

## PRESCRIZIONE DEL REATO E IMPROCEDIBILITÀ DELL'AZIONE PENALE. UNA INTRODUZIONE (\*)

di Giovanni Canzio

SOMMARIO: 1. Il modello “*Cartabia*”: le ragioni di una riforma. – 2. Il fattore tempo e la ragionevole durata fra prescrizione del reato e prescrizione del processo. – 3. L'improcedibilità dell'azione penale (art. 344 *bis* c.p.p., inserito dall'art. 2, comma 2 lett. a), L. n. 134 del 2021). – 4. Improcedibilità *versus* Inammissibilità?. – 5. I profili critici della improcedibilità. – 6. L'improcedibilità dell'azione penale fra rito e organizzazione.

### 1. Il modello “*Cartabia*”: le ragioni di una riforma.

Le ragioni della crisi di autorevolezza ed efficacia della giurisdizione penale sono numerose e ormai, tutte, dispiegate all'attenzione di un comune osservatore.

Sulla base degli indicatori essenziali per misurare l'effettività di un sistema giudiziario (*efficiency, quality, independence*), che, monitorati dall' *European Rule of Law Mechanism*, disegnano la dimensione etica e democratica e la sostenibilità economica e finanziaria di un Paese, i più recenti *EU Justice Scoreboard 2021 e 2022* e i *Report* degli organismi internazionali di valutazione (Commissione Europea, CEPEJ, Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale, *Doing Business, WJP Rule of Law Index* ecc.) evidenziano l'arretramento competitivo dei livelli di servizio italiani rispetto ai sistemi giudiziari di altri Paesi.

Le carenze dell'organizzazione (per la scarsità delle risorse umane, strumentali e finanziarie, l'incompiuta digitalizzazione e informatizzazione, la scadente logistica), la diffusa inadeguatezza della gestione degli uffici e la imprevedibilità delle decisioni sono indicate alla radice del più serio fattore di criticità, **il tempo**, segnandone le responsabilità per la lentezza delle procedure, le notevoli pendenze pluriennali e l'arretrato accumulato, benché con sensibili differenze di *performance* sul territorio pure tra uffici analoghi.

Di particolare interesse appare l'analisi dei dati relativi alla durata media dei giudizi di impugnazione negli anni 2019-2021. A fronte del dato lusinghiero del giudizio di cassazione, che, malgrado il numero mostruoso di circa 50.000 ricorsi ogni anno, si definisce in media in meno di 150 giorni, viceversa, il *disposition time* del giudizio di appello pari a 906 giorni supera otto volte la media europea, più del doppio rispetto al giudizio di primo grado. È questa la fase più lenta nella quale si registra il 25% delle prescrizioni (circa 30.000). Le criticità più consistenti sono concentrate soprattutto, ma

---

(\*) Testo dell'intervento svolto in occasione del corso organizzato dalla SSM nei giorni 1-3 marzo 2023 sul tema “*Prescrizione del reato e improcedibilità dell'azione penale per superamento dei termini di durata massima dei giudizi di impugnazione*”.

non solo, nei distretti di Napoli e Roma, gravati dal 40% di tutti i giudizi di appello pendenti sul territorio nazionale e dal 50% di quelli ultrabiennali, con tempi medi di oltre 3 anni a Roma e di oltre 4 anni a Napoli e con indici di prescrizione del 48% e del 30%. Peraltro, in circa due terzi delle Corti di appello la durata media dell'appello è contenuta in termini ragionevoli, il numero delle pendenze ultrabiennali è esiguo, sono bassi i tassi di prescrizione.

Va segnalato che nel primo semestre 2022 – verosimilmente per un effetto indotto dalle prime misure riformatrici – si è registrata, rispetto alla *baseline* del 2019, una riduzione del 16,1% del *disposition time* – 701 giorni – e del 4% delle pendenze finali.

