tanto da fare ritenere ad alcuni che il legislatore abbia di fatto negato la possibilità del ricorso presso la Suprema Corte<sup>17</sup>, a meno che non si ritenga salvaguardata la terzietà del giudice con la semplice destinazione del ricorso ad una sezione diversa da quella decidente in prima istanza.

### 3.3 – Cause di improcedibilità e regime intertemporale

Non è certo questa la sede per dispute sull'incasellamento sistematico degli istituti non qualificati dal legislatore, ovvero per discussioni sull'opportunità che il legislatore li etichetti dogmaticamente quando ne introduce di nuovi. Più semplicemente, basti qui constatare – prendendolo per buono – che l'art. 344-*bis* c.p.p. parla di «cause di (im)procedibilità», tanto più se si conviene che esse ben possono essere non solo «iniziali» (ad es.: difetto di querela, di istanza, di autorizzazione, ecc.), e quindi precludere *ab imis* la celebrazione del processo, ma anche «sopravvenute», impedendo così la prosecuzione di un processo già iniziato (ad es.: apposizione del segreto di stato), come ad esempio sostiene una parte della dottrina<sup>18</sup>. Del resto, è noto che, secondo la stessa linea di pensiero, anche tutti quegli istituti che, sulla base peraltro della sistematica codicistica, vengono dai più iscritti tra le «cause di estinzione del reato», come la morte del reo, la remissione di querela, la prescrizione, l'oblazione ecc. (v. art. 150 ss. c.p.), sarebbero in realtà da considerare, appunto, «cause di improcedibilità (sopravvenuta)», posto che ciò che nella sostanza esse

<sup>16</sup> Quest'ultimo cortocircuito istituzionale, in particolare, risulta segnalato con preoccupazione anzitutto nell'appello pubblico dei cinque professori di procedura penale richiamato all'inizio di questa relazione, ma anche dall'UFFICIO DEL MASSIMARIO E DEL RUOLO DELLA CORTE DI CASSAZIONE, *Relazione*, cit., p. 21.

<sup>17</sup> Così, l'UFFICIO DEL MASSIMARIO E DEL RUOLO DELLA CORTE DI CASSAZIONE, *Relazione*, cit., p. 31 e G. ICHINO, *Riforma Cartabia*, cit., p. 13.

<sup>18</sup> Cfr. A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale, Parte generale*, IX<sup>a</sup> ed., Milano, 2020, p. 840.

produrrebbero non sarebbe tanto l'estinzione del reato come ente giuridico, che difatti continua – pur dopo siffatta pretesa “estinzione” – a generare limitati effetti (v. l'art. 198 c.p. sulla permanenza delle obbligazioni civili del reato estinto, o l'art. 170 c.p. in materia di estinzione del reato presupposto, di un reato connesso ad altri o di un reato-componente di un reato complesso), quanto l'impossibilità giuridica di proseguire la cognizione su quel reato<sup>19</sup>.

Orbene, senza volere giungere a tanto – visto che, ad esempio, non si comprenderebbe il perché l'art. 129 c.p.p. continui allora a consentire, pur dopo la dichiarata improcedibilità, l'accertamento che il fatto non sussiste, che esso non costituisce reato o che l'imputato non l'ha commesso<sup>20</sup> – è però da avvertire che, una volta confidato nella scelta qualificatoria operata dal legislatore, che parrebbe sottintendere la natura processuale dell'istituto di nuovo conio<sup>21</sup>, se ne devono poi accettare le conseguenze, ad esempio in punto di disciplina del fenomeno successorio di leggi penali. È difatti noto che, tradizionalmente, l'attribuzione della natura processuale ad un certo istituto sottopone quest'ultimo al principio «*tempus regit actum*», con “tendenziale” inoperatività dell'art. 2 c.p., sia nella parte in cui esso afferma il divieto di retroattività della legge penale sfavorevole, sia laddove esso prevede la retroattività *in mitius* della legge penale<sup>22</sup>: profilo, quest'ultimo, che più da vicino potrebbe in futuro interessare l'art. 344-*bis* c.p.p., che reca inequivocabilmente una norma favorevole al reo.

