



Giustizia di classe

La durata dei processi

di Mauro Cappelletti (*)

* **Mauro Cappelletti**

(Folgaria, Trento, 14 dicembre 1927 - Fiesole, Firenze, 1° novembre 2004)

Mauro Cappelletti, l'ultimo fra gli allievi di Piero Calamandrei, è stato sicuramente una figura centrale nella cultura giuridica del XX secolo, uno dei pochissimi giuristi italiani contemporanei ad avere acquisito notorietà planetaria, e uno dei primi, e dei più autorevoli, ad aver diffuso nel mondo la conoscenza del sistema giuridico italiano. Sotto il primo profilo, ricordo che è l'unico giurista italiano cui è dedicata un'apposita voce nel *Dictionnaire de la Justice*, curato da Loïc Cadiet (2004); sotto il secondo profilo, è d'obbligo ricordare *Civil Procedure in Italy* (con J. M. Perillo, 1965), un vero e proprio moderno manuale di diritto processuale civile, e *The Italian Legal System. An Introduction* (con J. H. Merryman e J. M. Perillo, 1967), un'insuperata introduzione alla storia e allo spirito del nostro ordinamento.

Mauro Cappelletti ha insegnato in Italia nelle Università di Macerata (1957-62) e di Firenze (dal 1963). Qui, ha fondato l'*Istituto di Diritto Comparato*. Nel 1976, è stato chiamato all'*Istituto Universitario Europeo* dove è rimasto fino al 1987. Oltre ad essere stato *Visiting Professor* in molte facoltà giuridiche degli Stati Uniti (fra cui Berkeley, Michigan, e Harvard) e di altre parti del mondo, è stato professore titolare di *International Legal Studies* alla *Stanford University School of Law*. Ha ricevuto lauree *honoris causa* da molte università del mondo. E' stato Presidente dell'*Associazione Italiana di Diritto Comparato* - contribuendo, anche attraverso di essa, insieme a Gino Gorla e Rodolfo Sacco, a lanciare in Italia gli studi comparatistici -, nonché dell'*International Association of Legal Science* e dell'*International Association of Procedural Law*. Socio dell'*Accademia dei Lincei*, è stato pure membro della *British Academy*, dell'*Institut de France*, e della *Royal Academy* del Belgio.

Mauro Cappelletti è stato uomo di scuola, che della ricerca e dell'insegnamento ha fatto la sua ragione di vita, denunciando spesso con forza la crisi e il bisogno di riforme radicali dell'educazione giuridica italiana, con pagine che ancora oggi ci appaiono vive (v. *L'educazione del giurista e la riforma dell'Università*, 1974, ove si trova anche ristampato il volumetto del 1957, su *Studio del diritto e tirocinio professionale in Italia e in Germania*). Ha formato molte generazioni di giovani, che poi si sono affermati nell'accademia, o nelle professioni.

E' stato un lavoratore infaticabile e un autore assai prolifico, ed un organizzatore estremamente determinato, capace di attrarre intorno a monumentali progetti di ricerca giovani studiosi nei loro anni formativi, ma anche studiosi di grande prestigio da ogni parte del mondo. Ci ha lasciato una ventina di volumi, e centinaia di contributi minori, pubblicati in molte lingue.

Mauro Cappelletti è stato un uomo dalla personalità straordinaria, con una grande varietà di interessi. Alcuni aspetti del suo itinerario intellettuale sono talmente importanti che devono essere qui ricordati, poiché hanno contribuito a farne un giurista unico. ... [O]ne of the precious few della nostra epoca, così lo definì Sir Jack Jacob, nella sua *Premessa* a uno degli ultimi e più stimolanti libri di Cappelletti, *The Judicial Process in Comparative Perspective* (Oxford UP, 1988); come one of the precious few lo ricordano anche Marta Cartabia e Sabino Cassese nei loro contributi al Convegno internazionale *Processo e Costituzione: l'eredità di Mauro Cappelletti*, svoltosi a Firenze, a dieci anni dalla sua morte (gli atti del convegno, raccolti da V. Barsotti e da me, sono ora pubblicati in *Annuario di Diritto Comparato e di Studi Legislativi*, 2016, p. 1ss.).

In un precedente articolo dal titolo *Giustizia: riforma o rivolta (L'Astrolabio, 30 marzo 1969)* indicavo alcune radicali riforme, che sembrano consigliabili al fine di arrestare e curare la situazione di *cancrenoso disfacimento*, in cui versa in Italia la giustizia civile (ma simile discorso potrebbe farsi per la giustizia penale). Le riforme proposte - abolizione del giudizio di appello; soppressione del collegio, sostituito dal giudice unico in primo grado; collegio di tre giudici, in luogo del collegio *ad pompam* ⁽¹⁾ di sette giudici, in cassazione; introduzione di un meccanismo permanente di automatica abolizione degli organi giudiziari non giustificati da un ragionevole numero di procedimenti pendenti, e di automatico adeguamento del numero dei giudici alle concrete necessità dei veri organi giudiziari - sono parse "iconoclastiche" a qualcuno. Proposte iconoclastiche? A me non paiono tali. Ho anzi l'impressione che chiunque abbia dinanzi a sé un quadro esatto e realistico del processo di dissoluzione, in cui versa la giustizia italiana,

Mauro Cappelletti è stato processual civilista, costituzionalista ma, soprattutto, comparatista (e uno dei "Padri fondatori" della moderna scienza del diritto comparato), tant'è che lui stesso, in un "esame di coscienza" che costituisce una sorta di testamento spirituale, preferisce definirsi "processualcomparatista" anziché processualista (*Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee*, 1994, p. 157).

Non è questo il luogo per una rassegna delle opere di **Cappelletti**. Piuttosto, attraverso i suoi scritti più significativi, cercheremo di individuare gli aspetti essenziali del suo cammino intellettuale, che vede sempre comunque fusi processo e valori costituzionali nell'ottica della comparazione.

Innanzitutto, non sarà mai sottolineata abbastanza la capacità che **Cappelletti** ha sempre avuto di intuire, di anticipare, l'importanza e l'attualità di alcuni grandi temi che, fra l'altro testimoniano la sua sensibilità per i problemi e i bisogni della società, e il suo interesse e il suo impegno per i grandi valori e per la riforma: in una parola, la sua visione profetica. In quell'esame di coscienza che ho citato poco sopra, egli stesso scrive della sua opera: "mi sarebbe difficile indicare anche una sola delle mie pubblicazioni giuridiche ... la quale non sia stata ispirata da una *critica* della situazione - ossia dalla constatazione di un problema da risolvere - e da un *progetto* di soluzione e quindi di riforma" (p. 158). E' questa dote che lo portò, nel 1955, a scrivere un volumetto sul bisogno di una tutela speciale, "costituzionale", per i diritti e le libertà fondamentali sanciti nella nuova Costituzione repubblicana, sulla base dell'esperienza di altri ordinamenti, quali Austria, Germania, Svizzera - un dibattito, quello sull'introduzione di procedure analoghe alla *Verfassungsbeschwerde* o all'amparo, ricorrente nella dottrina italiana ma sempre senza successo. Altrettanto visionario il volume *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, del 1968, un periodo in cui ancora non si è verificata l'esplosione delle corti costituzionali, ma in cui già **Cappelletti** la prevede e propone una articolazione della giustizia costituzionale in modelli che ancora oggi resta convincente, intuendo altresì l'inevitabile declino del controllo politico, come dimostra la progressiva evoluzione del modello francese iscritto nella Costituzione della V Repubblica. Il 1973 è l'anno in cui viene pubblicato, a cura anche di Denis Tallon, il frutto del primo grande progetto internazionale promosso da Mauro Cappelletti sulle *Fundamental Guarantees of the Parties in Civil Litigation*: qui il nuovo non sta solo nell'estendere al processo civile una riflessione fino ad allora prevalentemente rivolta al processo penale, ma nell'affermare la necessità di andare oltre le "garanzie formali" per renderle "effettive ed accessibili a tutti, e non una presa in giro per la parte più debole" (*Dimensioni della giustizia*, cit., p. 163).

Fundamental Guarantees rappresenta l'inizio del monumentale lavoro di **Cappelletti** sull'accesso alla giustizia nei suoi vari aspetti, tutti tesi a mettere in risalto la dimensione sociale del processo.