Alla luce dell'evidenza empirica dei dati, non può negarsi che, in un complessivo progetto riformatore del sistema di giustizia penale, sia prioritario apprestare urgenti e specifici rimedi alle disfunzioni che incidono negativamente sul valore costituzionale della **ragionevole durata del processo**, atteso che la sua eccessiva durata reca un sicuro pregiudizio alle garanzie personali, all'interesse generale all'accertamento dei fatti e all'ordinato sviluppo dell'economia, anche se l'ampiezza e la coesistenzialità dei vari settori stanno a dimostrare la necessità di un progetto che intervenga organicamente su molteplici versanti.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) adottato il 30 aprile 2021, nel capitolo sulla giustizia (M1C1), pone gli obiettivi di una radicale ricostruzione della efficienza e della effettività della giurisdizione penale, sulla base delle seguenti linee fondamentali:

- semplificare e razionalizzare il sistema degli atti e delle notificazioni,
- assicurare per la fase delle indagini e dell'udienza preliminare scansioni temporali stringenti,
- ampliare la possibilità di ricorso ai riti alternativi incentivandone i benefici,
- garantire una maggiore selettività nell'esercizio dell'azione penale e nell'accesso al dibattimento, in primo grado e nei giudizi di impugnazione,
- definirne i termini massimi di durata,
- conseguire un complessivo decongestionamento della domanda e del numero dei procedimenti, anche mediante l'ampliamento delle fattispecie perseguibili a querela, la possibilità di estinguere i reati mediante condotte riparatorie a favore delle vittime, una più larga applicazione delle pene sostitutive di quelle detentive brevi, della messa alla prova e della particolare tenuità del fatto: misure ispirate al principio per il quale il carcere non può e non deve essere l'unica risposta al delitto<sup>1</sup>.

Il Piano dà atto della complessità dei fattori di crisi e propone un audace e inedito modello **multilivello** di azioni coordinate, che compongano in un corretto equilibrio sia la dimensione processuale, sia quella extraprocessuale della formazione e del *management* delle risorse umane, strumentali, infrastrutturali e tecnologiche, con speciale attenzione alla digitalizzazione degli atti e al processo telematico.

---

<sup>1</sup> F. PALAZZO, [I profili di diritto sostanziale della riforma penale](#), in *questa Rivista*, 8 settembre 2021.

Si prevede che ogni intervento sia coniugato con finanziamenti (circa 3,5 miliardi di euro) adeguati a sostenerlo a regime e a stabilizzarlo nel tempo, che il percorso di attuazione sia caratterizzato da una serie di *milestone* e che il *target* negoziato con la Commissione europea di riduzione del 25% del *disposition time* complessivo venga raggiunto entro giugno 2026.

Costituisce pure una novità il rilievo attribuito al metodo del monitoraggio, della misurazione dei dati e della verifica progressiva del funzionamento del sistema. A tal fine è stato istituito con d.m. 28 dicembre 2021, accanto al CTS per la digitalizzazione, il *Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia penale*, sulla ragionevole durata del procedimento e sulla statistica giudiziaria (CTS penale: art. 2, comma 16, l. n. 134 del 2021).

Alla stregua del progetto prefigurato nel PNRR, segnato dall'esplicito apprezzamento favorevole della Commissione Europea, e all'esito dei lavori della Commissione "Lattanzi" sono stati approvati la **legge delega n. 134 del 27 settembre 2021**, con la dichiarata "finalità di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo penale, nel rispetto delle garanzie difensive", e il corposo – ben 99 articoli – **decreto legislativo n. 150 del 10 ottobre 2022** (insieme con il d.lgs. n. 151 sull'Ufficio per il Processo), di cui, entro due anni, possono essere adottate disposizioni integrative e correttive.

Infine, dopo il differimento dal 1° novembre al 30 dicembre 2022 dell'entrata in vigore della riforma mediante l'art. 6 del d.l. 31 ottobre 2022, n. 162, sono state introdotte alcune disposizioni transitorie in sede di conversione del citato d.l. con la **l. 30 dicembre 2022, n. 199**.

A monte dell'opera di riscrittura di larga parte del codice di procedura penale<sup>2</sup> vi è, dunque, la diffusa consapevolezza che per fronteggiare la profonda crisi della giustizia penale non sarebbe stato sufficiente proporre un pur incisivo *restyling* del tessuto normativo, anziché accettare la sfida di una radicale opera di revisione legislativa e ordinamentale, mirata a ricomporre le sparse e confuse tessere del rito.