Si parlava però – lo si sarà notato – di “tendenziale” inoperatività dell'art. 2 c.p., perché non soltanto la distinzione tra norme penali sostanziali e norme penali processuali è in molti casi assai discussa, ma soprattutto perché non sono così rari i casi nei quali dottrina e giurisprudenza ritengono che, in quanto espressione di principii in qualche modo superiori, i portati di garanzia sprigionati dal canone della legalità,

<sup>19</sup> V. ancora A. PAGLIARO, *Principi*, cit., pp. 841 ss. e 846 ss.

<sup>20</sup> Cfr. S. PANAGIA, *Prescrizione del reato e della pena*, in *Dig. disc. pen.*, vol. IX, Torino, 1995, p. 660 ss.

<sup>21</sup> Così, ragionevolmente, l'UFFICIO DEL MASSIMARIO E DEL RUOLO DELLA CORTE DI CASSAZIONE, *Relazione*, cit., p. 33 ss., con l'annessa conseguenza in tema di regime temporale applicabile.

<sup>22</sup> Sul punto, ma anche segnalando le aperture della giurisprudenza, v. M. CHIAVARIO, *Norme processuali penali nel tempo: sintetica rivisitazione (a base giurisprudenziale) di una problematica sempre attuale*, in [www.lalegislazionepenale.eu](http://www.lalegislazionepenale.eu) (31.7.2017), nonché, proprio con specifico riferimento alle prescrizioni «sostanziali» e «processuali» introdotte dalla riforma, che dovrebbero così soggiacere a regimi intertemporali diversi, R. ORLANDI, *Riforma della giustizia penale: due occasioni mancate e una scelta ambigua in tema di prescrizione*, in *disCrimen* (16.7.21) [<https://discrimen.it/wp-content/uploads/Orlandi-Riforma-della-justizia-penale.pdf>], p. 5 ss.

tra i quali anche quelli codificati dall'art. 2 c.p., pertengano in realtà alla «materia penale» globalmente considerata, e quindi possano travalicare la contrapposizione formale tra diritto penale sostanziale e diritto penale processuale. A tale riguardo, si pensi, ad esempio, alla categoria delle cc.dd. «norme processuali ad effetto sostanziale»<sup>23</sup>, ovvero a quelle letture funzionalistiche della norma penale che teorizzano l'esistenza di quella che taluni giuristi tedeschi chiamano «*gesamter Garantietatbestand*», cioè di una «fattispecie allargata di garanzia» che sarebbe costituita non solo dalla disposizione incriminatrice del fatto, ma anche da tutte quelle altre norme che contribuiscono a disciplinare l'applicazione in concreto della pena a quel medesimo fatto<sup>24</sup>.

### 3.4 – *Il superamento dei termini previsti dall'art. 344-bis c.p.p.*

Al di là, in ogni caso, delle possibili ripercussioni in materia di disciplina intertemporale applicabile al nuovo istituto, due sono gli effetti che il legislatore esplicitamente contempla.

Il primo è dato chiaramente dall'impossibilità di proseguire il processo penale di appello o di cassazione ove venissero superati i termini di fase imposti dall'art. 344-*bis* c.p.p. A tale riguardo, basti qui rammentare come la soluzione di accollare per intero all'effettività della giurisdizione il travalicamento di un termine di durata riferito ad una fase ormai avanzata del complessivo *iter* processuale non fosse certo l'unica sul tappeto. Va difatti ricordato come l'idea di fissare termini di durata massima dei vari gradi del giudizio penale, compreso il rito di cassazione, fosse presente, a tacere d'altro, nell'originario d.d.l. per l'efficientamento del sistema penale presentato dall'allora ministro Bonafede<sup>25</sup>, nell'articolato redatto dalla c.d. «commissione Lattanzi»<sup>26</sup>, da cui la «legge Cartabia» deriva, ed in alcune proposte di riforma della prescrizione avanzate da una parte della dottrina, sebbene – e questo è il punto differenziale di non poco

<sup>23</sup> Cfr. da ultimo, ad esempio in materia di disposizioni penitenziarie, V. MANCA, *Regime ostativo ai benefici penitenziari. Evoluzioni del “doppio binario” e prassi applicative*, Milano, 2020, p. 124 s.

<sup>24</sup> Per la letteratura italiana, v. D. MICHELETTI, *Legge penale e successione di norme integratrici*, Torino, 2006, p. 59 ss. (consultabile in *disCrimen*, sezione “Libri”), ed ivi ulteriori riferimenti alla dottrina tedesca e nostrana.