E' del 1975 il volume *Toward Equal Justice. A Comparative Study of Legal Aid in Modern Societies* (curato con J. Gordley e E. Johnson, jr): il tema del costo del processo e dell'assistenza giudiziale e stragiudiziale ai meno abbienti, mai prima di allora oggetto di una riflessione scientifica, giuridica e politica, assume nell'approccio di **Cappelletti** una valenza fondamentale: se "democrazia significa anzitutto *partecipazione*", che processo è quello in cui una parte è "nell'impossibilità di effettivamente partecipare" se non "un attentato contro ciò che di più essenziale si ha nel processo giurisdizionale?" (*Dimensioni della giustizia*, cit., p. 165). *Toward Equal Justice* affronta il tema in una dimensione comparativa assai ampia, in un momento in cui molti ordinamenti affrontano e danno una risposta al problema sociale - non l'Italia, peraltro, in cui il problema della parte povera ha continuato per molto tempo ad essere affrontato nella ottocentesca prospettiva "caritatevole" (con l'eccezione delle controversie di lavoro regolate dalla legge n. 533 del 1973, l'unica riforma in cui l'impegno, anche civile, di Cappelletti per il suo Paese è riuscito a tradursi in realtà, come lui stesso scrive, con una certa amarezza, in *Dimensioni della giustizia*, cit., p. 158).

Sono del 1978-79 i sei tomi che chiudono il *Florence Access-to-Justice Project*, scandagliando in una dimensione comparativa ormai planetaria i vari aspetti del tema, oltre a quello già ricordato della giustizia dei poveri. Il primo aspetto è quello degli interessi collettivi, superindividuali, diffusi, che **Cappelletti** chiama della "povertà organizzativa", in cui il problema o bisogno sociale è quello di costruire forme di tutela capaci di rompere l'isolamento della singola vittima, di rendere quindi possibili nuove forme di tutela. A fronte della crescente importanza dei problemi legati alla produzione di massa, al consumo di massa, alla responsabilità di massa, all'inquinamento ambientale, che mal sopportano le antiquate concezioni individualistiche della legittimazione ad agire, servono invece nuovi tipi di azione - le *class actions* dell'esperienza statunitense, ad esempio, che ancora stentano a prendere quota in molti ordinamenti, specialmente di *civil law* - e una conseguente evoluzione delle garanzie da garanzie individuali a garanzie sociali o di gruppo. La capacità di intuizione di **Cappelletti** lo porta poi a individuare la terza ondata dell'accesso in una galassia sempre in movimento di strumenti e tecniche, divenute sempre più attuali e diffuse nella realtà odierna con il nome di ADR - *Alternative Dispute Resolution*. Si assiste oggi a una vera e propria corsa all'ADR, ma ormai diversa da quella che usciva dalle pagine di *Access to Justice*. Accanto all'entusiasmo per il fenomeno, è diffusa la sensazione che sia in atto una privatizzazione della giustizia, e che l'ADR abbia trasformato la questione dell'accesso alla giustizia, limitando in realtà il più possibile l'accesso alle corti. Siamo lontani dalla visione di Cappelletti, secondo il quale la terza ondata avrebbe dovuto accompagnarsi alle prime due ondate dell'accesso alla giustizia, e non sostituirsi ad esse, nell'ottica di migliorare l'accesso alle corti (sul tema può vedersi, se si vuole, il mio *La cultura dell'ADR: una comparazione fra modelli*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2015, p. 495ss).

La seconda fondamentale dimensione dell'itinerario intellettuale di Cappelletti è data dalla comparazione. Fin dai primi studi, Cappelletti ha sempre guardato ai suoi temi in un'ottica comparativa, utilizzando un metodo che è pure assai degno di nota. Cappelletti non è interessato a una analisi tecnica o strutturale e astratta delle differenze e dei punti di contatto, così come non gli è

considererà invece quelle proposte assai ragionevoli e fors'anche moderate: - a parte poi il fatto che le principali fra esse, come già avvertivo nell'articolo menzionato, trovano rispondenza nel sistema giuridico di molti altri Paesi, in particolare tanto dei Paesi socialisti quanto di quelli di *common law* ⁽²⁾ (Inghilterra, USA, ecc.).

E' l'ora, insomma, di guardare in faccia la realtà, e di portare la critica spregiudicata e realistica e le conseguenti proposte ricostruttive, per quanto rivoluzionarie esse possano apparire a taluno, anche nel campo dell'amministrazione della giustizia, alla quale tutti siamo, almeno in potenza, vitalmente interessati!

Pochi dati statistici saranno sufficienti, mi pare, a dare un quadro non mistificatorio della tragica realtà italiana in questa materia. Mi limito alle statistiche giudiziarie civili (inclusive di quelle attinenti alle controversie in materia di lavoro), ma non senza avvertire che quelle in materia penale

sufficiente fermarsi all'acquisizione di nuova conoscenza. **Cappelletti** intende piuttosto la comparazione come ricerca di soluzioni, come strumento di politica del diritto, quel che gli preme è trasformare le istituzioni di cui avverte l'insufficienza o l'ingiustizia: e la comparazione gli è essenziale per trovare la soluzione migliore - la *promising solution*". E' chiaro che questa concezione del metodo comparativo, e i fini che gli attribuiva, portavano Cappelletti a coltivare una dimensione della comparazione diversa da quella tradizionale, incentrata su pochi sistemi giuridici nazionali, prevalentemente di *civil law*, e caratterizzata da un approccio dualista, che si limitava cioè a due sistemi giuridici, "ciascuno dei quali da considerare come un sistema giuridico chiuso, non coinvolto in alcuna forma di comunicazione" (così S. Cassese nell'*Elogio di Mauro Cappelletti*, in *Annuario*, cit., p. 235). Quel che invece colpisce nell'opera di **Cappelletti** è in primo luogo l'allargamento alla tradizione di *common law*, e soprattutto al diritto degli USA, che sicuramente contribuisce a relativizzare l'apparato concettuale cui eravamo abituati; in secondo luogo, è il suo progressivo distacco a questo o da quell'ordinamento, da questa o quella tradizione giuridica per aprirsi sempre più ad una visione globale, universalistica. Quel che sempre più interessa a Cappelletti è l'individuazione del problema sociale al fine di ricercare le risposte in una varietà sconfinata di esperienze giuridiche e culturali. In tal modo, Cappelletti mostra di essere sensibile all'esigenza di recuperare, attraverso la comparazione, l'universalità del fenomeno giuridico (il punto è già acutamente sottolineato nella recensione che Alessandro Pizzorusso scrisse per la *Riv. trim. dir. proc. Civ.* del 1968 al volume sul *Controllo giudiziario*), universalità che si era andata perdendo con la nazionalizzazione del diritto, ma che la realtà odierna insofferente dei confini nazionali aiuta a recuperare - anche se oggi deve fronteggiare gli antistorici rigurgiti di nazionalismo. Non sorprende dunque certamente che tra i suoi interessi ricorrenti sia la dimensione transnazionale e sovranazionale del diritto, che egli guardi all'Europa come fonte del diritto, e all'integrazione europea attraverso il diritto. Non è un caso che, dopo la conclusione dell'*Access to Justice Project*, metta mano ad un altro grandioso progetto di ricerca, *Integration Through Law*, sei volumi pubblicati nel 1986-87, "sul presente, sulle trasformazioni e sulle prospettive future di un ordine giuridico non più imbrigliato all'interno di rigidi confini nazionali, ..., un'ulteriore grande testimonianza dell'impegno di un uomo interessato più al diritto da fare che a quello già fatto, convinto che anche dall'opera dello studioso dipende il corso delle cose" (così N. Trocker, *Processo e Costituzione nell'opera di Mauro Cappelletti: Elementi di una moderna "teoria" del processo*, in *Annuario*, cit., p. 164).

E' evidente, infine, che simili aperture, insieme alle virtù profetiche, non potevano coesistere con il dogmatismo ancora dominante nella dottrina giuridica italiana, e in particolare fra i processualisti. Cappelletti è stato assai poco incline, e comunque poco interessato, alle costruzioni dogmatiche, alle categorie e ai concetti fini a sé stessi: "[L']età dei sogni dogmatici è finita": scriveva in *Dimensioni della giustizia*, cit., p. 183. E' significativo (lo ricorda Trocker nel suo contributo citato, p. 158) che nel 1962 la sua prolusione maceratese sia un vero e proprio manifesto programmatico dal titolo "Ideologie nel diritto processuale", e che nella Premessa al volume *Processo e ideologie* del 1969, p. VII, il Maestro dichiarò di mettere "radicalmente in contestazione un metodo di studio tipicamente scolastico, dogmatico e formalistico, inteso alla ricerca di una scienza 'pura' e ideologicamente neutrale"; e di concepire invece "il diritto come fenomeno sociale e ... la scienza giuridica come scienza sociologico-valutativa, e non formale, scienza di problemi pratici e non di astratte sistemazioni concettuali, scienza di risultati concreti e non di aprioristiche deduzioni, scienza... di scelte creative e quindi responsabili, e non di automatiche conclusioni". I temi dunque di **Cappelletti** sono quelli che gli consentono di combattere contro le incrostazioni arcaiche del processo (il pensiero va al grande affresco storico-comparativo su *La testimonianza della parte nel sistema dell'oralità* del 1962), di battersi per una maggiore rapidità del processo e per una migliore qualità della giustizia, per un più corretto bilanciamento fra poteri delle parti e poteri del giudice, per una maggiore responsabilizzazione di quest'ultimo, proporzionale all'espansione del ruolo della giurisdizione... Molte delle idee di **Cappelletti** hanno trovato riscontro in un grande movimento di riforma del processo civile che attraversa, a cavallo del terzo millennio, vari ordinamenti sia di *civil law* che di *common law* (si veda *The Reforms of Civil Procedure in Comparative Perspective*, 1985, curato da N. Trocker e da me); egli non ha invece raccolto in Italia quello che il suo impegno avrebbe meritato, e che avrebbe potuto rendere migliore questo Paese, dandogli una giustizia più rapida e più giusta.