Una maggiore accelerazione dei tempi di definizione dei procedimenti e una minore pendenza di affari nelle corti e nei tribunali sono indispensabili. Ma si avverte che dietro a ogni pratica ci sono pretese, bisogni e aspettative di cittadini e imprese che attendono dal sistema giustizia una soluzione alle loro sempre più complesse e diversificate domande. Sicché, con l'apprezzabile versante dell'**efficienza**, è necessario assicurare la **qualità** della risposta giudiziaria.

Orbene, volendo esprimere un giudizio d'assieme<sup>3</sup>, non sembra affatto che le linee generali del disegno riformatore e le varie disposizioni che ne innervano i contenuti, nell'attraversare con largo respiro l'intero spettro della giurisdizione penale, ne tradiscano la preminente funzione cognitiva e il tradizionale assetto delle garanzie difensive, assecondando un'ottica meramente efficientista. Seguendo un filo rosso di

---

<sup>2</sup> Per una utile guida alla lettura della riforma, M. GIALUZ, [Per un processo penale più efficiente e giusto](#), in *questa Rivista*, versione aggiornata al 2 novembre 2022.

<sup>3</sup> Cons., volendo, G. CANZIO, *Il modello "Cartabia": una riforma di sistema fra rito e organizzazione*, in *Guida al diritto*, n. 42 del 12 novembre 2022.

razionalità sistematica, risultano evidenziate, settore per settore, le ragioni del cambiamento e le soluzioni prospettate, sottolineandosi come il disegno complessivo, pur mirando all'indifferibile ammodernamento del modello accusatorio del 1989, si muove tuttavia nel solco di un'ideale successione culturale e sistematica con quell'esperienza, che ha irrevocabilmente rotto la continuità del modello inquisitorio.

## 2. Il fattore tempo e la ragionevole durata fra prescrizione del reato e prescrizione del processo.

Su questi presupposti culturali si snoda l'esigenza di dettare nuove regole per il corretto equilibrio tra giusto processo e ragionevole durata dello stesso, promuovendo una lettura del novellato secondo comma dell'art. 111 Costituzione che, nell'opportuno temperamento fra garanzie ed efficienza, assicuri la razionalizzazione dei tempi e dell'organizzazione del processo, senza scalfire le irrinunciabili garanzie della difesa, e con essa l'effettività della giurisdizione penale.

Alla fine del percorso fisiologico di semplificazione e accelerazione della procedura si colloca l'esito patologico della **prescrizione del reato** (in primo grado) o della **improcedibilità dell'azione penale** (nei giudizi di impugnazione), in considerazione del rilievo che riveste il fattore tempo nel funzionamento della macchina giudiziaria, in termini di accertamento della sua durata eccessiva. In tal senso, la prescrizione del reato viene inserita in una cornice più efficiente e razionale, dove essa non rappresenti più l'unico rimedio nel caso in cui i tempi del processo si protraggano irragionevolmente.

Anche in virtù della rinnovata riflessione della dottrina in tema di prescrizione<sup>4</sup> e dello specifico antecedente costituito dalla direttiva dettata in materia nella bozza di delega per la riforma del codice elaborata dalla Commissione "Riccio"<sup>5</sup>, presentata il 19 dicembre 2007, si è ritenuta non più sostenibile la disciplina della prescrizione del reato nella parte in cui estende i suoi effetti sul processo penale, da un lato propiziandone il grado d'ineffettività e dall'altro disincentivandone la ragionevole durata e, mediante una sorta di premialità di fatto, i percorsi alternativi.

In particolare, la direttiva 1.6. del progetto "Riccio" così recitava: *"divieto di dichiarare nel corso del processo la prescrizione del reato, salvo che, prima dell'esercizio dell'azione penale, non sia già decorso il tempo necessario; previsione di termini di durata massima delle fasi e dei gradi del processo, tenuto conto della particolare complessità; casi tassativi di sospensione dei suddetti termini; prescrizione del processo per violazione dei termini; prevalenza, in ogni stato e grado del processo, del proscioglimento nel merito sulla dichiarazione*

---

<sup>4</sup> G.L. GATTA – G. GIOSTRA, [Sul dibattito in tema di prescrizione del reato e sul vero problema della giustizia penale: la lentezza del processo](#), in questa Rivista, 11 febbraio 2020; F. GIUNTA – D. MICHELETTI, *Tempori cedere*, Giappichelli, 2003; M. BARGIS, *La prescrizione del reato e i tempi della giustizia penale*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2005, 1402.

