

Parte I

**Le origini e il contesto della riforma  
tra efficienza e ragionevole durata del processo**



Capitolo 1

## Obiettivi e vincoli del Piano nazionale di ripresa e resilienza

*Nicola Selvaggi*

**Sommario:** 1. I livelli di analisi delle riforme nel quadro del Piano nazionale. – 2. La giustizia penale nell’architettura di un “procedimento euro-nazionale”. – 3. Obiettivi e contenuti degli interventi riformatori: uno sguardo d’assieme. – 4. “*Legislation is a journey*”: “regole procedurali” del Piano e “tracce” di una nuova scienza della legislazione. – 5. Le promesse di un “metodo”.

### 1. I livelli di analisi delle riforme nel quadro del Piano nazionale

È stato giustamente rimarcato come i recenti indirizzi di riforma, con l’ampissimo disegno introdotto dalla legge-delega 27 settembre 2021, n. 134, e la successiva attuazione realizzata con il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, vadano letti alla luce degli impegni assunti dall’Italia con l’Europa<sup>1</sup>.

Una buona sintesi rileverebbe che una lunga elaborazione sulle ragioni (e sui possibili rimedi) delle ancora perduranti inefficienze del sistema penale, osservato complessivamente e per suoi singoli aspetti, con le esperienze di riforma avviate nel (più o meno) recente passato, ha imboccato la strada degli obiettivi e dei vincoli concordati nel contesto del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Sarebbe però fuorviante dedurre la condizione di un legislatore “imbrigliato”; o – se si vuole – di un sistema esclusivamente mobilitato per l’esigenza contin-

---

<sup>1</sup> Con riguardo alla legge-delega, 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*, in *Sist. pen.*, 31 maggio 2021; G.L. GATTA, *Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della ‘legge Cartabia’*, *ivi*, 15 ottobre 2021; inoltre, M. GIALUZ, *Per un processo penale più efficiente e giusto. Guida alla lettura della riforma Cartabia*, *ivi*, 2 novembre 2022; M. GIALUZ-J. DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno. L’inefficienza del sistema penale italiano tra crisi cronica e riforma Cartabia*, Torino, 2022, p. 7 ss.

gente di tagliare, alla scadenza convenuta, il traguardo della riduzione dei tempi processuali<sup>2</sup>.

Chi voglia leggere oltre il dato quantitativo troverebbe piuttosto che l'individuazione di obiettivi anche per la giustizia penale, nel quadro del Piano nazionale, ha imposto al legislatore di misurarsi responsabilmente con la questione di fondo del ricorso sostenibile e (in definitiva) ragionevole alla massima risorsa sanzionatoria, con la sua corona di garanzie sostanziali e processuali; e ha favorito, muovendo dalla "efficienza" e dalla "celerità", l'emergere di una traccia e di un metodo per una rinnovata (scienza della) legislazione penale (effettivamente) orientata ai principi<sup>3</sup>.

Alcuni Autori, a partire da questa premessa, hanno opportunamente individuato, rispetto ai cicli di riforma del passato, il vero nucleo innovatore della legge-delega n. 134/2021 – e del successivo d.lgs. n. 150/2022 – **nel più stretto collegamento tra la razionalità interna al sistema degli interventi normativi e le condizioni esterne al congegno giuridico necessarie per attenuare le possibili divergenze tra l'ideale normativo e la prassi**<sup>4</sup>.

Quanto alle più rilevanti implicazioni di questa relazione, a quelle in particolare destinate a radicarsi anche oltre l'orizzonte del Piano, non dovrebbe sfuggire che esse non vanno limitate a quanto possa ricavarsi da un'analisi *a solo* degli istituti "riformati", magari tenendo distinti – *more solito* – il terreno sostanziale da quello del processo.

Vale la pena, al proposito, sottolineare anzi tutto il significato compiuto che discende dall'aver fatto del "sistema della giustizia penale" nel suo complesso l'oggetto delle innovazioni legislative<sup>5</sup>.

<sup>2</sup>Non mancano però Autori che intravedono «il ricatto del paradigma economico», L. MARAFIOTI, *Nel cantiere delle riforme: controlli sul giudizio*, in *Forme, riforme e valori per la giustizia penale futura*, a cura di D. Castronuovo-D. Negri, Napoli, 2023, p. 520; medesima prospettiva critica impronta la riflessione di G. PAOLOZZI, "A vocazione efficientistica": il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 152, in *Sist. pen.*, 20 giugno 2023 (ora anche in *La procedura penale "riformata"*, a cura di L. Marafioti-G. Paolozzi-F. Centorame-G. Fiorelli, Torino, 2023, 1).

<sup>3</sup>Un'indicazione raccolta nella visione di chi osserva come la riforma – lungi dal poter essere intesa come un intervento per il mero efficientamento del sistema – si presenta «assiologicamente connotata da un'intonazione valoriale che tutta la percorre e che indicherei sinteticamente nel suo *personalismo*», F. PALAZZO, *Scopi e valori ispiratori della riforma del sistema sanzionatorio*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, p. 499.

<sup>4</sup>E. DOLCINI, *Riforma Cartabia, reati fallimentari, crimini internazionali: cenni su metodo, merito e stato dell'arte*, in *Forme, riforme e valori per la giustizia penale futura*, cit., p. 547 ss.; M. DONINI, *Diritto penale e processo come legal system. I chiaroscuri di una riforma bifronte*, in *Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale*, a cura di D. Castronuovo-M. Donini-E.M. Mancuso-G. Varraso, Padova, 2023, p. 3 ss.

<sup>5</sup>Prospettiva inevitabile quando il legislatore voglia farsi carico delle "conseguenze": nel senso che in particolare la valutazione dell'effettività, lungi dal poter essere orientata sulla singola norma, richieda invece «uno sguardo alla *considerazione complessiva* dei fenomeni sociali ritenuti merite-

Rilevando in questa impostazione un profilo di novità, se n'è tratta, giustamente, la conclusione del carattere organico della riforma<sup>6</sup>. Può aggiungersi come questa generale connotazione si realizzi su tre distinti livelli: il primo è interno alla sfera sostanziale e a quella processuale, singolarmente considerate, per il rilievo dei segmenti della disciplina incisi dagli interventi; il secondo traduce le strette interconnessioni instaurate tra istituti sostanziali e processuali, non sempre adeguatamente curate dal legislatore ed invece essenziali per chi voglia percorrere – senza squilibri<sup>7</sup> – tutte le diramazioni garantistiche del sistema<sup>8</sup>; il terzo mette in rapporto l'architettura giuridica con le strutture e i processi organizzativi della giustizia, contribuendo a realizzare la riforma dal punto di vista della sua effettività<sup>9</sup>.

Per altro verso, stabilizzare una legislazione orientata alle (e vigilata sulle) conseguenze, anche nel senso di un suo sviluppo in termini propriamente scientifici, senza però disperdere il contenuto minimo – ma non esaustivo<sup>10</sup> – della “politica criminale” «quale produzione e realizzazione dei principi nel campo della giustizia penale»<sup>11</sup>, implica anche l'acquisizione di uno specifico indirizzo metodologico.

Si profila così un'attitudine, perseguita attraverso soggetti e procedure *ad hoc* – in discontinuità con il passato (soprattutto recente) – preordinata ad attribuire

---

voli di controllo (*anche*) penalistico. L'approccio deve essere cioè *macroeconomico*: non più le scelte individuali dell'autore, ma l'allocazione delle risorse all'interno del *sistema complessivo*», C.E. PALIERO, *Il principio di effettività nel diritto penale*, Napoli, 2011, pp. 75-76.

<sup>6</sup> F. PALAZZO, *I profili di diritto sostanziale della riforma penale*, in *Sist. pen.*, 8 settembre 2021, 2-3 (del medesimo A. può vedersi *La legislazione penale*, Padova, 1985, p. 7, per la definizione della legislazione “organica” come «insieme tendenzialmente completo ed autonomo di norme organizzate coerentemente intorno ad alcuni principi ispiratori, espressi o taciti, ed attuanti una disciplina sufficientemente articolata con l'aspirazione ad una relativa stabilità»).

<sup>7</sup> Resta imprescindibile l'analisi di T. PADOVANI, *Il crepuscolo della legalità nel processo penale. Riflessioni antistoriche sulle dimensioni processuali della legalità penale*, in *Ind. pen.*, 1999, p. 527 ss.

<sup>8</sup> Lo avvertiva già, al momento dell'entrata in vigore del “nuovo” codice di procedura penale, F. BRICOLA, *Riforma del processo penale e profili di diritto penale sostanziale*, in ID., *Politica criminale e scienza del diritto penale*, Bologna, 1997, p. 263: «la logica vorrebbe che le due riforme fossero contemporanee o si succedessero in modo da far precedere quella del diritto penale sostanziale».

<sup>9</sup> G. SALVI, *Le ambizioni di una riforma*, in G. PELLEGRINO, *Ripresa e giustizia. Le riforme nel PNRR*, Santarcangelo di Romagna, 2022, p. 25 ss.; prima della riforma, può vedersi in generale sui «processi [...] di carattere organizzativo, comunicativo, psicologico, che determinano il modo in cui viene resa giustizia in Italia», D. PIANA, *Uguale per tutti? Giustizia e cittadini in Italia*, Bologna, 2016, spec. p. 137 ss.

<sup>10</sup> Si veda C.E. PALIERO, *Il mercato della penalità*, Torino, 2021, X.

<sup>11</sup> H. ZIPF, *Politica criminale*, Milano, 1989, p. 14; per una recentissima valutazione, cfr. M. CAPPUTO, *Politica criminale*, in *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, III. *Parole dal lessico di uno studioso*, a cura di C. Piergallini-G. Mannozi-C. Sotis-C. Perini-M. Scoletta-F. Consulich, Milano, 2022, 1725 ss.; inoltre, per un ulteriore approfondimento delle questioni definitorie, D. BRODOWSKI, *Die Evolution des Strafrechts. Strafverfassungsrechtliche, europastrafrechtliche und kriminalpolitische Wirkungen auf Strafgesetzgebung*, Baden-Baden, 2023, spec. p. 49 ss.

risalto: in primo luogo, al valore strategico di un adeguato patrimonio informativo sui fenomeni sostanziali oggetto della valutazione normativa<sup>12</sup> e, ove si ritenga di accedere all'opzione penale, sui meccanismi, anche organizzativi, della giustizia, per la necessità di conoscere profondamente gli uni e gli altri e poter intervenire sulle regole che li governano, inquadrandone così le conseguenze prevedibili; inoltre, alla misurazione degli effetti prodotti dagli interventi normativi, e quindi alla "valutazione", quale passaggio essenziale per poter ipotizzare "tagliandi" (e dunque modifiche) delle riforme realizzate<sup>13</sup>.