1 www.instefanaconi.it

Ad pompam

"Per pompa", cioè per pura ostentazione; dote *ad pompam* era chiamata quella di cui si maggiorava falsamente l'entità, in modo che la famiglia dotante apparisse molto più ricca di quanto in realtà non fosse. "... dichiaro, e testifico qui sottoscritto Don Francesco Antonio Lacquaniti di Ionadi, Figlio legittimo, e naturale del quondam Don Giovanni, come avendo contratti Sponzali per verba de futuro colla Signora Donna Luccia Brancia, e per essa col Signor Don Tomaso Suo Padre, e quelli intendo contrarre per verba de praesenti, servata la forma della Santa Romana Chiesa, e perché si dovranno stipulare li Capituli Matrimoniali, ossia Alberano, o promissione di dote, quali per miei giusti fini, ed ad pompam, devono apparire nel modo seguente, cioè nella Somma di docati mille, e Settecento ad uso di Dote, quando la Verità si è che il Sudetto Signor Don Tomaso, per il matrimonio felicissimo, che s'avrà da contraere fra me, e la Sudetta Signora Donna Luccia, seu Pavoluccia Brancia, solamente è obligato darmi Docati quattrocento cinquanta di contanti, Docati quattrocento di Cenzi perpetui, ad uso di docati Sei a Tari, Docati trecento cinquanta ad uso di Dote, consistente in mobili, ed Oro, estimandolo da comuni esperti, ad uso di dote, quali sono mille e duecento. E alcuni vestiti del modo seguente per dono, e regalo gratuito extra dotem: Andrè due, Lisci, uno Negro, e l'altro Acquamari, poco usati. Uno Vestito di druetto Sgarlato, consistente in faldiglia, e Canduscio, usati. Un Canduscio acquamari, e faldiglia, poco usati. E per essere così la

non sarebbero meno drammatiche; e desumo i dati da calcoli compiuti sulla base delle raccolte ufficiali dell'Istituto Centrale di Statistica di Roma.

Nel 1955, la durata media dei processi civili in primo grado è stata, davanti ai conciliatori, di 175 giorni, davanti ai pretori di 320 giorni, davanti ai tribunali di 545 giorni. In appello, la durata media è stata di 410 giorni davanti ai pretori, di 478 giorni in tribunale, e di 428 giorni in corte d'appello. In cassazione, la durata media è stata di 678 giorni.

Si trattava già, com'è evidente, di una durata eccessiva, tale da squalificare il nostro sistema processuale, negandone non soltanto l'adequatezza alle esigenze tecniche della vita contemporanea – che implica efficienza e rapidità – ma altresì il carattere di democraticità.

Verità, che ci siamo convenuti pella Dote, come sopra, jo sottoscritto futuro Sposo casso, ed annullo li Sudetti Capitoli Matrimoniali faciendi in forma publica, e per qualsivoglia Notare, e solamente voglio che vaglia la presente Carta Firmata di me, e di Don Tomaso mio futuro Socero, e così deve compiere alla Dote, come fu annotato nella presente Scrittura, firmata di mia propria Mano, e di detto Don Tomaso mio Socero, in presenza delli Sottoscritti Testimoni, e Notar Reggio...” (Nr Domenico Brancia di Nicotera, 14.8.1752, folio 31 a fronte (allegato). “... non sono dovuti perché furono a pompa dotati...” (Nr Luigi Inzitari Cannella di Francica/Mileto, folio 21 a fronte).

2 www.laleggepertutti.it

Common law (*d. comp.*): Sistema giuridico inglese (e dei paesi anglosassoni, in genere) sviluppatosi ad opera delle *Corti regie di giustizia*. La struttura giuridica elaborata dalle Corti è profondamente diversa da quella di tradizione romanistica di *civil law* [vedi]. Il *common law* si è sviluppata essenzialmente come *diritto giurisprudenziale*, per cui sono gli stessi **giudici**, basandosi anche sulle sentenze del passato, attraverso le loro pronunce, a **creare il diritto**, *vincolando*, così, le decisioni giurisprudenziali successive (*cd. Case laws*).

Caratteristico dei sistemi di *common law* è lo scarso valore pratico della tradizionale *partizione romanistica* tra diritto privato e diritto pubblico.

Processo democratico significa anzitutto un processo la cui durata non sia eccessiva. E' chiaro infatti che un'eccessiva durata nuoce sempre soprattutto alla parte che, essendo economicamente meno forte, ha più urgenza di ottenere quanto le sia dovuto: onde le lungaggini del processo offrono inevitabilmente alla parte più ricca una situazione di privilegio nei confronti dell'avversario, situazione accentuata dall'inesistenza, nel nostro Paese, di un efficace sistema di *patrocinio gratuito per i poveri* ⁽³⁾ (cfr. i nostri articoli in *L'Astrolabio*, 12 maggio 1968 e 9 marzo 1969).

Un crescendo pauroso.

Ma la cosa più grave è che i dati statistici, testè riportati, si sono poi andati ulteriormente aggravando, in un crescendo veramente pauroso. Già nel 1958, la durata media dei processi di primo grado era salita a 201 giorni davanti agli uffici dei conciliatori, a 387 giorni nelle preture, a

3 www.camerapenalelucca.it

Patrocinio a spese dello Stato - Nota storiografica - pubblicata il 24/07/2020

PATROCINIO A SPESE DELLO STATO

Breve nota storiografica

Tra i molteplici diritti soggettivi enumerati nella parte prima della Costituzione italiana, il diritto di accesso alla giurisdizione costituisce un cardine fondamentale delle norme a tutela dei consociati perché certifica il diritto di ogni individuo ad agire in giudizio per la tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive *rectius* permette a chiunque di far fronte a torti o ingiustizie attraverso il complesso meccanismo della giurisdizione.

Tuttavia, se ci si limitasse a quanto appena affermato, il principio rischierebbe di dare adito a notevoli disuguaglianze, giacché adire alla giurisdizione significa sobbarcarsi i costi e le spese necessarie in relazione alla pretesa fatta valere (es. tasse statali, costo economico dei professionisti - legali e non - materiale di causa etc.). Da qui l'affermazione secondo cui le persone in possesso di buone capacità economico-finanziarie non troverebbero ostacoli nell'adire la giurisdizione perché capaci di sostenere i costi economici della difesa; diversamente, coloro che sono finanziariamente più vulnerabili, i c.d. *non abbienti*, sarebbero sistematicamente esclusi dall'accesso alla giustizia, in quanto proprio il costo da sopportare diverrebbe il primo fattore dissuasivo nell'affrontare le impervie vie della tutela giurisdizionale, così negando, di fatto, il diritto astrattamente previsto dall'art. 24 co. 1 Cost. con riflessi anche sull'art. 3 co. 2 cost. in tema di uguaglianza sostanziale.

Proprio per evitare la situazione appena menzionata, il legislatore costituente ha rubricato, all'art. 24 co. 2 della carta costituzionale, l'obbligo per lo Stato italiano di garantire, per tutte le persone non abbienti, i mezzi per agire e per difendersi di fronte ad ogni giurisdizione attraverso la previsione di appositi istituti, fra cui il patrocinio a spese dello Stato.

Le origini dell'istituto sono piuttosto risalenti: già nel tardo diritto romano era prevista la possibilità, concessa a vedove, orfani e persone *miserabili*, di essere giudicate direttamente dal Tribunale imperiale romano in forza della protezione sociale esercitata nei loro confronti da parte degli esponenti del regno Carolingio [1] mentre, successivamente, numerosi statuti medievali disponevano l'istituzione a termine di un giureconsulto con potere di patrocinio per le cause dei predetti soggetti [2], come nell'anno 1233, quando a Parma fu previsto per la prima volta l'istituto del funzionario dello Stato chiamato *Difensore del Povero* [3]. Allo stesso tempo, altri Stati iniziarono a prescrivere l'accollo della difesa dei poveri alle classi degli avvocati e procuratori istituendo un titolo onorifico specifico: perciò l'avvocato o il procuratore che avesse patrocinato una causa per un *non abbiente* sarebbe stato obbligato a effettuare la propria opera interamente *pro bono*, senza percepire alcun compenso professionale.