<sup>5</sup> G. RICCIO, *Per un nuovo progetto di giustizia penale*, in *Dir. pen. e proc.*, 2007, 1193; G. CANZIO, [Il progetto "Riccio" di legge delega per il nuovo codice di procedura penale](#), in *Criminalia*, 2007, p. 167.

*di prescrizione del processo*". E, nella Relazione illustrativa, si avvertiva che la garanzia di natura sostanziale per l'individuo, anche in funzione della stabilità sociale conseguente all'oblio della collettività rispetto a fatti pregressi e della concreta finalità rieducativa della pena, è certamente ineliminabile. Ma, cessato il tempo vuoto dell'inerzia, la volontà manifestata dallo Stato di perseguire quel fatto per la tutela della collettività, prima che sia maturata la prescrizione del reato, attira la vicenda nel diverso fenomeno dell'organizzazione razionale dei tempi e dei comportamenti delle parti dentro il processo. Come del resto avviene, pur con soluzioni diverse, in molti Paesi europei, a tutela del diverso interesse dell'imputato, di cui è presunta la non colpevolezza, a che non si prolunghi ingiustificatamente il procedimento penale a suo carico e ad essere perciò giudicato entro termini certi e legalmente predeterminati.

### **3. L'improcedibilità dell'azione penale (art. 344 bis c.p.p., inserito dall'art. 2, comma 2 lett. a), L. n. 134 del 2021).**

Al fine di restituire razionalità al sistema, con riguardo al fattore tempo e alla ragionevole durata del processo, la riforma "*Cartabia*" ha dunque stabilito che la tradizionale prescrizione sostanziale del reato trovi applicazione solo nel giudizio di primo grado, mentre nei giudizi di impugnazione sia destinato a operare l'inedito istituto della improcedibilità.

Da un lato è sembrato coerente prescrivere il divieto di dichiarare la prescrizione del reato nel corso del processo, salvo che, sulla falsariga del modello tedesco, prima della sentenza di primo grado non sia già decorso il tempo necessario. Secondo l'art. 161 bis cod. pen., ins. dall'art. 2, comma 1 lett. c), della L. n. 134 del 2021, "*Il corso della prescrizione del reato cessa definitivamente con la pronunzia della sentenza di primo grado*". Dall'altro, sono assicurati termini celeri e certi per le successive, eventuali, fasi di impugnazione, la cui ingiustificata violazione non resti priva di conseguenze.

Invero, la regola secca dettata dall'art. 1, comma 1, lett. e-f, legge 9 gennaio 2019, n. 3 (c.d. "*Bonafede*"), di per sé estemporanea e asistemica, comportava il deprecabile effetto del "*fine processo mai*". Di talché, per colmare siffatta lacuna, si è reso necessario intervenire con una nuova disciplina (art. 344 bis c.p.p., ins. dall'art. 2, comma 2 lett. a, legge n. 134 del 2021), applicabile ai procedimenti di impugnazione che hanno ad oggetto reati commessi a far data dal 1° gennaio 2020 (art. 2, comma 3, l. cit.).

Il **compasso temporale** è fissato in modo generale e uniforme nei termini di matrice convenzionale previsti dalla legge Pinto: due anni per l'appello e un anno per il giudizio di legittimità (art. 344 bis, commi 1 e 2, c.p.p.); ancora due anni per l'eventuale giudizio di rinvio (comma 8). Se ne prevede l'esclusione per i delitti punibili con l'ergastolo (comma 9) e una flessibile calibrazione con termini più larghi, mediante alcune ipotesi di **sospensione** (comma 6) o di **proroga** (commi 4 e 5). Quest'ultima è autorizzata con ordinanza motivata e ricorribile per cassazione, alla stregua di indici di complessità della procedura o con riferimento a fattispecie di speciale gravità e allarme sociale.

Per consentire la progressiva messa a regime della nuova disciplina sono stabiliti termini più ampi (tre anni per l'appello e un anno e sei mesi per la cassazione) per la celebrazione dei processi nei quali l'impugnazione è proposta entro la data del 31 dicembre 2024 (art. 2, comma 5, l. cit.).