<sup>25</sup> Si tratta, precipuamente, dell'A.C. n. 2435, presentato il 13.3.2020, e reperibile su [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>26</sup> Cfr. le «Proposte di emendamenti al Disegno di legge A.C. 2435 – Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti penali pendenti», redatte dalla Commissione istituita con d.m. 16.3.2021 e presieduta dal dott. Giorgio Lattanzi, che possono essere lette su [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it) (27.5.21).

momento – ivi si prevedesse che il superamento di siffatti limiti temporali non avrebbe comportato la totale frustrazione della pretesa punitiva, nella quale si traduce necessariamente la improcedibilità, bensì conseguenze meno radicali. Ed invero, segnatamente:

– gli artt. 12 e 13 del d.d.l. Bonafede prevedevano che, spirati tali termini, che l'articolato individuava autonomamente, l'imputato potesse avanzare una «istanza di immediata definizione» del processo, la quale, a sua volta, avrebbe avviato termini perentori di celebrazioni del rito, della cui inottemperanza avrebbe dovuto rispondere in sede disciplinare il responsabile dell'ufficio giudiziario interessato, ove naturalmente giudicato negligente in proposito;

– l'art. 14-*ter* del progetto di legge vergato dalla «commissione Lattanzi» assumeva come termini di fase quelli della c.d. «legge Pinto» (l. n. 89/2001), prevedendo, in caso di loro violazione, dei «rimedi compensatori» a favore dell'imputato. In tale ipotesi, difatti, era tra l'altro prevista una riduzione della durata della pena detentiva o dell'ammontare di quella pecuniaria, che l'imputato avrebbe potuto far valere tramite apposita richiesta al giudice dell'esecuzione, così però rinunciando automaticamente all'indennizzo riconosciuto dalla stessa «legge Pinto»;

– da parte propria, in dottrina si era proposto che, pur dopo la scadenza di tali termini, gli atti processuali sin lì compiuti conservassero comunque la propria validità, purché idonei a determinare una decisione in grado di acquisire valore di giudicato, e salvo il diritto dell'imputato di provocare una ulteriore fase giurisdizionale<sup>27</sup>.

E tutto ciò – si badi – nel rispetto di una logica bilanciatoria modulabile, secondo la quale le ragioni prescrittive a tutela del reo e le pretese punitive della giurisdizione debbono trovare un equilibrio cangiante, che piega maggiormente verso le seconde via via che ci si avvicina sempre di più all'esaurimento dell'*iter* processuale globalmente inteso.

Il secondo effetto di cui si accennava è quello contemplato dall'art. 578, comma 1-*bis*, c.p.p., che disciplina le sorti processuali delle richieste avanzate dalla parte civile una volta che l'imputato risulti già condannato in sede penale al ristoro del danno, ma che il processo divenga poi improcedibile ai sensi dell'art. 344-*bis* c.p.p. Senza volersi addentrare negli specifici profili tecnico-processuali della disposizione, che vanno evidentemente lasciati *ratione materiae* agli studiosi della procedura penale<sup>28</sup>, basti qui

<sup>27</sup> In questo senso, la proposta avanzata da F. GIUNTA, D. MICHELETTI, *Tempori cedere*, cit., pp. 111 e 116 ss.

<sup>28</sup> Cfr. ad esempio G. SPANGHER, *Riforma processo penale: decisione di improcedibilità e interessi*

osservare come, imponendo alla parte lesa di riassumere la propria pretesa risarcitoria davanti al giudice civile, con prevedibile dilazione dei tempi di ristoro<sup>29</sup>, la disposizione entra in contraddizione con un duplice dato che sembra emergere dal sistema. Da un canto, essa parrebbe infatti confliggere con la tendenza culturale, inverata in numerose prescrizioni normative, alla sempre maggiore valorizzazione sostanziale, procedimentale e processuale penale del soggetto passivo del reato, che non casualmente – e con una scelta linguistica di non poco valore simbolico – sia la nota Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio datata 25 ottobre 2012, e recepita in Italia dal d.lgs. n. 212/2015, che la stessa l. n. 134/2021 denominano «vittima del reato». Dall'altro, essa parrebbe contraddire la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale, proprio durante le battute finali della discussione sulla l. n. 134/2021, aveva ritenuto esente da vizi di costituzionalità l'art. 578 c.p.p., il cui comma 1 consente al giudice di appello ed a quello di cassazione di decidere ugualmente sugli interessi della parte civile anche a fronte di un reato dichiarato estinto, ma in presenza di una previa condanna dell'imputato al risarcimento del danno<sup>30</sup>. A tale conclusione la Corte era giunta non solo ritenendo che l'art. 578 c.p.p. non violasse la presunzione di innocenza, poiché esso non richiede l'accertamento incidentale della responsabilità penale dell'imputato, come invece pretende l'art. 578-*bis* c.p.p., ma solo l'avvenuta produzione di un «danno ingiusto» civile, ma anche – ed il passaggio è qui da sottolineare – osservando come finanche la prescrizione del reato (e quindi – va aggiunto – *a fortiori* la improcedibilità del processo) non deve «preclude [re] la possibilità per il danneggiato di ottenere l'accertamento giudiziale del suo diritto al risarcimento del danno, anche non patrimoniale, la cui tutela deve essere assicurata [...]»: possibilità, questa, che evidentemente la Corte ha ritenuto in un certo modo compromessa ove alla parte civile non sia permesso di «conservare le utilità ottenute nel corso del processo, che continua dinanzi allo stesso giudice penale».