Con l'avvicinarsi dell'unificazione dello Stato italiano gli strumenti di sostegno all'accesso alla giustizia ai meno abbienti si ridussero a due tipologie: una basata sulla costituzione di un onere in capo ai membri della classe forense di patrocinare *pro bono* le persone meno abbienti (patrocinio gratuito obbligatorio [4]) ed un'altra fondata sull'istituzione di uffici legali di rilievo pubblicistico, in cui lo Stato interveniva per retribuire i professionisti (Avvocatura dei Poveri [5]). L'istituto dell'Avvocatura dei Poveri nasceva, inizialmente, nel Regno di Sardegna, come fondazione privata ad Alessandria e, parallelamente, come istituto a carattere pubblicistico a Vercelli, Novara e Cuneo. Degna di essere menzionata è la legge Rattazzi sull'ordinamento giudiziario n. 3871 del 13.11.1859 con cui il legislatore Piemontese istituì, presso ciascuna corte d'appello, un ufficio formato da un avvocato e da un procuratore dei poveri, inseriti presso l'organo magistratuale, con le funzioni di patrocinio per i non abbienti mentre, dall'altro lato, sopprime gli uffici dell'avvocatura dei poveri di istituzione privata e comunale.

Successivamente alla costituzione del Regno d'Italia l'istituto dell'Avvocatura dei Poveri venne esteso, con i R.D. 21.4.1862 n. 620 e 21.9.1862 n. 851, rispettivamente alle provincie di Napoli e della Sicilia. Tuttavia il sistema entrò in crisi per ragioni di bilancio pubblico a causa delle eccezionali spese alle quali lo Stato doveva far fronte [6], tanto che a livello parlamentare vi furono numerose discussioni [7] circa il mantenimento dell'istituto o, piuttosto, il suo abbandono in favore di altri, e meno (fiscalmente) impegnativi, sistemi di tutela delle classi meno abbienti [8].

L'esito del percorso parlamentare fu proprio l'eliminazione dell'istituto dell'Avvocatura dei Poveri: la Legge Cortese del 6.12.1865 n. 2626 abrogava tutti gli uffici degli avvocati e procuratori dei poveri esistenti e retribuiti a spese dell'Erario, ad eccezione di quelli istituiti con private fondazioni. Per sopperire alla mancanza dell'istituzione appena cessata il legislatore, attraverso il R.D. 6.12.1865, n. 2627, regolamentò l'ufficio del patrocinio in favore dei non abbienti come incarico essenzialmente gratuito e onorifico, realizzando pienamente l'idea di quella corrente parlamentare che voleva, da una parte eliminare il peso fiscale della tutela dei poveri dalle spalle dello Stato e, dall'altra, cercare di innalzare l'importanza *morale* della difesa del meno abbiente. Pertanto, è proprio dal 1865 che il mandato difensivo esercitato in favore dei poveri è divenuto *gratuito* nel vero senso della parola ed è da lì che è nato l'obbligo di patrocinio direttamente discendente dall'iscrizione nell'albo professionale, salvo i casi di sovvenzione da parte di un istituto privato dell'avvocatura per i poveri.

Solo nel 1923 il legislatore mise mano ad una profonda riorganizzazione dell'assistenza ai non abbienti, disciplinandola organicamente in un provvedimento legislativo (Regio Decreto 30.12.1923 n. 3282) che si poneva in piena discontinuità rispetto alle precedenti esperienze. Il fattore di ispirazione della riforma introdotta dal legislatore fascista si poteva già riconoscere fin dall'esordio del provvedimento stesso dove, proprio all'art. 1 della predetta legge, veniva prescritto che *il gratuito patrocinio dei poveri è un ufficio onorifico ed obbligatorio della classe degli avvocati e dei procuratori*. La riorganizzazione della disciplina permise anche una

675 giorni nei tribunali; e queste cifre si alzano ulteriormente, nel 1961, rispettivamente a 288 giorni, 456 giorni, e 737 giorni. In appello, la durata media è stata, sempre nel 1961, di 653 giorni in pretura, di 635 giorni in tribunale, e di 606 giorni in corte d'appello; 711 giorni la durata media in cassazione. Ma la parabola ancora non aveva toccato, nel 1961, la sua fase più alta! Nel 1965 e nel 1966, che sono gli ultimi anni per i quali possiamo effettuare calcoli precisi basati sulle menzionate raccolte ufficiali, si ha una durata media dei giudizi di primo grado rispettivamente di 328 e 338 giorni davanti ai conciliatori, di 529 e 540 giorni in pretura, e di 824 e 851 giorni in tribunale; mentre negli stessi due anni la durata media dei giudizi di secondo grado è rispettivamente di 854 e 882 giorni in tribunale, e di 643 e 633 giorni in corte di appello. In cassazione, la durata media balza a record impressionanti: rispettivamente 1.073 e 1.034 giorni, quasi tre anni!

più precisa delimitazione dell'ambito di applicazione dell'istituto perché, oltre a comprendere i settori civile e amministrativo (tradizionalmente quelli sempre interessati dalle procedure per i non abbienti), comprendeva anche i giudizi penali, i cui destinatari del provvedimento di ammissione potevano essere l'imputato, la parte civile, il responsabile civile e la persona civilmente obbligata per la pena pecuniaria, cittadini italiani o stranieri [9]. Presupposto principale per l'ammissione al beneficio era la prova da parte del richiedente di versare in un vero e proprio *stato di povertà*, intendendosi con tale inciso non la nullatenenza, *ma uno stato in cui il ricorrente non sia in grado di sopportare alle spese della lite* [10], che doveva essere fornita attraverso la produzione di un'attestazione del sindaco del comune in cui il richiedente aveva il domicilio o la residenza, previa esibizione di un certificato dell'agenzia delle imposte da cui doveva risultare l'ammontare delle imposte pagate dall'interessato e il parere dell'agenzia sullo stato di povertà del soggetto. La richiesta di ammissione al beneficio si presentava con ricorso, in carta libera per quanto riguardava il processo penale, in bollo per i procedimenti civili e amministrativi, che doveva essere sottoscritto dalla parte e da un avvocato o un procuratore. E' bene precisare sin da subito che nel procedimento penale la decisione sull'ammissione al patrocinio gratuito spettava al giudice competente e, nella fase dell'istruzione sommaria, al pubblico ministero e l'ammissione al beneficio permetteva la designazione da parte dell'Autorità procedente di un difensore d'ufficio, senza che il beneficiario dell'istituto avesse facoltà di scelta o di ingerenza nella decisione. In tale ambito l'avvocato o il procuratore legale designato non potevano rifiutare l'incarico, salvo la dimostrazione di un *grave e giustificato motivo* così come previsto dall'art. 31 R.D. n. 3282 del 1923, e, soprattutto, dovevano trattare il processo "secondo la propria scienza e coscienza", sotto la sorveglianza immediata della magistratura che, in determinati casi, poteva adottare provvedimenti necessari [11].

Ad ogni modo, nei procedimenti civili e amministrativi il richiedente doveva dimostrare, oltre al proprio stato di povertà, anche la probabilità di esito positivo della causa necessitando del benessere di una commissione amministrativa (non giudiziaria) a cui era demandata la decisione sull'ammissione al beneficio.

L'avvento della Carta Costituzionale determinò una serie di frizioni con il sistema previsto dal R.D. 30.12.1923 n. 3282 perché, proprio l'obbligo di richiedere l'ammissione al beneficio alla commissione, finiva per far dipendere l'accesso alla giurisdizione del cittadino dalla decisione di un organo amministrativo, in palese violazione degli artt. 24 co. 1 e art. 25 cost. Tuttavia non tutti i principi posti a fondamento del Regio Decreto furono abbandonati, in quanto la Corte Costituzionale si esprime positivamente sull'obbligatorietà del patrocinio gratuito, così come già regolato dal provvedimento regio, ribadendo il principio secondo cui *la tutela del lavoro non esclude che la legge possa imporre prestazioni gratuite per ragioni di interesse generale ai sensi dell'art. 23 della Costituzione* [12].

E' stato necessario attendere l'anno 1973 per vedere l'introduzione del patrocinio a spese dello Stato inteso come *prestazione professionale onerosa corrisposta dallo Stato*. Tale istituto giuridico fu creato con la L. 633/1973 per le sole controversie di lavoro e previdenza sociale, poi successivamente esteso alle controversie riguardanti la materia dell'adozione e dell'affidamento dei minori (L. 4 maggio 1983 n. 184). Il principio fondamentale accolto dal legislatore era mutuato da altri Stati Europei ed era basato sulla previsione di un sistema in cui era l'organo pubblico statale che si assumeva il costo di tutte le spese necessarie per lo svolgimento del procedimento (es. diritti di copia, contributo unificato, etc) nonché il pagamento dei diritti, compensi ed onorari dei difensori, consulenti tecnici ed ausiliari intervenuti nel processo, sulla base delle tariffe ordinarie esistenti in relazione alla categoria di riferimento.