Nulla di nuovo, si potrebbe dire. Tuttavia, proprio i vincoli discendenti dal Piano sembrano indirizzare verso un livello di maggiore effettività le indicazioni di realismo nella legislazione, anche e soprattutto penale, che – fino a oggi – tendono ad attestarsi spesso, invece, sul solo terreno della pura e semplice autolimitazione.

A ormai metà del cammino intrapreso, le riforme del sistema penale nel quadro del Piano nazionale si prestano dunque ad un'analisi **su più livelli**.

**Il primo**, tenendo conto dell'architettura e del significato del Piano quale procedimento euro-nazionale, tende a rilevare, secondo una prospettiva più consueta per l'interprete, il significato degli interventi sulla legislazione penale sostanziale e processuale rispetto alle evoluzioni più avanzate e più recenti del sistema, valorizzando in particolare le strette connessioni stabilite tra "diritto" e "processo".

**Su un diverso terreno** si collocano le letture preordinate a far risaltare gli aspetti di metodo imposti dalle regole e dalle procedure del Piano (i "vincoli") e, con essi, il significato dell'inserimento stringente della legislazione penale nel ciclo razionale della "regolazione", con particolare riguardo agli aspetti della valutazione e del monitoraggio.

**L'ultimo livello** – cui accenneremo in conclusione – guarda ai possibili tracciati virtuosi che la legislazione penale potrebbe seguire, a partire dalle regole procedurali del Piano, nella prospettiva di un arricchimento dei principi di politica criminale e di quelli che governano la struttura del reato e della responsabilità penale (anche nella dimensione dell'accertamento). Si apre qui una prospettiva particolarmente qualificante e – mi pare – preparatoria di esiti che dovrebbero essere generalmente condivisi: si può convenire o meno, in tutto o in parte, sulle scelte che hanno investito gli istituti riformati, ma dovremmo però essere tutti d'accordo sulle "promesse di un metodo" che – imponendo pianificazione, valutazione e giustificazione di ogni intervento normativo – potrebbe finalmente allontanare l'approccio all'ordinamento come ad un "palinsesto" sul quale si scrive e riscrive in continuazione, secondo l'esigenza (e l'urgenza) del momento.

---

<sup>12</sup> Raccordo essenziale, come osservava già D. PULITANÒ, *Politica criminale*, in *Diritto penale in trasformazione*, a cura di G. Marinucci-E. Dolcini, Milano, 1985, p. 15.

<sup>13</sup> Gli ultimi dati disponibili, consultabili sul sito del Ministero della giustizia, alla sezione PNRR, indicano, con riguardo al primo semestre del 2023, una riduzione dei tempi dei procedimenti penali pari al 29%.

## 2. La giustizia penale nell'architettura di un "procedimento euro-nazionale"

Nel collegamento tra i traguardi convenuti con l'Europa e l'auspicata "rigenerazione secondo i principi" del sistema può cogliersi dunque il senso del richiamo alla semplificazione e all'efficienza; concetti, questi, sebbene mai radicalmente assenti nella riflessione teorica, oggi – per così dire – "slatentizzati" proprio dall'inclusione della legislazione penale nel quadro del PNRR<sup>14</sup>.

L'occasione del Piano – **da inquadrarsi nell'ambito dei cc.dd. «procedimenti euro-nazionali»**<sup>15</sup> – ha introdotto, in effetti, una importante spinta alla pianificazione a medio e lungo termine, con l'individuazione di obiettivi finali – nella specie, la riduzione del *disposition time* del 40% per i procedimenti civili e del 25% per quelli penali, accompagnata, per il solo civile, dall'abbattimento dell'arretrato nella misura convenuta, entro il 2026 – la costruzione di un percorso fatto di tappe intermedie (le cc.dd. *milestone* semestrali e annuali) e, infine, la richiesta di strumenti di verifica affidati a specifiche strutture organizzative.

Peraltro, rispetto a questa descrizione, ormai sufficientemente diffusa, solo di recente si è segnalata la natura di atto di programmazione (e di indirizzo) del dispositivo per la ripresa e la resilienza, incentrato sui PNRR, nel quadro del *Next Generation EU*; natura, a nostro avviso, essenziale al fine di comprendere il rilievo assunto anche dal riferimento al processo penale e al sistema sanzionatorio.

**I piani nazionali di ripresa e resilienza, infatti, sono anzi tutto piani di riforma.**

Le riforme previste dal Piano italiano sono di diverse tipologie: orizzontali, o "di contesto", cioè di interesse per tutte le missioni, in quanto consistenti in innovazioni strutturali dell'ordinamento, preordinate a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese; "abilitanti", nel senso che propiziano interventi idonei a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati; "settoriali", in quanto contenute in singole "missioni" e veicolo di innovazioni normative riguardanti specifici settori di intervento o attività economiche e concepite per introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti.

L'inclusione, nell'ambito delle riforme "strutturali", del capitolo sulla giustizia penale evidenzia – va da sé – una chiara linea di continuità con le ormai risalenti

---

<sup>14</sup> C. SOTIS, *Efficienza (in diritto penale)*, in *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, III. *Parole dal lessico di uno studioso*, cit., pp. 1461-1462; M. GIALUZ-J. DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno*, cit., p. 7 ss.; G. CANZIO, *Il modello "Cartabia" fra rito e organizzazione: una riforma di sistema*, in *Forme, riforme e valori per la giustizia penale futura*, cit., p. 493 ss.

<sup>15</sup> Si veda N. LUPO, *I fondamenti europei del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Scritti costituzionali su Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, a cura di D. De Lungo-F.S. Marini, Torino, 2023, p. 2 ss.

segnalazioni, da parte dei diversi organi europei competenti, dell'esigenza di giungere a risultati di maggior efficienza e, in particolare, speditezza (anche) dei procedimenti penali; sollecitazioni generalmente affidate allo strumento delle *country-specific recommendations* (CSRs) cui, sebbene privo di effetti vincolanti, gli organi europei fanno ricorso per le azioni di coordinamento<sup>16</sup>.

I parametri impiegati per le rilevazioni in sede europea – è noto – confermano questa indicazione; come il c.d. *disposition time*, che è il rapporto tra il numero di procedimenti pendenti in un anno determinato e il numero di procedimenti definiti nel medesimo periodo, comunemente assunto dalla stessa Commissione europea nei rapporti sull'efficienza della giustizia<sup>17</sup>, nonché da altre organizzazioni internazionali.

**I più recenti esercizi europei di valutazione nei confronti dell'Italia, quindi, da tempo sollecitavano a intervenire in maniera da incrementare le capacità complessive di rendimento del sistema giudiziario.**

In questa prospettiva, il rilievo della giustizia penale va compreso non solo nel quadro degli sforzi necessari a realizzare un compiuto spazio europeo dei diritti ma anche per l'acquisita consapevolezza di quanto pure questo settore dell'ordinamento, sebbene in misura diversa dalla giustizia civile, partecipi al consolidamento delle capacità del singolo Stato membro di competere e alla stabilità dei processi d'integrazione economica. Contribuisce alla comprensione di questo spazio, conquistato nell'ambito del Piano, anche una visione della giustizia penale, più diffusa nel contesto europeo e meno in quello italiano, come servizio essenziale che, al pari degli altri, deve essere reso effettivo<sup>18</sup>.

Peraltro, la circostanza che il Piano, con le sue riforme, sia stato approvato attraverso una decisione di esecuzione del Consiglio europeo «non deve trarre in inganno e far pensare a un processo interamente determinato a livello europeo: l'ammontare delle risorse effettivamente richieste [...], l'articolazione della tempistica e i contenuti [...], in termini di riforme e investimenti, di *milestone* e *target*, risultano assai diversificati e dipendenti da come ciascun Stato membro ha

---

<sup>16</sup> Nella raccomandazione all'Italia del 2019 si segnalava che: «*the repression of corruption remains ineffective in Italy, mainly because the length of criminal proceedings remains excessive in the absence of a much-needed reform of the criminal trial, including the appeal system to avoid abuse of litigation*»; nel rapporto dell'anno precedente, tra l'altro: «*In 2014, Italy had the largest number of incoming and pending criminal cases in the EU at second and third instance, also due to one of the highest rates of Cassation appeals. This resulted in one of the longest criminal trial lengths. Incentivising expedited procedures and discouraging abuses of the trial could help*».

Quanto in particolare alla misurazione e valutazione della effettività di un sistema giudiziario, i parametri internazionalmente riconosciuti sono l'efficienza, la qualità e l'indipendenza: si cfr. G. CANZIO, *Il modello "Cartabia" fra rito e organizzazione: una riforma di sistema*, in *Forme, riforme e valori per la giustizia penale futura*, cit., p. 493 ss.

<sup>17</sup> M. GIALUZ-J. DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno*, cit., pp. 200-201.

<sup>18</sup> V. CHIAO, *Criminal Law in the Age of Administrative State*, Oxford, 2019, p. 3 ss.

declinato le priorità e i vincoli comuni in sede europea»<sup>19</sup>. A ben vedere, il vincolo che discende dal Piano è, innanzitutto, un obbligo per lo Stato a rispettare regole e tempi del procedimento «euro-nazionale»<sup>20</sup>.

Ciò posto, per cogliere gli aspetti qualificanti, ai nostri fini, dello specifico rilievo assunto dalla giustizia penale va ricordato che per raggiungere, entro il 2026, gli obiettivi riguardanti la sola riduzione dei tempi di definizione del procedimento, rispetto ai dati rilevati al 31 dicembre 2019<sup>21</sup>, sono state disegnate riforme normative e progettati investimenti in termini di risorse umane e materiali, sostenuti dai mezzi finanziari necessari.

L'attenzione maggiore – va da sé – è indirizzata, nel quadro delle riforme, agli interventi che incidono sul processo e sul sistema sanzionatorio con l'obiettivo di semplificare e innalzare i livelli di produttività degli uffici giudiziari, nel rispetto compiuto dei diritti.