Non potendo l'ingiustificato superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione restare privo di conseguenze, la reazione dell'ordinamento alla mancata definizione del giudizio entro quei termini, oltre la eventuale ed eccentrica sanzione disciplinare nei casi di negligenza inescusabile del magistrato, consiste, anziché – come pure era stato proposto dalla dottrina – nell'apprestamento di idonee misure compensative (la riduzione di pena per il condannato, proporzionata al tempo dell'eccessiva durata, o un indennizzo e la rifusione delle spese per il prosciolto), nella radicale **prescrizione del processo**.

È stabilito, infatti, l'inedito rimedio della declaratoria di improcedibilità dell'azione penale – sarebbe meglio dire “**improseguibilità**” – per il superamento dei termini di durata massima, a meno che “*la prosecuzione del processo*” non venga espressamente richiesta dall'imputato (art. 344 *bis*, comma 7, c.p.p.).

Un rimedio che, a ben vedere, garantisce a coloro che sono stati giudicati in primo grado di non restare imputati a tempo indefinito, in violazione del diritto costituzionalmente e convenzionalmente garantito che anche i giudizi di impugnazione debbano avere una durata ragionevole e proporzionata, così bilanciandosi e temperandosi in un corretto equilibrio quella che si configurerebbe come una rigida lettura del principio antagonista di obbligatorietà dell'azione penale sancito dall'art. 112 Cost.<sup>6</sup>.

#### 4. Improcedibilità *versus* Inammissibilità?

Con particolare riguardo ai rapporti fra la categoria della improcedibilità e quella della inammissibilità dell'atto di impugnazione, non sembra affatto che la “nuova” **improcedibilità** rivesta, dal punto di vista cronologico né tantomeno logico, una valenza radicalmente prioritaria rispetto alla disciplina della **inammissibilità**<sup>7</sup>, attribuendo al giudice dell'impugnazione un autonomo spazio decisorio svincolato dalle forme e dalle regole che presidiano i diversi segmenti processuali, bensì si limiti a enunciare una regola di giudizio che va adattata alla struttura del processo e che presuppone, in ogni

---

<sup>6</sup> In tal senso, D. NEGRI, [Dell'improcedibilità temporale. Pregi e difetti](#), in *questa Rivista*, n. 2/2022, p. 51. Drasticamente negativo, per contro, è il giudizio espresso da P. FERRUA ([Brevi appunti in tema di udienza preliminare, appello e improcedibilità](#), in *Discrimen*, 9 dicembre 2021), per il quale l'improcedibilità costituisce “una mannaia ... che rappresenta il più vuoto e nichilistico dei possibili esiti”, perché – richiamando anche il pensiero di F. Cordero – “in regime di azione penale obbligatoria ... l'evaporazione del processo a reato non estinto è un'anomalia senza precedenti, una figura contraddittoria, inclassificabile...”.

<sup>7</sup> Ritiene che “... Improcedibilità e inammissibilità determinano due decisioni di absolutio ab instantia, ma l'improcedibilità legata al decorso del tempo ha necessariamente la priorità logica e cronologica” O. MAZZA, [Inammissibilità versus improcedibilità: nuovi scenari di diritto giurisprudenziale](#), in *Discrimen*, 2 gennaio 2022.



caso e per molti aspetti, il previo apprezzamento circa la proposizione di una legale e valida impugnazione.

Appare dunque preferibile la tesi secondo cui sarebbe da definire, ma non può essere definito, soltanto il giudizio che sia stato legalmente e validamente instaurato, non un giudizio purchessia, non potendosi legittimare la prosecuzione di un processo anche nel caso di ricorso che si configuri meramente apparente e perciò inammissibile; con la conseguenza che il mancato rispetto delle regole processuali da parte del ricorrente paralizza i poteri cognitivi del giudice, senza che ciò contrasti con l'equità o la razionalità del giusto processo.

In proposito, per un verso va presa in seria considerazione la lezione ermeneutica del diritto vivente di fonte giurisprudenziale, consolidatosi da oltre un ventennio, con riferimento alla prescrizione sostanziale<sup>8</sup>.