---

*civili, molti dubbi e poche certezze*, in [www.quotidianogiuridico.it](http://www.quotidianogiuridico.it) (27.8.21), p. 1 ss.

<sup>29</sup> Sottolinea il dato, in considerazione della maggiore lentezza della giurisdizione civile rispetto a quella penale, S. LOPRETE, *La riforma*, cit. Di «considerare[vole] svantaggi[o] rispetto al regime previgente» parla anche, pur condividendo la logica della previsione, l'UFFICIO DEL MASSIMARIO E DEL RUOLO DELLA CORTE DI CASSAZIONE, *Relazione*, cit., p. 39.

<sup>30</sup> Il riferimento è, precipuamente, a Corte cost., 30.7.2021, n. 181, reperibile tra gli altri in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it) (21.9.2021), con nota di E. GRISONICH, *Verso una tutela integrata dei diritti fondamentali dei prevenuti: doppia pregiudizialità, Carta di Nizza e direttive di Stoccolma alla luce di un rilevante approdo della consulta in relazione all'art. 578 c.p.p.*

### 3.5 – *Le possibili ricadute processuali della sentenza di improcedibilità*

Giova infine segnalare come, stando a quanto ha ritenuto a tutta prima la dottrina di settore, la scelta del legislatore di invocare la «improcedibilità» determini ulteriori effetti impliciti, quali, ad esempio, l'impossibilità per il giudice, pur ove ne sussistessero gli estremi, di emettere una pronuncia assolutoria nel merito ai sensi dell'art. 129, comma 2, c.p.p., la caducazione delle precedenti misure cautelati personali e reali già assunte e dei provvedimenti civili provvisoriamente esecutivi in ipotesi assunti dal giudice penale, l'inidoneità della sentenza di improcedibilità a produrre effetto di giudicato nei giudizi civili, amministrativi e disciplinari ai sensi degli artt. 651-*bis* ss. c.p.p.<sup>31</sup> Di certo, altri effetti processuali qui ora sfuggono, ma, considerata appunto la “radicalità” della soluzione sposata dal legislatore, tanto forse basta quantomeno per interrogarsi sulla sua adeguatezza – naturalmente per eccesso – rispetto al fenomeno che essa ha inteso sanzionare. Difficile è in effetti valutare *hic et nunc* se tale scelta operata dal legislatore sia conforme a quel canone di ragionevolezza a cui, com'è noto, la Corte costituzionale richiama particolarmente il legislatore ogniqualvolta esso introduca o comunque novelli «norme di favore»<sup>32</sup>, ma non è difficile prevedere che non passerà molto tempo prima che una risposta a tale interrogativo venga sollecitata.

---

<sup>31</sup> Cfr. ad es. G. SPANGHER, *L'improcedibilità alla prova delle prime udienze*, in [www.penaledp.it](http://www.penaledp.it) (2.9.21), p. 1 ss., ma anche l'UFFICIO DEL MASSIMARIO E DEL RUOLO DELLA CORTE DI CASSAZIONE, *Relazione*, cit., pp. 14 ss., 42 ss.

<sup>32</sup> Per una disamina della giurisprudenza costituzionale in materia, v. per tutti F. GIUNTA, *Corte costituzionale e diritto penale all'epoca della democrazia maggioritaria. La problematica delle c.d. «discipline di favore»*, in *Giust. pen.*, 2012, II, c. 240 ss.