Il disegno complessivo, tuttavia, si evidenzia soltanto attraverso il collegamento di questo settore con gli altri ambiti d'intervento: l'investimento sul capitale umano, realizzato attraverso l'impianto e l'operatività dell'ufficio per il processo<sup>22</sup>; la digitalizzazione che, nella logica del Piano, attraversa (inquadrate anzi tutto come “riforma”) il processo penale (e qui concepita non soltanto quale semplice dematerializzazione degli atti e dei documenti tradizionalmente cartacei, ma come un nuovo sistema di organizzazione delle forme e della conoscenza<sup>23</sup>, ormai essenziale per l'esercizio della giurisdizione); la realizzazione, con un equilibrato supporto dell'intelligenza artificiale, di sistemi avanzati di conoscenza della giurisprudenza, anche di merito, di analisi statistica dell'efficienza ed efficacia del sistema giudiziario, di gestione e monitoraggio dei tempi di trattamento delle attività svolte dagli uffici giudiziari.

**Nella collocazione delle “riforme” e degli “investimenti” entro una cornice comune si esprime così la logica unitaria, che ha ispirato le innovazioni legislative introdotte con la legge n. 134/2021 e il d.lgs. n. 150/2022.**

---

<sup>19</sup> N. LUPO, *I fondamenti europei del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Scritti costituzionali su Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 5.

<sup>20</sup> A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Federalismi.it*, 2022, 19, pp. 146-152.

<sup>21</sup> Per i passaggi essenziali, dal punto di vista dell'analisi statistica, può vedersi in particolare la premessa della *Relazione sul monitoraggio statistico degli indicatori PNRR – anno 2022*, a cura del Dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione – Direzione generale di statistica e analisi organizzativa, disponibile sul sito istituzionale del Ministero della giustizia, nella sezione dedicata al Piano nazionale di ripresa e resilienza.

<sup>22</sup> Assecondando così tendenze che si diffondono nel quadro europeo, anche oltre le tradizionali esperienze del mondo anglosassone: si cfr. A. SANDERS, *Judicial Assistants in Europe – A Comparative Analysis* (2020) 11(3) *International Journal for Court Administration* 12.

<sup>23</sup> A. GARAPON-J. LASSÈGUE, *La giustizia digitale. Determinismo tecnologico e libertà*, trad. it., Bologna, 2021, pp. 28-29 (per un commento, può vedersi la recensione al volume francese di E. FRONZA, in *International Journal of Law in Context*, 2019, 15, pp. 536-541).

Come accennato, se il raggiungimento degli obiettivi, attraverso un percorso scandito (secondo una logica “sequenziale”) da tappe intermedie, impone la necessaria programmazione delle attività conseguenti, il Piano naturalmente non indica invece i contenuti delle riforme, se non segnalando le esigenze che devono essere realizzate attraverso gli interventi normativi.

Il riferimento essenziale, ai nostri fini, si rinviene anzi tutto nella descrizione dei “capitoli” che deve necessariamente abbracciare la riforma, nel disegno veicolato dalla legge-delega. Rientrano qui: la revisione del sistema delle notifiche, l’uso più diffuso di procedure semplificate, l’uso più diffuso del deposito elettronico dei documenti, la semplificazione delle disposizioni in materia di prova, la fissazione di termini per la durata delle indagini preliminari e l’individuazione di misure per evitare la “stagnazione” nella fase investigativa, l’estensione della possibilità di estinguere il reato attraverso condotte riparatorie e, infine, l’introduzione di un sistema di monitoraggio a livello di tribunale e l’aumento della produttività dei tribunali penali mediante incentivi per garantire una durata ragionevole dei procedimenti e l’uniformità delle prestazioni in tutti i tribunali<sup>24</sup>.

Il complesso delle esigenze è dunque orientato alla razionalizzazione e all’acquisizione di maggior efficienza, anche attraverso possibili interventi sui processi organizzativi.

Ma è altrettanto agevole ricavarne, nell’orientamento ai principi, una linea di continuità con gli indirizzi più significativi che hanno caratterizzato le evoluzioni recenti del sistema penale: sul terreno sostanziale, per il richiamo alla necessità di rafforzare le iniziative di contenimento dell’area di rilevanza penale, accentuando, in questa prospettiva, il significato delle condotte riparatorie; sul terreno processuale, per l’investimento su taluni elementi salienti dell’impianto originario del codice: come la selezione “per filtri” e il consolidamento dei riti alternativi.

Questi profili verranno esaminati più avanti, nel dar conto di come le esigenze rispecchiate dal Piano si siano realizzate dapprima nel disegno della legge-delega e poi nell’impianto del d.lgs. n. 150/2022, anche nella loro armonica relazione con i punti in cui vengono raccolti i frutti della più avanzata riflessione teorica.

Ai fini di una corretta ricostruzione del rapporto tra Piano nazionale e legislazione penale, preme invece evidenziare che, secondo quanto del resto osservato con riferimento alla natura “procedimentale” del vincolo discendente dal procedimento euro-nazionale, le “esigenze” rilevano come “**condizionalità**”, cioè quali elementi su cui si appunta la verifica della Commissione e l’eventuale autorizzazione al rilascio della rata di finanziamento.

---

<sup>24</sup> Si tratta della *Milestone M1C1-30 «Entrata in vigore della legislazione per la riforma del processo penale»*, cui seguono – per gli aspetti che interessano immediatamente l’analisi delle innovazioni legislative – la *Milestone M1C1-36 «Entrata in vigore degli atti delegati per la riforma del processo civile e penale e la riforma del quadro in materia di insolvenza»* e quella M1C1-37 relativa alla *«adozione di tutti i regolamenti e delle fonti di diritto derivato necessari per l’effettiva applicazione delle leggi attuative per le riforme della giustizia»*.

Si tratta di un aspetto essenziale, che conferma il significato del Piano quale accordo di finanziamento e strumento impiegato per realizzare una compiuta integrazione tra gli Stati dell'Unione.

Tra le “molteplici declinazioni” della condizionalità, quale “leva finanziaria” e strumento di governo nelle realtà statuali e sovra-statali “composite”<sup>25</sup>, nel contesto europeo, si aggiunge dunque, accanto a quelle più tradizionali, anche un'ulteriore e specifica connotazione, con il suo impatto sul sistema penale.

### 3. Obiettivi e contenuti degli interventi riformatori: uno sguardo d'insieme

Con la *milestone* relativa alla legge-delega – una prima “griglia di valutazione” della conformità al Piano – il legislatore è avvertito dei campi che debbono essere interessati dagli interventi preordinati a realizzare, assieme alla richiesta riduzione dei tempi di definizione dei procedimenti, la complessiva razionalizzazione della giustizia penale<sup>26</sup>.

Le “condizionalità”, secondo quanto in precedenza accennato, chiariscono le esigenze dal punto di vista della semplificazione, della modernizzazione e della produttività del sistema, come un inventario “teleologicamente” orientato che riconduce le innovazioni della disciplina sostanziale e di quella processuale entro un quadro unitario.

Il **carattere “organico” o “strutturale”** della riforma può dunque vedersi nelle interazioni che consolida, anzi tutto, tra settori dell'ordinamento, in particolare tra il terreno sostanziale e quello processuale<sup>27</sup>, attenuandone le differenze “acu-

---

<sup>25</sup> A. BARAGGIA, *La condizionalità come strumento di governo negli Stati compositi*, Torino, 2023, spec. 220 ss.; A. BARAGGIA-M. BONELLI, *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, in *German L.J.*, 2022, 23, p. 131; C. PINELLI, *Conditionality and Economic Constitutionalism in the Eurozone*, in *Italian J. Pub. L.*, 2019, 11, p. 22. Si cfr., al proposito, le regole previste in particolare dall'art. 24 del regolamento (Ue) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

<sup>26</sup> Si tratta della *Milestone* MIC1-30 «*Entrata in vigore della legislazione per la riforma del processo penale*», già citata, secondo la quale la legislazione deve comprendere almeno i seguenti obiettivi: i) la revisione del sistema di notifica; ii) un uso più diffuso di procedure semplificate; iii) un uso più diffuso del deposito elettronico dei documenti; iv) norme semplificate in materia di prove; v) la fissazione di termini per la durata dell'indagine preliminare e misure per evitare la stagnazione nella fase investigativa; vi) l'estensione della possibilità di estinguere il reato in caso di risarcimento del danno; vii) l'introduzione di un sistema di monitoraggio a livello di tribunale e l'aumento della produttività dei tribunali penali mediante incentivi per garantire una durata ragionevole dei procedimenti e l'uniformità delle prestazioni in tutti i tribunali.

<sup>27</sup> Per un'interessante panoramica, già con riferimento alla legge-delega 27 settembre 2021, n. 134, v. A. GULLO-V. MILITELLO-T. RAFARACI (a cura di), *Giustizia penale, ripresa economica e recovery fund*, Milano, 2022, p. VII ss.

stiche”<sup>28</sup>; nonché tra questi e le condizioni, istituzionali ed organizzative, di “effettività” degli istituti giuridici riformati<sup>29</sup>.

**Sul piano della disciplina processuale**, i contenuti essenziali della riforma, indicati nel Piano, si traducono in interventi preordinati a realizzare obiettivi di modernizzazione del procedimento penale, attraverso il ricorso alla tecnologia, di potenziamento delle forme di definizione alternative al dibattimento (anche mediante la riformulazione in chiave rafforzativa dei filtri e l’ampliamento dei riti speciali); si punta, inoltre, ad introdurre rimedi alla “stasi” delle indagini preliminari e a rafforzare gli strumenti necessari ad assicurare la durata ragionevole del procedimento nella fase della cognizione e nei giudizi d’impugnazione.

**Sul piano sostanziale** si integra, arricchendolo, il *carnet* di congegni finalizzati ad alleggerire la pressione sugli uffici, affidati anche al lavoro dell’operatore concreto<sup>30</sup>; con soluzioni che – in linea con gli indirizzi coltivati anche da altri ordinamenti europei<sup>31</sup> – liberano le capacità del sistema di ridursi e realizzano

<sup>28</sup> L’espressione qui impiegata (con qualche libertà) è tratta naturalmente dalla letteratura anglosassone: cfr. il classico M. DAN-COHEN, *Decision Rules and Conduct Rules: On Acoustic Separation in Criminal Law*, in *Harv. L. Rev.*, 1984, 97, p. 625, su cui può vedersi anche la più recente discussione in P.H. ROBINSON-S. GARVEY-K. KESSLER FERZAN (eds.), *Criminal Law Conversations*, Oxford, 2009, p. 3 ss.