Per altro verso, in disparte talune esplicite previsioni normative che ne rafforzano la base logica (artt. 573, comma 1-*bis* e 578, comma 1-*bis*, c.p.p., ins. dall'art. 33, lett. *a* e *b*, d.lgs. n. 150 del 2022), appare fondata l'idea che sia lo schema della proroga dei termini, sia la richiesta dell'imputato che il processo prosegua, sia il rinvio per la prosecuzione al giudice civile ai fini della decisione sugli effetti civili (art. 578, comma 1-*bis* c.p.p.), sia il trasferimento della pratica al procedimento di prevenzione ai fini della decisione sulla confisca (art. 578 *ter* c.p.p., ins. dall'art. 33 lett. *c* d.lgs. cit.), sarebbero privi di senso logico, oltre che praticamente disfunzionali, se non fosse preliminarmente vagliata l'ammissibilità dell'atto impugnatorio<sup>9</sup>.

## 5. I profili critici della improcedibilità.

Restano tuttavia da esplorare adeguatamente, quanto al razionale fondamento e all'empirica praticabilità del nuovo istituto della improcedibilità, taluni **aspetti critici**<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Per il progressivo sviluppo della lettura giurisprudenziale del fenomeno da parte della Cassazione penale, cons. la pietra miliare costituita dalla sentenza Sez. U, n. 32 del 22/11/2000, D.L., Rv. 217266, secondo la quale *"L'inammissibilità del ricorso per cassazione dovuta alla manifesta infondatezza dei motivi non consente il formarsi di un valido rapporto di impugnazione e preclude, pertanto, la possibilità di rilevare e dichiarare le cause di non punibilità a norma dell'art. 129 cod. proc. pen., nella specie la prescrizione del reato maturata successivamente alla sentenza impugnata con il ricorso"*.

<sup>9</sup> Sui rapporti fra le categorie della improcedibilità e della inammissibilità si è così espressa Cass., Sez. 7, ord. n. 43883 del 19/11/2021, Cusmà Piccione, Rv. 283043: *"In tema di impugnazioni, l'inammissibilità del ricorso per cassazione, precludendo la costituzione di un valido rapporto processuale, impedisce la declaratoria di improcedibilità del giudizio per superamento del termine di durata massima di un anno di cui all'art. 344-bis cod. proc. pen. inserito dall'art. 2, comma 2, lett. a) della legge 27 settembre 2021, n. 134"*. Analogo principio la S.C. ha affermato con riferimento alla sopravvenuta procedibilità del reato di furto aggravato a querela di parte, ex art. 85 d.lgs. n. 150 del 2022, modif. dalla l. n. 199 del 2022 di conversione del d.l. n. 162 del 2022, che non preclude la previa e immediata declaratoria di inammissibilità del ricorso dell'imputato (Cass., Sez. 4, 10/01/2023 n. 4183, Tonsig e n. 6143, Romeo).

<sup>10</sup> Per taluni, obiettivamente condivisibili, rilievi, v. F. PALAZZO, *I profili di diritto sostanziale della riforma penale*, cit.; A. NAPPI, [Appunti sulla disciplina dell'improcedibilità per irragionevole durata dei giudizi di impugnazione](#), in *Quest. Giust.*, 9 dicembre 2021; D. NEGRI, *Dell'improcedibilità temporale. Pregi e difetti*, cit. Per una radicale critica dell'istituto, cons., viceversa, P. FERRUA, *Brevi appunti in tema di udienza preliminare, appello e*

di seguito sinteticamente indicati, rispetto ai quali assumeranno sicuro rilievo le scelte ermeneutiche della giurisprudenza di legittimità:

- l'immotivata e illogica assenza di un perimetro temporale di durata ragionevole per la fase delle indagini e per quella di primo grado, per le quali opera solo il limite della prescrizione sostanziale, potenzialmente in grado di assorbirne l'intero decorso;
- l'anomala serialità delle proroghe, laddove esse vengano autorizzate in ragione dell'astratto criterio selettivo della gravità o allarme sociale di talune, peraltro eterogenee, fattispecie di reato, fra le quali i delitti puniti con l'ergastolo, pure a prescindere dalla effettiva complessità della procedura nel caso concreto;
- gli incerti confini tecnici della discrezionalità giudiziale nel momento valutativo e applicativo degli indicatori giustificativi delle proroghe, con speciale riguardo al criterio della "*complessità delle questioni di fatto e di diritto da trattare*", nonché allo spazio riservato al relativo controllo di legittimità, atteso il difetto di una puntuale predeterminazione delle situazioni tipiche che autorizzano l'applicazione della regola derogatoria;
- i limiti alla formazione progressiva del giudicato, nei casi di annullamento parziale in ordine ai distinti capi e punti della decisione impugnata (art. 624 c.p.p.);
- la mancata previsione (andando di contrario avviso rispetto a quanto espressamente proposto sul punto dal Gruppo ministeriale di lavoro sulle impugnazioni) di una coerente estensione alla categoria dell'improcedibilità dell'obbligo di immediata declaratoria di determinate cause di non punibilità di cui all'art. 129, comma 2, c.p.p. laddove il giudice ravvisi in atti la prova evidente dell'innocenza. Omissione cui si auspica possa riparare la giurisprudenza per via analogica *in bonam partem*, con particolare riferimento all'ipotesi in cui la sentenza impugnata dal pubblico ministero sia di proscioglimento dell'imputato, a fronte della quale la pronuncia d'improcedibilità si prospetta obiettivamente meno favorevole<sup>11</sup>;
- infine, l'asistemica e paradossale previsione (anch'essa divergente dalla proposta sul punto del citato Gruppo di lavoro, il cui contenuto replicava lo schema decisorio dell'art. 578 *bis* cod. proc. pen. per il caso di estinzione del reato per prescrizione) del trasferimento della decisione sulla confisca, all'esito della declaratoria d'improcedibilità, dal giudizio di cognizione a quello di prevenzione (art. 578 *ter* c.p.p.).

---

*improcedibilità*, cit.; G. BALBI, [Il decorso del tempo tra prescrizione e improcedibilità](#), in *La legislazione penale*, 13 settembre 2022; O. MAZZA, *Inammissibilità versus improcedibilità: nuovi scenari di diritto giurisprudenziale*, cit.

<sup>11</sup> "*Stupefacente reformatio in peius per decorso del tempo!*", la definisce causticamente P. FERRUA, *Brevi appunti in tema di udienza preliminare, appello e improcedibilità*, cit.



## 6. L'improcedibilità dell'azione penale fra rito e organizzazione.

Certo è che l'allarmismo mediatico sugli esiti drammatici della improcedibilità sembra davvero eccentrico, se si considera che il nuovo modello mira anzitutto, con una serie di misure deflative, acceleratorie e semplificatorie, a prevenire che un largo numero di processi si celebri in primo grado o approdi in appello e che, in disparte la Corte di cassazione che rispetta ampiamente il termine convenzionale, in circa due terzi delle corti distrettuali la durata ragionevole del giudizio è già ora assicurata.

È stato acutamente osservato che *“Se e quando la giustizia è rapida i reati non si prescrivono, oggi, e i procedimenti non saranno dichiarati improcedibili, domani. Il modello virtuoso della Cassazione penale lo testimonia, e deve essere preservato e replicato”*, e che *“L'improcedibilità è un rimedio che, se il sistema è efficiente, come deve essere, non opera. Serve però a dare un ritmo al processo e un impulso a chi ne detta i tempi, attivando pratiche organizzative virtuose”*<sup>12</sup>.

Non si può tuttavia nascondere la preoccupazione – già emersa nel corso dei lavori preparatori del progetto *“Riccio”* ed evidenziata nella relazione illustrativa – che la prescrizione processuale, oltre ad essere agente terapeutico perché sollecita rigore comportamentale ed efficienza organizzativa, possa divenire a un tempo agente patogeno, incentivando tecniche dilatorie, scoraggiando definizioni anticipate mediante i riti speciali, incrementando strumentalmente le impugnazioni nella prospettiva di poterne lucrare gli effetti<sup>13</sup>.

Sicché, va rimarcato che uno speciale sforzo organizzatorio è richiesto con riguardo a taluni snodi cruciali per il successo dell'impresa riformatrice, che resta affidato innanzitutto all'opera di filtro dei giudici per le indagini preliminari e per l'udienza preliminare e dei giudici dell'udienza predibattimentale per i reati a citazione diretta. Ad essi è invero demandata la funzione strategica di temperare l'incontrollato dispiegarsi dell'obbligatorietà dell'azione penale, precludendo l'accesso ai processi inutili e superflui secondo il più rigoroso criterio prognostico di condanna dell'imputato, così da sollecitarne, anche mediante l'esercizio dei poteri di controllo sulla legalità delle indagini e sulla chiarezza e precisione delle imputazioni, un più ampio ricorso ai riti alternativi e premiali.