Riguardo al processo penale, risale all'anno 1990 un serio intervento riformatore della materia con cui, mediante l'approvazione della L. n. 217 del 30.7.1990, era disposta l'abrogazione del R.d. 30 dicembre 1923 n. 3282 e, conseguentemente, cessava di esistere nel sistema penale italiano il patrocinio gratuito. In tal modo tramontava definitivamente la figura dell'avvocato che assisteva *pro bono* il cliente, individuando, piuttosto, la figura di riferimento in un professionista che, al venire in essere di certi presupposti, non doveva essere retribuito dall'assistito ma inviare le richieste circa le sue spettanze nei confronti dello Stato stesso, quasi che quest'ultimo fosse un mero sostituto del cliente nel pagamento dell'onorario.

Per l'applicazione generalizzata del patrocinio a spese dello Stato in tutti i settori dell'ordinamento si è dovuto attendere l'emanazione del DPR 30.5.2002 n. 115 con cui, sulla scorta della L. 134/2001 (mai attuata in quanto trasfusa nel testo unico predetto), il patrocinio a spese dello Stato è stato esteso a tutti i giudizi civili e amministrativi.

Alcuni dati statistici

Al fine di comprendere l'importanza che ha assunto la tutela dei non abbienti è opportuno segnalare alcuni dati statistici elaborati nella Relazione semestrale sull'applicazione della normativa in materia di patrocinio a spese dello Stato e riferita ai procedimenti penali del Ministero della Giustizia.

Con riferimento all'anno 2018 (ultimo anno di rilevazione fino ad ora disponibile) le persone che hanno richiesto l'ammissione al beneficio a spese dello Stato sono state 199.176 di cui il 27,3% (54.456) nel Nord Italia, il 16,8% (33.385) nel Centro Italia, il 28,5% e 27,4% nel Sud (56.811) e nelle Isole (54.524). Sempre con riferimento alla stessa annata, i beneficiari si distribuiscono su una stragrande maggioranza di soggetti indagati, imputati e condannati (88,2%) con la restante minoranza delle persone offese e danneggiate (11,8%), comunque in aumento rispetto agli anni precedenti [13].

Le rilevazioni confermano che nell'anno 2018, sul totale dei soggetti interessati, circa il 77,6% di domande è stata presentata da cittadini italiani mentre per quanto riguarda gli stranieri extracomunitari la percentuale è del 22,4%, fra questi il 43% risulta residente

Situazione vergognosa.

Sono dati che non richiedono commento. Essi mettono in luce una situazione che fa vergogna allo Stato italiano, ed a ciascun cittadino italiano individualmente. E si badi bene che tale scandalosa durata dei procedimenti civili, non è affatto la conseguenza di un numero inadeguato di giudici operanti nell'ordinamento giudiziario italiano. Al contrario, abbiamo un numero di giudici che, comparato con quello "di altri Paesi, è semmai sovrabbondante se non addirittura pletorico (si pensi soltanto che i giudici della Suprema Corte americana sono nove, mentre noi abbiamo centinaia di giudici alla Corte di cassazione), come ha riconosciuto anche il Presidente Saragat in un discorso tenuto il 14 luglio 1966 nella sua veste di Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura ⁽¹⁾.

al Nord Italia, il 28,2% al Centro mentre nel Sud e nelle Isole la percentuale si assesta rispettivamente sul 15,2% e sul 13,3%.

Riguardo alle spese lorde relative all'anno 2018 lo Stato italiano ha rilevato un costo lordo di € 182.215.914 IVA inclusa circa, di cui il 95,5% è stato devoluto al pagamento delle parcelle degli avvocati difensori delle parti (€ 173.534.768 IVA inclusa), stimando un costo pro capite pari ad € 1.083,00 su base triennale.

Lucca, 22.7.2020

Il responsabile dell'Osservatorio Patrocinio a spese dello Stato e Difesa di Ufficio Camera Penale di Lucca

Avv. Roberto Bonacchi

[1] Cfr. A. Segre, *La tutela dei poveri nella storia del diritto italiano*. Dissertazione di laurea, Regia Università di Torino, a.a. 1906-1907, Torino 1907, pp. 10 sgg.; C. Natalini I, *Per la storia del foro privilegiato dei deboli nell'esperienza giuridica altomedievale*, Bologna 2008, pp. 4-5; EAD., *Il giudice dei pauperes nei capitolari carolingi*, in *Il 'privilegio' dei 'proprietari di nulla'*.

Identificazione e risposte alla povertà nella società medioevale e moderna. Convegno di studi Napoli 22-23 ottobre 2009, a cura di A. Cernigliaro, Napoli 2010, pp. 59-71., così come indicato nel saggio "*Avvocazia dei poveri, Avvocatura dei poveri, Gratuito patrocinio: la tutela processuale dell'indigente dall'Unità ad oggi*" di Federico Alessandro Goria

[2] Così ad esempio gli statuti di Vercelli del 1241, par. 116; cfr. *Statuta communis Vercellarum*, a cura di G.B. Adriani, in *Historiae patriae monumenta*, XVI-2, Augustae Taurinorum 1877, coll. 1137-1138. Analogamente quelli di Bologna del 1250; cfr. A. Segre, op. cit., pp. 63-64.

[3] cfr. Cipriani, *Il patrocinio dei non abbienti in Italia*, in *Foro It.* 1994, p. V, 83

[4] Il sistema intendeva configurarsi secondo una difesa gratuita d'ufficio imposta all'avvocatura. Tale meccanismo si era sviluppato nel Granducato di Toscana, nel Regno delle due Sicilie e nel Ducato di Milano dove sin dalla metà del XVI sec. gli Statuti di Milano prescrivevano che un Collegio di avvocati dovesse scegliere con cadenza annuale un gruppo di professionisti legali, incaricati di prestare obbligatoriamente e gratuitamente il patrocinio agli indigenti e agli inabili.

[5] L'istituto dell'Avvocatura dei Poveri si è formato nel Regno Piemontese all'incirca nella seconda metà del XIV secolo e, successivamente, è stato adottato nella Roma papalina e negli Stati pontifici prima dell'unificazione della legislazione italiana.

[6] Cfr. *Avvocazia dei poveri, Avvocatura dei poveri, Gratuito patrocinio: la tutela processuale dell'indigente dall'Unità ad oggi* di Federico Alessandro Goria pagg. 45-47

[7] Cfr. da un discorso dell'on. Oronzio De Donno alla Camera dei Deputati del 20.4.1963 che esordiva con le seguenti parole "Fra le cause di aggravio del bilancio vi ha senza dubbio la pubblica clientela de' poveri..."

[8] Il dibattito parlamentare si sviluppò fra il 1863 e il 1865.

[9] Sul punto è necessario specificare che, indipendentemente dalla circostanza che lo straniero fosse o meno residente nel territorio dello Stato, l'interessato doveva solo provare lo stato di non abbienza per accedere al beneficio ex art. 14 r. d. n. 3282 del 1923. Cfr. R.G.Rodio, *Difesa giudiziaria*, cit., 80.

[10] Cfr. Capitolo I - Parte II della monografia Paola Sechi, *Il patrocinio dei non abbienti nei procedimenti penali*, Collana Studi di diritto processuale penale raccolti da Giovanni Conso, Milano, Giuffrè, 2006, 107-144.

[11] Cfr. Capitolo I - Parte II della monografia Paola Sechi, *Il patrocinio dei non abbienti nei procedimenti penali*, Collana Studi di diritto processuale penale raccolti da Giovanni Conso, Milano, Giuffrè, 2006, 107-144.

[12] Cfr. Cort. Cost. 22 dicembre 1964 n. 114 e Cort. Cost. 12 aprile 1973 n. 3.

[13] Probabilmente su questo dato influisce sempre di più la normativa introdotta all'art. 76 co. 4 ter Dpr 115/2002 che prevede l'ammissione al beneficio per le persone offese e danneggiate di alcuni gravi reati (es. 572, 609 bis etc) anche al di fuori dei limiti di reddito.

1 Nota nel testo. Cfr. Nuovo discorso del Presidente Saragat al Comitato Superiore, in *Rassegna dei Magistrati*, VI (1966), p. 357, dov'è osservato che, anche rispetto alla Francia "pur compresa fra i Paesi a più alto numero di magistrati", "il nostro Paese ha il corpo giudiziario più numeroso".