<sup>29</sup> Un’opzione strategica, questa, indubbiamente debitrice della logica che ha ispirato la costruzione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e, nelle sue più specifiche articolazioni, precisato il rilievo attribuito alle riforme della “giustizia”, inclusa naturalmente quella penale: è in questo quadro che s’inseriscono, in particolare, gli investimenti sul capitale umano e sulla digitalizzazione, secondo quanto già osservato.

<sup>30</sup> C.E. PALIERO, voce *Depenalizzazione*, in *Dig. disc. pen.*, Torino, 1989, p. 426 ss.; ID., «Minima non curat praetor» – *Ipertrofia del diritto penale e decriminalizzazione dei reati bagatellari*, Padova, 1985, p. 375 ss.

<sup>31</sup> Ormai più di dieci anni fa, nell’illustrare le prospettive future del diritto penale e i “compiti” della politica criminale per i tempi a venire, Hans-Heinrich Jescheck riconosceva nel progressivo ritirarsi del diritto penale dal campo della piccola e media criminalità un vero e proprio «mutamento strutturale», comune alla gran parte delle legislazioni europee e motivato da alcune ragioni di fondo: «Per l’illecito bagatellare cresce la convinzione della sostanziale superfluità della pena criminale. Nel campo della media criminalità è la preoccupazione per l’integrazione sociale dell’autore a spingere in misura crescente verso sanzioni non stigmatizzanti, ma al tempo stesso repressive»: H.H. JESCHECK, *Nuove prospettive del diritto penale comparato, europeo e internazionale: quale politica criminale per il XXI secolo?*, in *Diritto penale comparato, europeo e internazionale: prospettive per il XXI secolo. Omaggio a Hans-Heinrich Jescheck per il 92° compleanno*, a cura di L. Foffani, Milano, 2006, pp. 1-2. In un saggio in ideale continuità con quello appena sopra citato si osserva, evidenziando problemi e tendenze evolutive del diritto penale del XXI secolo, come sia invece da aspettarsi «una estensione quantitativa del diritto penale in diversi ambiti (della vita associata) che non necessariamente saranno interessati da un coevo miglioramento qualitativo delle rispettive funzionalità»: così T. WEIGEND, *Dove va il diritto penale? Problemi e tendenze nel XXI secolo*, in *Criminalia*, 2014, p. 88; lo scarto tra il richiamo al principio e le piste concretamente seguite dalla politica criminale è segnalato anche da C. PRITWITZ, *Strafrecht als propria ratio*, in M. HEINRICH-C. JÄGER-B. SCHÜNEMANN, *Strafrecht als Scientia Universalis. Festschrift für Klaus Roxin*, Berlin, 2011, p. 23 ss.

l'esigenza di valorizzare i contributi riparatori, segnalata nelle "condizionalità" enucleate dalla prima, in ordine cronologico, *milestone* del Piano, e favorire così definizioni anticipate del procedimento.

È il caso della "particolare tenuità del fatto", agganciata ora al minimo edittale e, dunque, all'area naturale di popolamento del tipo bagatellare<sup>32</sup>, in particolare con il rilievo attribuito anche alla "condotta susseguente". La disposizione dell'art. 131-*bis* c.p. – certo – può soffrire alcune limitazioni, legate all'eredità di un catalogo, che si è dovuto peraltro ampliare, di "reati ostativi"; indicando comunque, attraverso le sue salienti trasformazioni, la corretta prospettiva di impiego dello strumento deflativo<sup>33</sup>.

Analogamente può dirsi per la sospensione del procedimento con "messa alla prova", che può condurre all'estinzione del reato anche in ragione di condotte riparatorie, valorizzata sia sotto il profilo dell'ambito di applicabilità, che risulta accresciuto per l'aumento dei reati in relazione ai quali può essere attivato il meccanismo procedurale, sia attraverso la previsione dell'iniziativa attribuita (anche) al pubblico ministero nel corso delle indagini preliminari<sup>34</sup>.

Nella medesima prospettiva va anche letta la scelta delle sfere di criminalità in relazione alle quali estendere i casi di procedibilità a querela, in ragione dell'esito estintivo previsto, in via generale, dall'art. 162-*ter* c.p. proprio per i reati perseguibili soltanto alla condizione che sia manifestata la volontà della persona offesa. Semmai, nella prospettiva di futuri interventi, c'è da chiedersi se, per sostenere detti esiti, la strada privilegiata debba essere necessariamente quella di operare sulla procedibilità o se, invece, non possa ipotizzarsi una riformulazione di tale ultima previsione al fine di farvi ricomprendere anche alcune ipotesi di reato procedibili d'ufficio.

---

<sup>32</sup> Con riferimento alla formulazione previgente dell'art. 131-*bis* c.p. si osservava come l'assunzione del massimo edittale comportasse una limitazione eccessiva: «per una selezione "alla base" parrebbe più ragionevole il criterio (meno selettivo) del riferimento al minimo edittale» D. PULITANÒ, *Selezione punitiva fra diritto e processo*, in *Evoluzioni e involuzioni delle categorie penali*, a cura di G. De Francesco-A. Gargani, Milano, 2017, p. 243.

<sup>33</sup> Si cfr., per una valutazione coeva ai lavori di riforma, A. GULLO, *La particolare tenuità del fatto ex art. 131 bis: una figura sotto assedio*, in *Studi in onore di Antonio Fiorella*, a cura di M. Catenacci-N. D'Ascola-R. Rampioni, Roma, 2021, spec. p. 587 ss.

<sup>34</sup> Opportunamente nella *Relazione illustrativa al d.lgs. n. 150/2022*, in *Sist. pen.*, 20 ottobre 2022, viene evidenziato, sulla scorta della giurisprudenza costituzionale (cfr. in particolare la sentenza n. 174/2022), come la messa alla prova non comporti una "fuga dalla sanzione penale": «essa realizza una anticipazione del trattamento rieducativo/risocializzante, a beneficio della collettività (riduzione dei tassi di recidiva), oltre che dell'individuo che vi è sottoposto [...] nel sistema processuale, contribuisce poi a ridurre la durata media del processo e riveste, pertanto una importanza strategica rispetto agli obiettivi del PNRR e di efficienza complessiva della giustizia penale»; per un'analisi della riforma, T. EPIDENDIO, *Profili sostanziali della messa alla prova post-Cartabia*, in *Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale*, cit., p. 785 ss.; per un primo commento al momento dell'ingresso dell'istituto nel circuito penale "maggiore", R. BARTOLI, *La sospensione del procedimento con messa alla prova: una goccia deflativa nel mare del sovraffollamento?*, in *Dir. pen. proc.*, 2014, p. 661 ss.

È in questa linea di modernizzazione e di recupero di efficienza, nel rispetto compiuto dei diritti, che s’inseriscono pure i decisi interventi pensati per consolidare la strada orientata a rimuovere la pena carceraria dalla sua posizione di “fulcro” del sistema, attraverso la rivisitazione del quadro disciplinare entro il quale s’inseriscono le pene sostitutive, fortemente allargato, così come la revisione della pena pecuniaria, per conferire effettività alle sanzioni e realizzarne compiutamente gli scopi<sup>35</sup>.

In questo quadro, la sinergia tra diritto e processo è particolarmente intensa – va da sé – nel contesto della premialità processuale e, inoltre, per la presenza accresciuta di istituti preordinati alla “gestione della punibilità” (accrescimento, d’altro canto, inevitabile una volta scartata l’ipotesi della depenalizzazione in astratto), talvolta associati al contesto della “*diversion*” processuale<sup>36</sup>.

Di questi sviluppi – non da oggi – si segnalano talvolta i rischi: la possibile distorsione funzionale della *ratio* propria delle norme sostanziali<sup>37</sup> e il margine di

<sup>35</sup> Declina l’“efficienza” come proprietà della riforma che attiene alla qualità della risposta al reato: «una risposta che aspira ad essere non solo più tempestiva, ma anche “migliore” e, almeno in parte, “diversa” rispetto alla tradizionale riproduzione del male del reato in capo a chi quel reato ha commesso», E. DOLCINI, *La riforma Cartabia: un (quasi) miracolo che non ha nulla di sovranaturale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, p. 667.

<sup>36</sup> La natura “ubiquitaria” di alcuni istituti deflativi in particolare ammette anche la possibilità che il congegno prima concepito per inserirsi nell’ambiente della disciplina sostanziale venga poi trasferito nella sede processuale. Nel caso della particolare tenuità del fatto, un utile riferimento può essere rintracciato in particolare nel modello austriaco, anche in virtù del significativo mutamento intervenuto a seguito di una riforma organica del sistema penale sostanziale e (soprattutto) processuale, che ha abrogato la disposizione del § 42 *öStGB* (per l’analisi di questa disposizione, senza pretesa di completezza, J. LAMPE, *Ein neues Konzept für die Kleinkriminalität: Das Verfehlungssystem zwischen Bußgeld und Strafverfahren*, in *Vorschläge zur prozessualen Behandlung der Kleinkriminalität*, a cura di J. Lampe, Köln, 1993, p. 68 ss.; R. MOOS, *Der Begriff der “geringen Schuld” in § 42 StGB*, in *Platzgummer – FS*, 1995, p. 71 ss.; F. NOWAKOWSKY, *Nochmals zu § 42 öStGB (Mangelnde Strafwürdigkeit der Tat)*, in *Jescheck – FS*, 1985, p. 527; H. ZIPF, *Die mangelnde Strafwürdigkeit der Tat*, Salzburg, 1975) e introdotto un’ipotesi di archiviazione per l’irrelevanza del fatto, sulla falsariga dell’ordinamento tedesco, sia pure con una, almeno in parte, diversa articolazione di ipotesi rispetto a quelle previste da quest’ultimo. Così è ugualmente interessante osservare come in Germania – considerata che la disposizione del § 60 *StGB* non riceve frequente applicazione (e in ogni caso, com’è noto, è ipotesi contemplata dal legislatore tedesco per il caso in cui il reo abbia già sopportato una sorta di «*poena naturalis*»: B. GROB, § 60 *StGB Absehen von Strafe*, in *Münchener Kommentar*, München, 2012, p. 719 ss. e comunque nella pena eventualmente applicata non sarebbe riconoscibile alcuna apprezzabile funzione preventiva, in ragione dei danni personali o patrimoniali subiti dall’agente: H.H. JESCHECK-T. WEIGEND, *Lehrbuch des Strafrechts*, Berlin, 1996, p. 862 ss.) – i filtri sono predisposti nella disciplina processuale, in particolare con la previsione delle ipotesi di archiviazione di cui al § 153, che disciplina casi di improcedibilità, e il conseguente rilievo attribuito al § 153a *StPO*, che subordina la rinuncia definitiva all’azione penale, tra l’altro, a una serie di oneri e prescrizioni, quando la gravità della colpevolezza non sia di ostacolo.