Nella medesima direzione – prevenire e sterilizzare il deprecabile esito della improcedibilità a causa del superamento dei termini di durata ragionevole – si muovono le importanti disposizioni di tipo organizzatorio di cui agli artt. 165-ter (Monitoraggio dei termini di cui all'art. 344-bis del codice) e 175-bis disp. att. c.p.p. (Decisione sulla improcedibilità ai sensi dell'articolo 344-bis del codice), entrambe inserite dall'art. 41, lett. dd) e ff), d.lgs. n. 150 del 2022.

Viceversa, per quelle corti in gravi difficoltà sistemiche, occorre agire selettivamente sulla base di un'analisi accurata dei dati, rendendo disponibili risorse

---

<sup>12</sup> G.L. GATTA, Intervista a *Il Dubbio*, 4 agosto 2021.

<sup>13</sup> Da ultimo, va rimarcato che si schiera a favore del ripristino *tout court* della precedente disciplina della prescrizione sostanziale in tutti i gradi di giudizio, come disciplinata dalla legge *“Orlando”* n. 103 del 2017, la proposta di legge n. 745 presentata il 29 dicembre 2022 alla Camera dei Deputati dall'On. Enrico Costa.

straordinarie, da impiegare efficacemente alla stregua di un serio cronoprogramma di riduzione dell'imponente *stock* di pendenze e arretrati e secondo moduli mutuati dalle prassi virtuose delle altre corti. Operazione complessa, questa, che sconta annosi e ingiustificati ritardi e che va accompagnata dalla periodica rilevazione circa il corretto impiego delle risorse assegnate e delle migliori prassi applicative, il rigoroso rispetto del cronoprogramma e l'analisi dei risultati progressivamente conseguiti.

Nel contesto di profonde trasformazioni della giurisdizione e in un orizzonte culturale di intesa su obiettivi e valori condivisi, va ribadito che *governance* e *management* della complessa macchina della giustizia non costituiscono più una variabile indipendente ed esigono pragmatismo e flessibilità, pur nel fermo rispetto delle garanzie<sup>14</sup>. Nella comune consapevolezza che, per modernizzare il sistema e mettere in reciproca interazione i flussi della domanda e della risposta, non servono soltanto nuove e più snelle misure procedurali ma anche un'ampia rete di risorse umane, tecnologiche e finanziarie, rinnovate formazione e deontologia degli operatori, capacità e responsabilità di gestione, organizzazione e controllo del funzionamento della macchina, diffusione di *best practices* e adozione di appropriate misure di *soft law*.

Non sono certo poche le questioni aperte circa la portata e l'effettiva tenuta dei nuovi istituti, per la cui soluzione occorrerà altresì prestare la doverosa attenzione allo sviluppo delle prassi applicative e interpretative. S'intravedono luci e ombre. E però, nonostante le faticose mediazioni politiche e parlamentari esercitate fino all'ultimo momento, non può dubitarsi che si tratti non del consueto *restyling* di tipo novellistico, bensì di una **riforma organica, di sistema e di impronta liberale**.

Fermi restando gli opportuni rilievi critici che pretendono attenzione e soluzione, malcelate diffidenze ideologiche o preconcepite ostilità non possono tuttavia legittimare la conservazione dell'ormai inaccettabile *status quo*. Occorre essere consapevoli del rilievo epocale che riveste la **transizione** del sistema di giustizia verso il terzo millennio, soprattutto in funzione del futuro delle giovani generazioni. Un traguardo che non appare affatto irraggiungibile, ma il cui successo – come ancora di recente ha saggiamente ammonito Francesco PALAZZO – dipende in misura significativa dalla professionalità e dal *fair play* sia delle parti processuali e dei magistrati che degli accademici, soprattutto nella fase di avvio e rodaggio di una riforma “*così ampia e coraggiosa*”.

---

<sup>14</sup> Cons., volendo, G. CANZIO, *La riforma “Cartabia” fra rito e organizzazione*, Relazione svolta il 22 novembre 2022 all'Università di Bologna nell'ambito del progetto regionale ER4Justice; D. PIANA, *Il coordinamento. Il ciclo delle riforme e il ciclo della conoscenza*, *ivi*.