Davvero dunque "iconoclastiche" le nostre proposte di radicale riforma (⁴), una riforma che rigetti finalmente i lussi assurdi e le pompose formalità di una giustizia sgangherata e, nei suoi risultati se non anche nelle intenzioni, classista?

Doverosa contestazione. Siamo, sì, anche noi, gli "iconoclasti" per la giustizia!

Ma siamo, appunto, per una giustizia per tutti e non per coloro soltanto, che possono attendere in tranquillità il lungo passaggio dei mesi, degli anni, dei lustri occorrenti per avere giustizia, oppure possono permettersi di "snobbare" la giustizia dello Stato rivolgendosi a costosi arbitrati, magari in terra straniera.

La Giustizia è la nostra Chiesa, ma in questa Chiesa, divenuta decrepita e iniqua e libresca, dobbiamo portare la nostra sete di rinnovata e vera giustizia, la nostra doverosa contestazione.

Mauro Cappelletti

4 www.altalex.com

Sulla Gazzetta Ufficiale del 3 ottobre 2021 è stata pubblicata la **legge 27 settembre 2021, n. 134** contenente la *Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*.

Il provvedimento consta di due articoli: il primo contiene deleghe al Governo, da esercitare entro un anno con l'adozione di uno o più decreti legislativi, al fine di modificare il codice di procedura penale, le norme di attuazione, il codice penale e le leggi speciali, l'ordinamento giudiziario per quanto riguarda in particolare i progetti organizzativi delle procure; riformare il regime sanzionatorio dei reati; introdurre una disciplina organica della giustizia riparativa; introdurre una disciplina organica dell'ufficio per il processo penale.

Il secondo contiene novelle al codice penale e al codice di procedura penale, immediatamente precettive.

In generale, le disposizioni della legge sono riconducibili all'esigenza di accelerare il processo penale anche attraverso la sua deflazione e digitalizzazione.

Qui di seguito si riportano, sinteticamente e per temi, le principali previsioni dell'articolato normativo.

Digitalizzazione e processo penale telematico

Il provvedimento promuove la digitalizzazione del processo penale affermando il principio della obbligatorietà dell'utilizzo di modalità digitali tanto per il deposito di atti e documenti quanto per le comunicazioni e notificazioni. Viene pertanto previsto che, pur garantendo una gradualità nell'implementazione del processo penale telematico, attraverso una disciplina transitoria, il legislatore delegato consenta l'impiego di modalità non telematiche solo in via di eccezione.

A supporto del processo di digitalizzazione, è demandato al Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri per l'innovazione tecnologica e per la pubblica amministrazione, l'approvazione di un **piano triennale per la transizione digitale della amministrazione della giustizia** nonché la costituzione di un **Comitato tecnico-scientifico, quale organismo di consulenza e supporto nelle decisioni connesse alla digitalizzazione del processo**.

Notifiche all'imputato e processo in assenza

Nell'ottica della velocizzazione del procedimento viene previsto che **solo la prima notificazione all'imputato**, nella quale egli prende conoscenza del procedimento a suo carico, **e quelle relative alla citazione a giudizio in primo grado e in sede di impugnazione**, vengano effettuate **personalmente all'imputato**; tutte le altre potranno essere effettuate al difensore di fiducia, al quale l'imputato avrà l'onere di comunicare i propri recapiti.

La disciplina delle notificazioni all'imputato è strettamente connessa alla nuova regolamentazione del processo in assenza: per quest'ultimo, in conformità alle indicazioni provenienti dall'ordinamento sovranazionale, si prevede **la possibilità di svolgimento del processo in assenza solo ove sia acquisita con certezza la mancata partecipazione volontaria dell'imputato al processo**; diversamente il giudice deve pronunciare sentenza inappellabile di non doversi procedere e dar corso alle ricerche dell'imputato. Se questi viene rintracciato, la sentenza di non luogo a procedere viene revocata e il giudice fissa una nuova udienza per la prosecuzione del processo.

Videoregistrazioni e collegamento a distanza

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

Indagini preliminari e udienza preliminare

Con l'obiettivo di deflazionare i ruoli dibattimentali si prevede la riformulazione dei criteri decisori di cui agli articoli 125 disp. att. c.p.p. e **425, comma 3, c.p.p.** incidendo dunque, sia sulla regola di giudizio dell'archiviazione, sia su quella per la pronuncia della sentenza di non luogo a procedere.

L'intervento è volto a superare il criterio dell'astratta utilità dell'accertamento dibattimentale e a legittimare l'instaurazione (o la prosecuzione) del processo nei soli casi in cui sia **ragionevole una previsione di condanna**.

Viene prevista la **rimodulazione dei termini di durata delle indagini preliminari** (6 mesi per le contravvenzioni, un anno per i delitti, un anno e mezzo per i più gravi delitti) salva la possibilità di proroga per un tempo non superiore a sei mesi nel caso di complessità delle indagini.

Viene opportunamente sollecitata l'introduzione di **rimedi alla stasi del procedimento** nel caso in cui, decorsi i termini di durata delle indagini preliminari, il Pubblico ministero non assuma le determinazioni in ordine all'azione penale (esercizio o archiviazione): in particolare, si prevede che nel caso in cui il pubblico ministero non eserciti l'azione penale, entro un termine diversificato in base al reato, la persona sottoposta alle indagini e la persona offesa che abbia dichiarato di voler essere informata delle indagini, conoscano la documentazione relativa alle indagini espletate, pur tenendo conto delle esigenze di tutela del segreto investigativo nelle indagini relative ai delitti di cui all'**art. 407 c.p.** e di ulteriori esigenze di cui alla disciplina del diritto di accesso alla documentazione relativa all'indagine contenuta nell'**art. 7 della Direttiva 2012/13/UE**.

Inoltre, viene introdotta la previsione di una disciplina che consenta al giudice per le indagini preliminari di porre rimedio alla stasi del procedimento e alla mancata tempestività dell'esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero.

Iscrizione della notizia di reato e retrodatazione

Si prevede, anche qui opportunamente, che la mera iscrizione del nominativo della persona nel registro delle notizie di reato non possa determinare effetti pregiudizievoli sul piano civile e amministrativo. E, soprattutto, che il giudice, su richiesta motivata dell'interessato, accerti la tempestività dell'iscrizione nell'apposito registro della notizia di reato e del nome della persona alla quale lo stesso è attribuito e la retrodati ove il ritardo sia ingiustificato.

Udienza preliminare

Come anticipato, si uniforma la regola di giudizio per l'emissione della sentenza di non luogo a procedere a quella della procedura di archiviazione prevedendo che il giudice possa pronunciare **sentenza di non luogo a procedere quando gli elementi acquisiti non consentono una ragionevole previsione di condanna**.

Si propone di **limitare questo snodo processuale** estendendo il giudizio con citazione diretta davanti al tribunale in composizione monocratica ai reati puniti con pena della reclusione non superiore nel massimo a sei anni, anche se congiunta alla pena della multa, che non presentino rilevanti difficoltà di accertamento.

Quanto alla disciplina dell'udienza, si prevede che in caso di violazione della disposizione relativa ai requisiti formali della richiesta di rinvio a giudizio ovvero quando il PM non provveda alle necessarie modifiche di adeguamento dell'imputazione a quanto emerge dagli atti, il giudice, sentite le parti, restituisca gli atti. Un criterio analogo è dettato nell'ambito del procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica.

Si prevede inoltre che, nei processi con udienza preliminare, l'eventuale costituzione di parte civile debba avvenire, a pena di decadenza, per le imputazioni contestate, **entro il compimento degli accertamenti relativi alla regolare costituzione delle parti** e che la procura speciale per l'esercizio dell'azione civile in sede penale (**art. 122 c.p.p.**), superando l'orientamento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (sentenza n. 1221/2017), consenta al difensore **anche di trasferire ad altri il potere di sottoscrivere**

l'atto di costituzione, salva espressa volontà contraria della parte che intende costituirsi parte civile

Procedimenti speciali

I principi e criteri direttivi per la riforma dei **riti alternativi** sono finalizzati ad estenderne l'applicabilità e a renderli maggiormente appetibili.

Patteggiamento

Ai fini indicati, si delega il Governo a prevedere che, in tutti i casi di patteggiamento, quindi sia nel caso di patteggiamento tradizionale (fino a due anni) sia nel caso di patteggiamento allargato (da due anni e un giorno a cinque anni), l'accordo tra imputato e pubblico ministero possa estendersi alla confisca facoltativa (allo stato esclusa normativamente dall'accordo sulla pena) e alla determinazione del suo oggetto e ammontare, mentre, in caso di patteggiamento allargato possa estendersi alle pene accessorie - finora non rientranti tra i benefici del patteggiamento allargato ma solo di quello tradizionale - e alla loro durata.