<sup>37</sup> Profilo, questo, che per una soddisfacente tematizzazione, ed anche ai fini di una corretta diagnosi delle sue criticità, richiederebbe di tenere conto di quegli sviluppi teorici che rilevano, in definitiva, l’esistenza di una «norma penale reale composta da regole sostanziali e da regole processuali:

discrezionalità rimessa all'operatore concreto, giudice o pubblico ministero, cui è affidata l'attuazione del congegno a vocazione riduzionistica<sup>38</sup>.

Il *caveat*, naturalmente, è condivisibile nella misura in cui voglia segnalare che una deflazione intesa in senso puramente "economicistico", senza ulteriori sviluppi, sarebbe radicalmente insoddisfacente; specie ove traducesse l'idea di un affidamento della riduzione sanzionatoria e, per altri casi, della stessa selezione del penalmente rilevante alla sola logica processuale, declinata in una chiave esclusivamente efficientistica.

In realtà, gli snodi essenziali della riforma consegnano indicazioni tranquillizzanti<sup>39</sup>.

Rilevando, in termini generali, l'esigenza di cautela «nell'espandere riduzioni di pena motivate esclusivamente sulla base di ragioni processuali», è stato autorevolmente sottolineato come il ricorso alle diminuzioni della pena nel quadro degli incentivi ai riti alternativi, da parte del legislatore delegato, sia avvenuto, nel complesso, con prudenza: «Le proposte della Commissione Lattanzi [...] si spingevano molto oltre: la scelta dei riti semplificati costituiva la condizione di accesso alle pene sostitutive, con un'opzione di disciplina che non inopportuna-mente è stata lasciata cadere nella successiva formulazione degli emendamenti governativi»<sup>40</sup>.

Quanto agli altri strumenti deflativi valorizzati dalla riforma, si tratta inevitabilmente di congegni flessibili, elaborati nella consapevolezza che risultati effettivi si possono ottenere solo lasciando un inevitabile spazio di manovra – manovra tecnica e vincolata, naturalmente – a chi è in grado di ponderare realmente la specifica situazione di vita.

D'altro canto, è decisivo, almeno nel caso della particolare tenuità del fatto, che essi siano ricavati (anche) da elementi coessenziali alla stessa struttura so-

---

le une e le altre si compongono in un tutt'uno» (M. GALLO, *Appunti di diritto penale, I. La legge penale*, Torino, 1999, p. 19) e le indicazioni nel senso dell'analisi dell'ordinamento secondo il "metodo strutturale": A. FIORELLA, *Le strutture del diritto penale. Questioni fondamentali di parte generale*, Torino, 2018, pp. XXIV-XXVI.

<sup>38</sup> Con riferimento alle ipotesi di particolare tenuità del fatto, le difficoltà venivano segnalate, con riguardo ad altri sistemi, ma con note teoricamente estensibili anche all'ordinamento italiano, da chi rilevava l'inevitabile componente di discrezionalità osservando che «non è possibile stabilire con certezza matematica se la colpevolezza del reo e le conseguenze dell'atto commesso siano o no di scarsa rilevanza, così come se si sia in presenza di necessità di prevenzione speciale o generale rispetto alla punizione del concreto atto criminoso» M. MAIWALD, *Il trattamento dei reati di scarsa rilevanza nel diritto penale e nel diritto processuale tedesco*, in *Offensività e colpevolezza. Verso un codice penale modello per l'Europa*, a cura di A. Cadoppi, Padova, 2002, p. 106.

<sup>39</sup> Di scelte «improntate ad una deflazione costituzionalmente orientata che valorizza istituti già presenti e ne propone di nuovi» parla M. PELISSERO, *Una riforma tra obiettivi ambiziosi e resistenze di sistema*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, p. 702.

<sup>40</sup> F. PALAZZO, *I profili di diritto sostanziale della riforma penale*, cit., p. 6.

stanziale del reato<sup>41</sup>: l'articolazione del dettato normativo, che enuclea gli elementi del tipo (di fatto) bagatellare improprio, la condizione della non abitudine del comportamento e infine l'assenza di "fattori impeditivi", favorisce un rinvio più sorvegliato al caso concreto, che evita scalfiture del principio di obbligatorietà dell'azione penale.

Anzi, a ben vedere, feconda di indicazioni – in linea con gli orientamenti complessivi del sistema – potrebbe essere una prospettiva che favorisca il collegamento dell'art. 131-*bis* c.p. con le istanze di moderazione (nel ricorso alla pena) dell'ordinamento, secondo una visione che valorizzi la "sussidiarietà" o, per meglio dire, l'idea della sanzione propriamente criminale come "*extrema ratio*" anche nella dimensione concreta, quale espressione di una «moralità classica del diritto»<sup>42</sup>. Un adeguato sviluppo potrebbe quindi segnalare il rilievo del principio di proporzionalità, quale diretta implicazione della finalità rieducativa della pena e del principio di umanità della pena medesima (o, in termini ancora più generali, di umanizzazione del diritto penale)<sup>43</sup>.

Più in generale, il rischio delle "divergenze" pratiche dalla dimensione teleologica-valutativa della norma sostanziale andrebbe valutato tenendo conto del rilievo attribuito alle condotte riparatorie<sup>44</sup>, viste non solo nella loro attitudine ad eliminare "attivamente" il bisogno concreto di pena<sup>45</sup>; ma – ancor prima – per il significato che possono assumere dal punto di vista della ponderazione complessiva dei disvalori concretamente prodotti dalla vicenda specifica, quando (sebbene) successive al reato abbiano circoscritto e, quindi, ridotto il danno prodotto dal reato medesimo: «il senso di ciò che è accaduto non è fissato una volta per tutte»<sup>46</sup>.

<sup>41</sup> F. PALAZZO, *Nel dedalo delle riforme recenti e prossime venture (a proposito della legge n. 67/2014)*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2014, p. 1693.

<sup>42</sup> Così W. HASSEMER, *Perché punire è necessario*, Bologna, 2012, 157; C.E. PALIERO, "*Principio di esiguità*" e deflazione penale: la ricetta italiana del "tipo bagatellare", in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, p. 536.

<sup>43</sup> F. VIGANÒ, *La proporzionalità della pena. Profili di diritto penale e costituzionale*, Torino, 2021, spec. p. 171 ss.

<sup>44</sup> Per un recentissimo riesame complessivo, F. GIUNTA, *L'eccezione come regola nel diritto penale. Metamorfosi di un paradigma*, Milano, 2023, p. 127 ss., che osserva: «Il diritto penale trova un suo temperamento nella premialità con cui incentiva comportamenti antagonisti rispetto al piano dell'offesa».

<sup>45</sup> Naturalmente, sono inevitabili rivisitazioni dello stesso concetto di punibilità, per l'evidente ridursi del «*nullum crimen sine poena*» quale regola di sistema e il corrispondente espandersi di ipotesi in cui alla commissione del reato (e dunque alla violazione del precetto) non segua necessariamente che il reo sia assoggettato a pena. Nell'amplessima bibliografia, A. DI MARTINO, *La sequenza infranta. Profili di dissociazione tra reato e pena*, Milano, 1998, p. 22 ss.; L. STORTONI, *Premesse ad uno studio sulla "punibilità"*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1985, p. 397 ss.; G. VASSALLI, voce *Cause di non punibilità*, in *Enc. dir.*, vol. VI, Milano, 1960, p. 609 ss.

<sup>46</sup> P. RICOEUR, *Ricordare, dimenticare, perdonare*, Bologna, 2004, p. 92.

Se correttamente coltivata, questa prospettiva sdrammatizza chiaramente il problema della “regressione funzionale” della norma sostanziale<sup>47</sup>; permettendo, invece, di cogliere il significato della strategia deflativa quale risposta ragionevole e tecnicamente fondata alla crisi di effettività della giurisdizione penale<sup>48</sup>.

#### 4. “*Legislation is a journey*”: “regole procedurali” del Piano e “tracce” di una nuova scienza della legislazione

Dal rispetto di tempi e regole, periodicamente verificato, in vista del raggiungimento degli obiettivi concordati nel Piano, discende non solo l’indirizzo alla pianificazione e al massimo realismo possibile al momento della posizione della norma ma anche l’impegno, per il legislatore, di monitorarne l’applicazione, onde verificare costantemente l’adeguatezza della scelta normativa al raggiungimento degli obiettivi concordati.

L’esigenza di ridurre al minimo la divergenza tra ideale/progetto normativo ed esiti pratici/prassi istituzionale si traduce in un vincolo, da pianificare e organizzare nel tempo, all’accrescimento del “sapere” di chi è chiamato a nuove valutazioni ed eventuali revisioni di norme già esistenti; e in un impegno collaterale di seguire – “con cura” – il ciclo di vita delle norme, misurandone gli effetti al fine di proporre consapevolmente possibili “tagliandi”<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> In quanto si concepisca una “sostituibilità” della tutela penale con altra, che risulti anche più effettiva, in rapporto all’oggettività giuridica protetta e alla gravità complessiva del fatto (cioè, pure valorizzando una chiave prevalentemente consensualistico-negoziale: così, F. PALAZZO, *Scopi e valori ispiratori della riforma del sistema sanzionatorio*, cit., p. 502). In questo senso, del resto, si è già orientato il legislatore con l’introduzione di «sanzioni civili» oltre il risarcimento del danno (con il d.lgs. 15 gennaio 2016, n. 7): per i contenuti essenziali dell’intervento può vedersi G.L. GATTA, *Depenalizzazione e nuovi illeciti sottoposti a sanzioni pecuniarie civili: una riforma storica*, in *Dir. pen. cont.* online, 25 gennaio 2016, e per il dibattito sulle migliori e più adeguate tecniche di tutela di taluni beni giuridici, in seno al quale si può dire abbia avuto luogo la lunga gestazione della novella legislativa, senza pretesa di completezza, cfr. A. MANNA, *Beni della personalità e limiti della protezione penale*, Padova, 1989, in particolare pp. 92 ss. e 651 ss. per l’esame delle prospettive di depenalizzazione delle fattispecie riguardanti i beni della personalità e loro sostituzione con la tutela civilistica; D. FONDAROLI, *Illecito penale e riparazione del danno*, Milano, 1999, in particolare p. 279 ss.; p. 435 ss. (entrambi con ampia considerazione della letteratura tedesca su tale profilo, anche con riguardo alla funzione della pena, per la quale, sinteticamente, si rimanda comunque ai lavori di C. ROXIN, *Risarcimento del danno e fini della pena*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1987, p. 3 ss. e K. LÜDERSSEN, *Abschaffen des Strafens?*, Frankfurt, 1995, p. 410 ss.).

<sup>48</sup> È, in definitiva, la prospettiva del “delitto riparato”, valorizzata dalla letteratura e, con un significativo collegamento alla funzione rieducativa della pena, anche dalla Corte costituzionale (si cfr. la sentenza n. 179/2017); sul punto M. DONINI, *Per una concezione post-riparatoria della pena. Contro la pena come raddoppio del male*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, p. 1162 ss.; F. VIGANÒ, *La proporzionalità della pena*, cit., pp. 192-194.

<sup>49</sup> Utile un confronto – del resto si veda l’ampio contributo di A. NIETO MARTIN, *A necessary triangle: the science of legislation, the constitutional control of criminal law and experimental*

Punto, quest'ultimo, di particolare importanza: il legislatore è infatti chiamato a "giustificare" ogni eventuale intervento sulle riforme rilevante nella prospettiva del Piano, motivandone l'opportunità per il miglior raggiungimento degli obiettivi, anche attraverso l'illustrazione degli effetti prodotti dal segmento sul quale si vuol incidere<sup>50</sup>.

**Pianificazione, normazione, monitoraggio e giustificazione di eventuali modifiche rappresentano dunque le "regole procedurali" del Piano nazionale.**

Val la pena rilevare come questo complesso di regole e procedure evidenzi il collegamento, altrimenti in genere non sufficientemente rimarcato, tra la legislazione penale e il "ciclo di regolazione" nel quale è inserita; con il risultato di integrare anche la tecnica legislativa in ambito penale negli approcci più innovativi della progettazione normativa<sup>51</sup>.

Si tratta di un collegamento particolarmente qualificante perché, in definitiva, contribuisce a migliorare la qualità degli strumenti conoscitivi e ad accrescere, così, la legittimazione sostanziale delle scelte di politica criminale.

Va da sé, quindi, che questa chiarificazione assume particolare rilievo in rapporto ad una legislazione che soffre ancora iniziative inflattive e inquinamenti prodotti da spinte emotive, le quali talvolta si sostituiscono alla valutazione razionale delle migliori politiche per fronteggiare i fenomeni criminali e ponderare le aspettative di tutela nascenti dalle trasformazioni sociali<sup>52</sup>.

In questo quadro, sono in particolare l'impegno ad una pianificazione dell'attività normativa, primaria e attuativa, secondo le scansioni previamente determi-

*legislation*, in *Towards a rational legislative evaluation in criminal law*, eds. A. Nieto Martín-M. Muñoz Morales de Romero, Berlin, 2016, p. 351 ss. – con la *experimental legislation* e la *sunset clause* che possiamo trovare nelle esperienze legislative di altri Paesi, come in particolare gli Stati Uniti.

<sup>50</sup> Cfr., al proposito, la *Relazione illustrativa al d.lgs. n. 31/2024*, in *Sist. pen.*, 16 gennaio 2024.

<sup>51</sup> Si veda H. XANTHAKI, *Drafting Legislation. Art and Technology of Rules for Regulation*, Oxford, 2014, p. 38 ss.; p. 242 ss. (per gli aspetti specificamente riguardanti la legge penale), in particolare per la prospettazione di una piramide degli obiettivi, che dovrebbe guidare chi è chiamato ad elaborare progetti legislativi, costruita sulle nozioni di efficacia, effettività, efficienza dell'atto normativo; di chiarezza, precisione e non ambiguità del testo.

<sup>52</sup> C.E. PALIERO, *L'agorà e il palazzo. Quale legittimazione per il diritto penale?*, in *Criminalia*, 2010, pp. 95-117; V. MANES, *Diritto penale no-limits. Garanzie e diritti fondamentali come presidio per la giurisdizione*, in *Quest. giust.*, 2019, p. 86; A. TRIPODI, *Dal diritto penale della paura alla paura del diritto penale. Spunti per una riflessione*, in *Quad. storia pen. giust.*, 2019, 1, pp. 263-273; il problema, comunque, è comune anche ad altri sistemi; per la crisi di razionalità della legislazione penale federale statunitense, ad esempio, possono vedersi, tra gli altri, D. HUSAK, *Overcriminalization: The Limits of the Criminal Law*, Oxford, 2008, *passim*; J. O'SULLIVAN, *The Federal Criminal "Code" Is a Disgrace: Obstruction Statute as Case Study*, in *J. Crim. L. & Criminology*, 2006, 96, p. 643; E. LUNA, *The Overcriminalization Phenomenon*, in *Am. U. L. Rev.*, 2005, 54, pp. 703 e 716; P.H. ROBINSON, *Reforming the Federal Criminal Code: A Top Ten List*, in *Buff. Crim. L. Rev.*, 1997, 1, pp. 225 e 233.

nate e, inoltre, l'esigenza di fondare sui "dati" sia le scelte legislative sia la verifica della loro efficacia rispetto agli obiettivi finali del Piano, le indicazioni metodologiche di maggiore rilievo per la legislazione penale, discendenti dai tempi e dalle regole propri del «procedimento euro-nazionale».

Già il vincolo ad una pianificazione – con ogni evidenza – è un aspetto qualificante.

Se vuol descriversi il "come si fanno le leggi", resta ancora attuale il quadro consegnato da Giuliano Vassalli: è del 1946, a commento dello storico provvedimento di amnistia, ma sembra scritto oggi, tanto è vivo nel tratteggiare, a partire dalla constatazione del ruolo preponderante assunto dal Governo "legislatore", il ritmo degli scambi tra uffici, nell'imminenza del momento individuato per l'emanazione del decreto, le conseguenze sulla qualità del prodotto e, infine, il rischio che i cittadini perdano ogni fiducia in una legislazione caotica e convulsa<sup>53</sup>.

Ugualmente può dirsi del rilievo attribuito alla conoscenza empirica.

Al proposito non sfugge come gli strumenti concepiti, in tempi a noi più vicini, peraltro proprio sulla scorta di indicazioni internazionali<sup>54</sup>, per accompagnare l'evoluzione in senso "razionale" della legislazione, anche penale, restino spesso al livello degli adempimenti formali: il prodotto normativo, alle volte, porta l'*imprinting* di un'elaborazione che non ha potuto essere sufficientemente ponderata, nonostante gli elementi che accompagnano la legislazione (relazione illustrativa, relazione tecnica, allegato tecnico normativo e AIR<sup>55</sup>) e le sue evoluzioni (VIR) dovrebbero indicare il contrario.

In questa prospettiva, il grande sforzo riformatore richiesto dall'Europa come condizione per l'erogazione delle risorse necessarie alla ripresa impegna ad attribuire valore strategico ad un adeguato patrimonio informativo sui fenomeni e sui processi della giustizia; alla necessità, insomma, di conoscere profondamente gli uni e gli altri per poter modificare le regole che li governano e per calibrare gli interventi normativi e organizzativi essenziali, al fine di tradurre i propositi della legge innovatrice in realtà.

---

<sup>53</sup> G. VASSALLI, *Come vien fatta una legge*, in *Il lavoro nuovo*, 13 luglio 1946, p. 1, ora in G. DODARO, *Giuliano Vassalli tra fascismo e democrazia. Biografia di un penalista partigiano (1915-1948)*, Milano, 2022, p. 328.

<sup>54</sup> In particolare, la raccomandazione del Consiglio dell'Ocse del 9 marzo 1995 sul miglioramento della qualità della regolamentazione: Oecd (1995) *Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation* [C(95)21/FINAL].

<sup>55</sup> Soprattutto l'analisi di impatto regolamentare è concepita per l'esigenza di innalzare il livello di qualità delle regole ed assicurare un più efficace percorso di raggiungimento degli obiettivi fissati dal legislatore; si veda, sul punto, L. TAFANI, *La qualità della legislazione*, in *Le parole del potere. Il lessico delle istituzioni in Italia*, a cura di G. Melis-G. Tosatti, Bologna, 2021, p. 167, con l'avvertenza che questo strumento analitico sempre più spesso fa leva non solo su indicatori statistici ed economico-finanziari ma anche su elementi forniti dalla linguistica pragmatica e dalle scienze comportamentali, utili «a comprendere i *bias* cognitivi e comportamentali degli individui e della collettività».

Assume quindi risalto il ruolo della “*politica del dato*”, su cui, peraltro, non da oggi il formante europeo ha richiamato l’attenzione degli Stati membri.

Non v’è, in effetti, regolamento o direttiva dell’Unione che non includa l’impegno ad effettuare valutazioni d’impatto e obblighi di monitoraggio statistico, obblighi destinati ad aumentare con il proseguire del processo di integrazione. Procedure di infrazione e decisioni della Corte Edu interpellano sovente la capacità di dimostrare, con il supporto di elementi statistici, la dimensione e l’efficacia delle regolazioni domestiche.

Nel quadro del Piano, il continuo esercizio di comunicazione tra le Autorità italiane e la Commissione europea ha fatto e fa registrare, senza soluzione di continuità, il richiamo alle capacità del sistema di monitorare il risultato delle riforme messe in campo, la razionale distribuzione e l’efficace impiego delle risorse destinate all’Ufficio per il processo e alla digitalizzazione rispetto agli obiettivi di smaltimento dell’arretrato, di riduzione dei tempi del processo, di uniformità qualitativa e quantitativa delle *performance* dei diversi uffici giudiziari.