Sempre nell'ottica di una minore afflittività, si propone poi di **ridurre gli effetti extra-penali della sentenza di patteggiamento** che non potrà avere efficacia di giudicato nel giudizio disciplinare e in altri casi: la scelta è da accogliere senz'altro con favore in ragione della sommarietà dell'accertamento che sta alla base dell'emissione della sentenza di patteggiamento e della particolare afflittività delle conseguenze che ad esso possono accompagnarsi nel giudizio disciplinare.

Giudizio abbreviato

In materia di giudizio abbreviato il Governo è delegato a intervenire sulle condizioni per l'accoglimento della richiesta subordinata a un'integrazione probatoria, prevedendone l'ammissibilità solo se l'integrazione risulta necessaria ai fini della decisione e se il procedimento speciale produce un'economia processuale in rapporto ai tempi di svolgimento del giudizio dibattimentale. Il Governo dovrà inoltre prevedere che **la pena inflitta sia ulteriormente ridotta di un sesto, da parte del giudice dell'esecuzione, nel caso di mancata proposizione di impugnazione da parte dell'imputato**.

Procedimento per decreto

Si prevede che il legislatore delegato estenda da 6 mesi a un anno il termine a disposizione del PM per chiedere al GIP l'emissione del decreto penale di condanna, stabilendo che presupposto dell'estinzione del reato sia, oltre al decorso dei termini di 5 o 2 anni - a seconda che si tratti di delitto o di contravvenzione - , anche il pagamento della pena pecuniaria e che, in caso di rinuncia all'opposizione, il condannato possa essere ammesso a pagare, entro 15 giorni dalla notificazione del decreto penale di condanna, la pena pecuniaria ridotta di un quinto.

Giudizio

Si introduce un obbligo di calendarizzazione delle udienze che i giudici devono fissare e comunicare alle parti, laddove il dibattimento non possa concludersi in un'unica soluzione.

Si delega il Governo ad prevedere che le parti illustrino le rispettive richieste di prova nei limiti strettamente necessari alla verifica dell'ammissibilità delle prove e che, ai fini dell'esame del consulente e del perito, il deposito delle consulenze tecniche e della perizia avvenga entro un termine congruo precedente l'udienza fissata per l'esame degli stessi.

Si prevede, che, nell'ipotesi di mutamento del giudice o di uno o più componenti del collegio, il giudice disponga, a richiesta di parte, la riassunzione della prova dichiarativa già assunta salvo il caso in cui sia stata verbalizzata tramite videoregistrazione, nel qual caso la riassunzione è rimessa ad una valutazione di necessità da parte del giudice.

Udienza-filtro nei procedimenti davanti al tribunale in composizione monocratica

Nei procedimenti a citazione diretta permane la previsione dell'introduzione di un'udienza predibattimentale in camera di consiglio, innanzi a un giudice diverso da quello davanti al quale, eventualmente, dovrà celebrarsi il dibattimento; anche in questo caso si stabilisce che la regola di giudizio, per proseguire, è sempre quella della ragionevole previsione di condanna.

Impugnazioni

Quanto al **giudizio d'appello**:

- si prevede che **con l'atto di impugnazione, a pena di inammissibilità, sia depositata dichiarazione o elezione di domicilio ai fini della notificazione** dell'atto introduttivo del giudizio di impugnazione;
- si prevede che il legislatore sopprima le disposizioni che consentono di presentare l'impugnazione nella cancelleria di un ufficio giudiziario diverso da quello che ha emesso l'atto da impugnare (**art. 582, comma 2**) e di procedere con telegramma o raccomandata (**art. 583**), e **coordini la disciplina del deposito degli atti di impugnazione con quella generale**, prevista per il deposito di tutti gli atti del procedimento.

Quanto ai **casi d'appello** si prevede che il legislatore delegato aggiunga alle attuali ipotesi di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento (contravvenzioni punite con ammenda o con pena alternativa), anche quella delle sentenze di proscioglimento relative a reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa; e alle attuali ipotesi di inappellabilità della sentenza di condanna (sentenze che condannano al pagamento di un'ammenda) quella della sentenza che condanna al lavoro di pubblica utilità. Si prevede che l'appello venga trattato con **rito camerale non partecipato** salva diversa richiesta dell'imputato o del suo difensore. Si incide sull'istituto del **"concordato sui motivi di appello"** (**art. 599 c.p.p.**), **ampliandone l'ambito applicativo** tramite l'eliminazione di tutte le preclusioni all'accesso a tale istituto, attualmente previste con riferimento ad alcune tipologie di reati (**art. 599-bis, comma 2**).

Si recepisce normativamente l'orientamento giurisprudenziale sulla **inammissibilità dell'appello per aspecificità dei motivi**.

Si prevede che la rinnovazione istruttoria, nel caso di appello contro una sentenza di proscioglimento, sia limitata ai casi di prove dichiarative già assunte in primo grado.

Quanto al **giudizio di Cassazione** si prevede la trattazione cartolare dei ricorsi con contraddittorio scritto, salva diversa richiesta delle parti.

Si introduce **un mezzo di impugnazione straordinario** davanti alla Corte di Cassazione **al fine di dare esecuzione alla sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo**, proponibile dal soggetto che abbia presentato il ricorso.

Amministrazione dei beni in sequestro ed esecuzione della confisca

Si delega il Governo a prevedere che l'esecuzione della confisca per equivalente, quando non ha ad oggetto beni mobili o immobili già sottoposti a sequestro, avvenga con la modalità dell'esecuzione delle pene pecuniarie e che la vendita dei beni confiscati a qualsiasi titolo nel processo penale avvenga *con le forme del codice di procedura civile per la vendita e assegnazione dei beni mobili ed immobili nell'esecuzione forzata (articoli 534-bis e 591-bis c.p.c.) che hanno dato buona prova di sé in quell'ambito della giurisdizione*

Condizioni di procedibilità

Si delega il Governo a prevedere il regime di procedibilità a querela per le ipotesi di **lesioni personali stradal** di cui all'**art. 590 bis comma 1 c.p.** recepeno le indicazioni della **sentenza n. 248/2020** della Corte Costituzionale, nonché le valutazioni della Commissione Lattanzi circa il fatto che nei procedimenti per tale delitto spesso la persona offesa è disinteressata alla punizione del responsabile, perché già risarcita dalle compagnie di assicurazione.

Si delega altresì il Governo ad **estendere la querela a specifici reati contro la persona e contro il patrimonio** con pena non superiore nel minimo a due anni, salva la procedibilità d'ufficio se la vittima è incapace per età o infermità. La Commissione Lattanzi aveva valutato l'opportunità di questo intervento per consentire l'estensione del regime di procedibilità a querela ad ipotesi come quelle, per esempio, del furto in negozio o supermercato (che costituiscono comunque ipotesi aggravate di furto) rispetto alle quali, anche considerata la natura patrimoniale del bene giuridico tutelato, sarebbe opportuno richiedere almeno una chiara manifestazione di volontà a procedere della persona offesa.

Pena pecuniaria

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

Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto

Al fine di scongiurare la celebrazione di processi per reati bagatellari si delega il Governo a: prevedere come limite all'applicabilità della non punibilità per tenuità del fatto, in luogo della pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, **la pena detentiva non superiore nel minimo a due anni**, sola o congiunta a pena pecuniaria, con la possibilità di prevedere eccezioni per specifici reati e con l'obbligo di precludere sempre l'accesso all'istituto in caso di reati di violenza domestica puniti con pena detentiva superiore nel massimo a 5 anni; ampliare sulla base di evidenze empirico-criminologiche o per ragioni di coerenza sistematica, il

novero delle ipotesi in cui l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità; dare rilievo alla condotta susseguente al reato ai fini della valutazione del carattere di particolare tenuità dell'offesa.

Sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato

Per valorizzare un istituto che ha avuto una straordinaria applicazione nella prassi si delega il Governo ad **estendere l'ambito di applicabilità della messa alla prova** legittimando il pubblico ministero alla proposizione della stessa e **prevedendo l'inclusione di specifici reati, puniti con pena edittale detentiva non superiore nel massimo a sei anni**, che si prestino a percorsi risocializzanti o riparatori, da parte dell'autore.

Pene sostitutive delle pene detentive brevi

Si delega il Governo ad **abrogare le sanzioni sostitutive della semidetenzione e della libertà controllata**; a prevedere, come pene sostitutive, la semilibertà e la detenzione domiciliare in sostituzione della pena detentiva entro il limite di 4 anni, il lavoro di pubblica utilità in sostituzione della pena detentiva entro il limite di tre anni, la pena pecuniaria in sostituzione della pena detentiva entro il limite di un anno; a prevedere il coinvolgimento dell'UEPE al fine di consentire l'applicazione delle predette pene sostitutive nel giudizio di cognizione, con sentenza di condanna o di patteggiamento, quando favoriscano la rieducazione del condannato e non vi sia pericolo di recidiva. Per garantire maggiore effettività all'esecuzione della pena si esclude tuttavia la sospensione condizionale.