La “*politica del dato*” si traduce in primo luogo nella ricognizione, razionalizzazione ed analisi di quanto sia già disponibile o la cui disponibilità si renda necessaria in relazione ad un nuovo fabbisogno, con l’ausilio di figure organizzative dedicate e della digitalizzazione, secondo gli indirizzi espressi dall’Autorità politica; per garantire poi la rappresentazione trasparente dei fattori essenziali che governano o comunque condizionano l’applicazione delle norme, guardando così anche oltre la sola dimensione interpretativa, e favorire infine discussioni e circuiti partecipativo/deliberativi al fine di eventuali miglioramenti non solo della legislazione – questo, va da sé – ma anche dei servizi amministrativi per la giustizia.

Si collega a questo indirizzo l’aspetto, di essenziale importanza, secondo quanto accennato, riguardante la “*misurazione*” degli effetti prodotti dalla riforma e dunque la “*valutazione*” della legislazione.

In linea con quanto previsto dal Piano, viene realizzato un complesso sistema di monitoraggio, che per varietà tipologica, estensione ed obiettivi rappresenta certamente una novità per il sistema della giustizia penale<sup>56</sup>. Esso si regge su tre

---

<sup>56</sup>Questo – va da sé – vale per gli interventi sui segmenti più critici del procedimento penale, in rapporto all’obiettivo di riduzione dei tempi di definizione; e vale, naturalmente, anche per la misurazione degli obiettivi di politica criminale, espressi dalla componente delle riforme concernente le scelte sanzionatorie.

Assume in questo contesto rilievo particolare la riduzione dei tassi di recidiva: è stato giustamente osservato che «come nella prevenzione generale il rilevamento dei tassi di criminalità segna il momento cruciale della ponderazione del successo delle scelte politico-criminali, così nella prevenzione speciale un indicatore importante (anche se non esclusivo) potrà essere tratto dagli indici di recidiva» (G. FORTI, *L’immane concretezza. Metamorfosi del crimine e controllo penale*, Milano, 2000, pp. 139-140). Naturalmente, sono note le difficoltà della verifica empirica (per una sintesi, F. ROCCHI, *La recidiva tra colpevolezza e pericolosità. Prospettive d’indagine nel sistema penale integrato*, Napoli, 2020, p. 411 ss.); difficoltà che attengono, anche se non in maniera esclusiva, alla capacità di valutare i risultati statistici al fine di elaborare affidabili stime di efficacia. Lasciando in

gambe: il monitoraggio semestrale, di tipo statistico, che verifica l'andamento della riduzione dei tempi di definizione del procedimento penale; il monitoraggio c.d. integrato, che guarda alle tipologie e alla qualità dell'impiego degli addetti all'Ufficio per il processo, valutate comunque in rapporto agli obiettivi finali del Piano; le valutazioni e le proposte formulate dal Comitato per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia penale, previsto dalla legge n. 134/2021 e successivamente istituito con decreto ministeriale del 28 dicembre 2021.

Quanto in particolare a quest'ultima struttura, è sufficiente osservare come le analisi siano indirizzate nel senso di coprire alcuni ambiti selezionati alla luce dei contenuti della riforma, così come presentati alla Commissione europea in relazione alle c.d. *Milestone*. In questa prospettiva, il Comitato può tenere conto del dato storico per approfondire poi i dati a valle della riforma, al fine di misurarne l'impatto in rapporto agli obiettivi PNRR; assumendo dunque un approccio che potrebbe definirsi "descrittivo", attraverso la raccolta e il confronto di dati relativi ad istituti e fasi processuali "prima e dopo" gli interventi di riforma<sup>57</sup>.

---

disparte il problema preliminare della stessa definizione di "recidiva" – campo giuridico e campo criminologico, com'è noto, consegnano spunti non coincidenti (mentre, sul piano tecnico-giuridico rileva il fenomeno della ricaduta nel reato da parte di colui che abbia già subito una condanna passata in giudicato, sul piano criminologico viene privilegiata una paradigmatica di fattori di rischio, eventualmente tra loro concorrenti) – restano in effetti ancora non completamente superati i limiti della misurazione del fenomeno dal punto di vista quantitativo (in altri termini, lo studio dell'andamento propriamente statistico dei tassi di recidiva, per i quali le statistiche giudiziarie Istat restano ancora la fonte principale) nonostante i raffinamenti messi in campo dalle più recenti elaborazioni effettuate dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. Tuttavia, è significativo che sia istituito presso l'Ufficio di Gabinetto del Ministro della giustizia l'Osservatorio permanente sulla recidiva con il compito di svolgere attività di raccolta, elaborazione e analisi dei dati relativi all'incidenza del fenomeno della recidiva rispetto alle varie forme di esecuzione penale; l'osservatorio verrebbe dunque incontro all'esigenza di studiare il fenomeno della recidiva sulla base di una metodologia scientificamente valida, con continuità temporale, mettendo in relazione i dati dei sistemi informativi gestionali del Ministero della giustizia. Per un'altra esperienza di monitoraggio, può vedersi quanto illustrato in M. FERRARESI-S. SEMINARA (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro*, Modena, 2022.

<sup>57</sup> La misurazione delle "prestazioni" che possono essere riconosciute alle modifiche introdotte in particolare alla disciplina processuale non dovrebbe però esaurirsi in un riduttivo giudizio "pre/post", richiedendosi invece ulteriori affinamenti: la valutazione dell'impatto attribuibile alla riforma, vista per singoli "contenuti" ma anche nelle loro reciproche interazioni, richiede infatti di isolare uno o più "eventi" specifici per accertare, in rapporto a questo/i, attraverso l'impiego di diversi modelli e schemi esplicativi, l'efficacia "condizionante" della/e iniziativa/e assunte in sede legislativa sul processo penale e sul sistema sanzionatorio. In questa prospettiva, l'attività del Comitato può essere, in via generale, orientata: a) alla valutazione della durata media delle fasi più significative, onde individuare i luoghi del procedimento nei quali si raccolgono le maggiori criticità (es.: durata media delle indagini; tempi di trattazione del monocratico a citazione diretta ecc.); alla valutazione, in particolare, del monitoraggio sui tempi di attraversamento, cioè sui tempi assorbiti da adempimenti di segreteria/cancelleria, e sul rispetto dei termini di durata massima dei giudizi d'impugnazione; b) ad una ulteriore ricognizione degli ambiti di interesse, per acquisire la base descrittiva di cui si è detto ("prima e dopo la riforma") tenendo conto delle *Mi-*

## 5. Le promesse di un “metodo”

Per contenuti e specifici tratti “procedurali”, gli interventi di riforma nel quadro del Piano nazionale assumono indiscutibilmente un autonomo segno distintivo.

Nell’evidenziarne gli elementi salienti, sarebbe però fuorviante, secondo quanto del resto già rilevato, pensare superficialmente ad una legislazione “funzionalizzata”, concepita per il solo raggiungimento degli obiettivi convenuti.

A maggior ragione, non dovrebbe immaginarsi, enfatizzando il collegamento con i traguardi di semplificazione e di riduzione dei tempi dei procedimenti, che la sede tecnico-giuridica, chiamata ad un’ininterrotta verifica interna dell’ordinamento “secondo i principi”, imposti invece la ricostruzione del sistema – e l’interpretazione delle singole norme che lo compongono – assumendo l’efficienza quale esclusivo o prevalente parametro di riferimento<sup>58</sup>.

**Meglio orientato – ci sembra – è l’avviso di chi riconosca, anzi tutto in alcuni aspetti di metodo, elementi che lasciano intravedere un possibile sviluppo della legislazione in un senso più aperto ad accogliere le esigenze di effettività della norma penale e dei principi che presidono alla sua costruzione ed applicazione.**

Dal punto di vista del legislatore che voglia riflettere responsabilmente sul ricorso all’opzione penale si rivela, infatti, essenziale proprio l’osservanza delle scansioni che compongono quel ciclo della regolazione descritto in precedenza; onde mettersi nella condizione di accrescere la qualità e l’affidabilità dei propri strumenti conoscitivi, di incrementare così l’attitudine alla valutazione del sistema e degli istituti “riformati” e, infine, di poter compiutamente ed esaurientemente giustificare la ragionevolezza delle proprie scelte.

Sono incessanti, del resto, gli avvertimenti sui rischi di politiche ad impronta emozionale, generate dalla preoccupazione di rispondere ad emergenze mediatiche, e di soluzioni amministrative inadeguate ai bisogni e alla loro dimensione effettiva; sul pericolo che la legislazione penale presenti (o continui a presentare) sequenze segnate da una incombente “causale” simbolica<sup>59</sup>.

L’illustrazione del “perché” e del “come” la giustizia penale trovi spazi nel quadro del Piano nazionale è dunque servita – ci sembra – a cogliere indirizzi che,

lestones convenute con l’Unione europea; c) alla ricognizione e selezione delle pratiche organizzative “virtuose”.

<sup>58</sup> Con le dovute cautele e precisazioni, ci si può accostare alle prospettive teoriche discusse, sul piano teorico-generale, da N. LUHMANN, *Sistema giuridico e dogmatica giuridica*, Bologna, 1978, p. 73 ss. Con riferimento specifico al diritto penale si veda, di recente, C.E. PALIERO, *Geiger “criminologista”: profitti e perdite di un approccio giurealistico al diritto penale*, in A. FEBBRAJO-C.E. PALIERO-E. FITTIPALDI-R. MAZZOLA, *L’eredità di Theodor Geiger per le scienze giuridiche*, Milano, 2020, p. 165 ss.

<sup>59</sup> Per una sintesi ancora attuale, F. PALAZZO, *La politica criminale nell’Italia repubblicana*, in *Storia d’Italia, Annali 12. La criminalità*, a cura di L. Violante, Torino, 1997, p. 868 ss.

se ben coltivati, meriterebbero di insediarsi come caratteri stabili del modo stesso di congegnare la legislazione penale e di seguirne le vicende.

Lo sforzo di razionalizzazione che oggi s'impone per il raggiungimento degli obiettivi concordati non dovrebbe quindi esaurirsi una volta toccato l'orizzonte temporale del Piano nazionale di ripresa e resilienza, senza "mettere radici".

Nella prospettiva della legislazione penale sostanziale, possono anzi segnalarsi i punti chiave di questa auspicabile evoluzione; essi attengono, rispettivamente, **alla pianificazione dell'attività normativa, al monitoraggio (e valutazione) delle scelte legislative e, infine, alla (necessaria) giustificazione di eventuali nuovi interventi.**

Quanto all'organizzazione dei tempi della legislazione penale, si è detto che nel Piano nazionale sono individuati i **"tempi"** per la legge di delega e per l'attuazione dei principi e dei criteri direttivi in essa contenuti: l'attività normativa, primaria e secondaria, segue scansioni (e scadenze) previamente determinate ed è dunque pianificata.

In una prospettiva generale, sebbene un grado di reattività all'emergenza sia probabilmente insopprimibile, la legislazione penale potrebbe giovare di una stretta organizzazione dei suoi tempi; occorrendo, sotto questo profilo, riflettere sui vantaggi della collocazione della legge penale nel quadro di un esercizio periodico, come avviene per la sessione di bilancio oppure per l'adempimento degli obblighi euro-unitari.

Secondo quanto si è visto, lo sforzo riformatore, richiesto dall'Europa come condizione per l'erogazione delle risorse necessarie alla ripresa, impegna ad una vera e propria **"politica del dato"**, intesa tanto come ricognizione, razionalizzazione e analisi di quanto sia già disponibile, o la cui disponibilità si renda necessaria in relazione ad un nuovo fabbisogno, quanto come "misurazione" degli effetti prodotti dalla riforma e dunque "valutazione" del prodotto normativo; esercizi – questi – in realtà ancora poco coltivati, nonostante (pure al di fuori degli interventi connessi al Piano nazionale) le crescenti sollecitazioni internazionali<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> La maggior parte delle convenzioni adottate negli ultimi anni in materia penale non si è limitata ad introdurre obblighi di nuove o – per dir così – più perfezionate incriminazioni, perché, accanto a questi contenuti, con denominazioni diverse ma ricorrenti, si è scelto di introdurre meccanismi di monitoraggio e valutazione preordinati a verificare l'attuazione dello strumento da parte degli Stati membri, sollecitando, se del caso, ulteriori interventi (cfr. L. SALAZAR, *Contrasto alla corruzione e processi internazionali di mutua valutazione: l'Italia davanti ai suoi Giudici*, in *Cass. pen.*, 2012, 4270). In questi casi, la mediazione tra Stati è generalmente affidata ad organismi a composizione tecnica, che divengono in effetti il principale foro di valutazione della conformità delle normative interne alle disposizioni internazionali, idealmente situati tra il livello legislativo interno e quello internazionale, chiamati dunque a verificare regimi come quelli preordinati alla prevenzione e al contrasto della corruzione internazionale – connotati da ingredienti ed elementi specifici (che per sintesi potrebbero ricondursi alle caratteristiche di complessità, policentrismo, dialogo "multilivello" tra settori dell'ordinamento e quindi dinamismo) – e la loro «equivalenza funzionale» (S. MANACORDA, *L'armonizzazione di sistemi penali: una introduzione*, in AA.VV., *La giustizia penale internazionale* (Atti

Il rilievo di queste analisi nella prospettiva di un plausibile guadagno di razionalità per la legislazione penale pare evidente.

Può accadere, in effetti, anche in ragione dell'interazione con i corrispondenti istituti processuali, che la funzione di orientamento della norma introdotta si riveli non pienamente (o per nulla) realizzata; che si produca un'eterogenesi di fini (non rara specie quando tutte le premesse di una legislazione razionale non siano correttamente coltivate), con effetti collaterali o "indesiderabili"<sup>61</sup>; può succedere che, pure a fronte di un'alternativa tecnica idealmente preferibile, si raccolgano invece dalla prassi elementi nel senso di un adattamento e, quindi, di una stabilizzazione dei meccanismi giuridici complessivamente virtuosi, che in definitiva sconsigliano al legislatore di intervenire.

Non si tratta, invece, di introdurre un efficientismo preludio di un governo del "sistema penale" attraverso i numeri<sup>62</sup>.

Anzi, a ben vedere, in un ordinamento che pretende sia ispirato a sussidiarietà e necessità il ricorso alla massima risorsa sanzionatoria, e che circonda di garanzie il meccanismo processuale di accertamento del fatto generatore della responsabilità, l'impegno ad una costante, sistematica e organizzata valutazione del prodotto normativo discende – se può dirsi così – da un orientamento assiologico generale.

In questa prospettiva, incrementare il "sapere" del legislatore vuol dire dunque non soltanto provvedere ad una "statistica processuale" interessata prevalentemente, se non in modo esclusivo, a misurare la capacità di esercizio della giurisdizione con efficienza e qualità; significa pure tradurre un indirizzo della legislazione anche sostanziale – in ideale continuità con la «cometa inafferrabile» della *Gesamtstrafrechtswissenschaft*<sup>63</sup> – che curi la verifica della corretta comprensione dei fenomeni oggetto della valutazione giuridica nella loro complessità ed esami l'ef-

---

del Convegno di Studi Enrico De Nicola, Courmayeur, 8-10 ottobre 1999), Milano, 2000, 35 ss.; V. MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, Napoli, 2012, spec. 513 ss.). Qui la valutazione del diritto nazionale è parte integrante di un meccanismo di governo globale di fenomeni complessi (si veda, sotto questo profilo, M. DELMAS-MARTY-H. PASCAL-V. ROTARU, *Une gouvernance mondiale plurielle*, in *Gouverner la mondialisation*, in *Revue Européen du droit*, 2021) ove la verticalizzazione dello strumento convenzionale è temperata proprio dal meccanismo "orizzontale" di valutazione "tra pari", anche sulla scorta di approcci specificamente elaborati per impostare e risolvere problemi transazionali: cfr. G. DE BÚRCA-R. KEOHANE-C. SABEL, *Global Experimentalist Governance*, in *British Journal of Political Science*, vol. 44, 477, 2014 e, per uno specifico esame dell'applicabilità di questo paradigma al modello OCSE, K. DAVIS, *Between Impunity and Imperialism. The Regulation of Transnational Bribery*, Oxford, 2019, p. 54 ss.

<sup>61</sup> Si vedano i contributi in M. GALLI-N. RECCHIA (a cura di), *Gli effetti collaterali delle scelte di criminalizzazione*, Napoli, 2023.

<sup>62</sup> Per un'analisi delle possibili manifestazioni di questa involuzione, A. SUPLOT, *La Gouvernance par les nombres*, Nantes, 2020, p. 27 ss.

<sup>63</sup> F. BRICOLA, *Rapporti tra dommatica e politica criminale*, in ID., *Politica criminale e scienza del diritto penale*, cit., p. 221.

fettiva attitudine delle soluzioni individuate a realizzare lo scopo, specie una volta che, tra le diverse opzioni, si sia scelto di ricorrere al diritto penale<sup>64</sup>.

Se non consegna sicuramente la soluzione aurea alle (sembrerebbe) intramontabili “discrasie” sintetizzate nelle diverse formulazioni della “crisi delle legalità”, è indiscutibile che quest’attitudine scientifica può favorire anche l’attuazione dei principi che governano la “forma” del reato (la “descrizione” in forma determinata, tassativa e chiara del fatto)<sup>65</sup> e il suo “contenuto” (un’affinata percezione ed interpretazione della realtà è il senso stesso del percorso di avvicinamento all’interesse che s’intende tutelare); e, naturalmente, può supportare, con esiti oggettivi, l’osservazione sull’effettivo dispiegamento delle funzioni preventive attribuite alla pena.

Quanto, infine, all’esigenza di “**giustificare**” ogni intervento sulla legislazione penale, occorre intendersi: va da sé che essa trova, in generale, strumenti preordinati alla sua realizzazione.

Resta tuttavia aperto – ci sembra – il problema di stabilire in che misura possa effettivamente essere migliorata la qualità delle illustrazioni che accompagnano i testi normativi.

Se oggi serve ad illustrare agli organi dell’Unione europea eventuali correttivi alla riforma – per rappresentarne compiutamente l’incidenza sugli obiettivi convenuti nel quadro del Piano nazionale – un impegno stabile a “giustificare” in termini stringenti (arricchiti dai “monitoraggi” e dalle valutazioni “sul campo”) ogni intervento sul sistema contribuirebbe ad innalzare la qualità dei circuiti deliberativi, visti anche nel rapporto con il destinatario del precetto.

Si tratterebbe di un’evoluzione virtuosa, che consentirebbe di comunicare, in misura ordinata e intelligibile, gli elementi essenziali alla base delle scelte pubbliche, assieme al loro prevedibile impatto qualitativo e quantitativo, onde assicurare la controllabilità democratica e rafforzare, così, gli aspetti (e le funzioni) comunicativi della norma penale<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Cfr. R. PICCIRILLO-N. SELVAGGI, *L’articolo 603-bis c.p. nel prisma dell’esperienza pratica*, in *Caporalato e sfruttamento del lavoro*, cit., pp. XII-XIII.

<sup>65</sup> Per una recentissima enunciazione, si veda Corte cost. 18 aprile 2023, n. 110 (commentata da F. PALAZZO, *La legge “radicalmente oscura” al vaglio della Corte costituzionale: profili penalistici (e non solo)*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, p. 1050 ss.).

<sup>66</sup> Uno sviluppo che – secondo alcuni – rappresenterebbe uno stadio più evoluto nella relazione tra i cittadini e il potere, mettendo i primi nella condizione – non soltanto di giudicare l’operato dei protagonisti della *governance* della giustizia – ma di riutilizzare quelle informazioni «per trarre nuove conclusioni»: A. GARAPON-J. LASSEGUE, *La giustizia digitale*, Bologna, 2021. Del resto, «il destinatario del precetto non può essere concepito come un ricettore passivo di modelli di comportamento, ma al contrario come “chi prende una posizione responsabile” di fronte ai valori che quei modelli rappresentano, anzi come un soggetto che comunica in posizione di parità con l’ordinamento: un «soggetto deliberativo» – si potrebbe dire – nel senso illustrato da K. GÜNTHER, *Schuld und kommunikative Freiheit*, Frankfurt, 2005, p. 245 ss.