Giustizia riparativa

Si delega il Governo ad emanare una **disciplina organica** in materia, nel rispetto della **Direttiva 2012/29/UE**, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e dei principi sanciti a livello internazionale, prevedendo l'accesso ai programmi di giustizia riparativa in ogni stato e grado del procedimento, sulla base del consenso libero e informato della vittima e dell'autore e della positiva valutazione del giudice sull'utilità del programma in ambito penale. Si prevede che l'esito positivo possa essere valutato favorevolmente sia nel procedimento penale che in fase esecutiva e che l'esito negativo non abbia effetti pregiudizievoli né per il reo né per la vittima.

Disciplina sanzionatoria delle contravvenzioni

Si prevede quale causa di estinzione delle contravvenzioni, destinata a operare nella fase delle indagini preliminari, il tempestivo adempimento di apposite prescrizioni impartite dall'organo accertatore e il pagamento di una somma di denaro determinata in una frazione del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa;

Perquisizioni

Si delega il Governo a introdurre a favore dell'indagato e degli altri interessati, una forma di controllo giurisdizionale sulla legittimità della perquisizione cui non segua un provvedimento di sequestro, qualora i soggetti indicati propongano opposizione dinanzi al giudice dell'esecuzione.

Questo intervento intende dare seguito alla **sentenza Brazzi contro Italia del 27 settembre 2018** con cui la Corte europea dei diritti umani ha condannato l'Italia per violazione dell'articolo 8 della Convenzione (diritto al rispetto della vita privata) in un caso di perquisizione domiciliare disposta dal pubblico ministero, non seguita da sequestro, ritenendo che il ricorrente non disponesse né di un controllo di legalità ex ante della misura né di un sindacato ex post della legittimità della stessa.

Diritto all'oblio

Si introduce uno specifico criterio di delega in base al quale il Governo dovrà prevedere che il decreto di archiviazione e la sentenza di non luogo a procedere o di assoluzione costituiscano titolo per l'emissione di un **provvedimento di deindicizzazione** che, nel rispetto della normativa europea in materia di dati personali, garantisca in modo effettivo il diritto all'oblio degli indagati o imputati.

Prescrizione

Si confermano le previsioni di cui alla **legge 3/2019 (cd. Spazzacorrotti)**, che prevede l'arresto al decorso della prescrizione dopo la sentenza di primo grado, qualunque sia l'esito.

La disciplina, oggi contenuta nell'**art. 159, co. 2 c.p.** viene riformulata e trasferita in un nuovo art. 161 *bis* c.p., rubricato *“Cessazione del corso della prescrizione” poiché di cessazione della prescrizione si tratta, salvo che la sentenza venga annullata con regressione del procedimento al primo grado o ad una fase anteriore, nel qual caso la prescrizione riprende il suo corso dalla pronuncia definitiva di annullamento.*

Rispetto alla disciplina sopra citata si esclude tuttavia che il decreto penale di condanna, trattandosi di provvedimento emesso fuori dal contraddittorio delle parti, produca lo stesso effetto; conseguentemente il decreto penale di condanna viene reinserito tra gli atti interruttivi della prescrizione del reato, nell'**art. 160, co. 1 c.p.**

Compiuta identificazione dell'indagato e dell'imputato

Alcune disposizioni immediatamente prescrittive, imposte da esigenze di adeguamento al diritto eurounitario, riguardano la compiuta identificazione di alcune categorie di persone sottoposte al procedimento penale, con specifico riguardo agli apolidi, alle persone della quali è ignota la cittadinanza, ai cittadini di uno Stato non appartenente all'Unione europea o cittadini dell'Unione europea privi del codice fiscale o che sono attualmente, o sono stati in passato, titolari anche della cittadinanza di uno Stato non appartenente all'Unione europea.

La novella è volta a specificare che nei provvedimenti destinati a essere iscritti nel casellario giudiziale è riportato il **codice univoco identificativo** della persona nei cui confronti il provvedimento è emesso.

Improcedibilità per superamento dei termini di durata dei giudizi di impugnazione

Con l'obiettivo di assicurare tempi certi e ragionevoli ai giudizi di impugnazione, si propone di introdurre, nel codice di rito una **nuova causa di improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del procedimento penale** (344 bis c.p.p.). Si prevede con tale disposizione, immediatamente prescrittiva, che la mancata definizione del giudizio di appello entro il termine di due anni, e del giudizio di cassazione entro il termine di un anno, costituiscano cause di improcedibilità dell'azione penale: il che significa che il giudice d'appello, o la Cassazione, accertato il superamento di detti termini, dovranno, in riforma o previo annullamento della sentenza impugnata, dichiarare di non doversi procedere.

I termini di durata dei giudizi di impugnazione **possono essere prorogati** per un periodo non superiore a un anno nel giudizio di appello e a sei mesi nel giudizio di legittimità **in presenza di gravi delitti specificamente indicati e nel caso di giudizi particolarmente complessi** in ragione del numero delle parti o delle imputazioni o del numero o della complessità delle questioni di fatto o di diritto da trattare.

Ulteriori possibili proroghe, della medesima durata e per le medesime ragioni, sono applicabili, **senza un limite temporale massimo, solo ai procedimenti per delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale**, puniti con la reclusione non inferiore nel minimo a 5 anni oppure nel massimo a 10 anni, ai procedimenti per delitti di associazione mafiosa (**art. 416-bis c.p.**) e di scambio elettorale politico-mafioso (**art. 416-ter c.p.**); delitti di violenza sessuale aggravata (**art. 609-ter c.p.**), di atti sessuali con minorenne (**art. 609-quater c.p.**) e di violenza sessuale di gruppo (**art. 609-octies c.p.**); delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope (**art. 74, TU stupefacenti - DPR n. 109 del 1990**). Un regime parzialmente differente è previsto per i delitti aggravati dal metodo mafioso e dall'agevolazione mafiosa, ai sensi dell'articolo 416-bis.1, primo comma, c.p.: tali delitti rientrano infatti tra quelli per i quali possono essere concesse "ulteriori proroghe", ma per essi è stabilito un limite massimo ai periodi proroga, che non possono superare complessivamente 3 anni nel giudizio di appello e un anno e 6 mesi nel giudizio di cassazione.

Ne consegue che:

per i reati commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, di associazione mafiosa e di scambio elettorale politico-mafioso, di violenza sessuale aggravata e di traffico di stupefacenti, il termine dei 2 anni in appello e di un anno in Cassazione può essere prorogato, sempre per ragioni inerenti la complessità del giudizio, con successive proroghe, senza limiti di tempo; per i delitti aggravati dal metodo mafioso e dall'agevolazione mafiosa ai sensi dell'articolo 416-bis.1, possono essere concesse proroghe fino ad un massimo di 3 anni per l'appello e un anno e 6 mesi per il giudizio di legittimità; in tali casi quindi la durata massima del giudizio in appello è di 5 anni e quella del giudizio in Cassazione è di 2 anni e 6 mesi; per tutti gli altri reati è possibile solo una proroga di un anno per il giudizio di appello e di 6 mesi per il giudizio in Cassazione: la durata massima è quindi di 3 anni per l'appello e di 1 anno e 6 mesi per la Cassazione.

La declaratoria di improcedibilità, che non si applica comunque ai delitti puniti con l'ergastolo, **non ha luogo quando l'imputato chiede la prosecuzione del processo.**

Viene infine proposta una modifica dell'**art. 578 c.p.p.**: in caso di condanna alle restituzioni o al risarcimento del danno in favore della parte civile, seguita da una declaratoria di improcedibilità, il giudice d'appello e la Corte di cassazione, nel dichiarare improcedibile l'azione penale per il superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione, rinviando per la prosecuzione al giudice civile competente per valore in grado d'appello, che decide valutando le prove acquisite nel processo penale.

E' prevista una disciplina transitoria per consentire una graduale applicazione della riforma.

Vittime di reato

Si propone di estendere la portata delle norme introdotte con la legge sul Codice rosso, in tema di violenza domestica e di genere (**l. n. 69/2019**) al tentato omicidio e, in genere, ai delitti commessi in forma tentata (es. tentata violenza sessuale). Si tratta di modifiche imposte dall'esigenza di conformarsi al diritto eurounitario.

Garanzie dei detenuti

La novella interviene sull'**art. 123 c.p.p.**, che prevede per l'imputato detenuto e per l'imputato in stato di arresto o di detenzione domiciliare o custodito in un luogo di cura, la facoltà di presentare impugnazioni, dichiarazioni e richieste, che devono essere immediatamente comunicate all'autorità competente, estendendo l'obbligo di contestuale comunicazione delle suddette dichiarazioni e richieste, anche al difensore nominato.