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’Europa¹.

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-

¹ 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 processuali².

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 principi³.

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**⁴.

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 legislative⁵.

²Non 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).

³Un'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.

⁴E. 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.

⁵Prospettiva 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, richiama 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 riforma⁶. 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 squilibri⁷ – tutte le diramazioni garantistiche del sistema⁸; 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 effettività⁹.

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 esaustivo¹⁰ – della “politica criminale” «quale produzione e realizzazione dei principi nel campo della giustizia penale»¹¹, 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.

⁶ 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»).

⁷ 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.

⁸ 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».

⁹ 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.

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

¹¹ 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. Piervallini-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 normativa¹² 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 realizzate¹³.

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.

¹² 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.

¹³ 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 PNRR¹⁴.

L'occasione del Piano – **da inquadrarsi nell'ambito dei cc.dd. «procedimenti euro-nazionali»**¹⁵ – 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

¹⁴ 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.

¹⁵ 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 coordinamento¹⁶.

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 giustizia¹⁷, 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 effettivo¹⁸.

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

¹⁶ 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.

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

¹⁸ 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»¹⁹. 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»²⁰.

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 2019²¹, 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 processo²²; 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 conoscenza²³, 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.

¹⁹ 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.

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

²¹ 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.

²² 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.

²³ 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 tribunali²⁴.

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.

²⁴ 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”²⁵, 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 penale²⁶.

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 conduce 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 processuale²⁷, attenuandone le differenze “acu-

²⁵ 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.

²⁶ Si tratta della *Milestone* M1C1-30 «*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.

²⁷ 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”²⁸; nonché tra questi e le condizioni, istituzionali ed organizzative, di “effettività” degli istituti giuridici riformati²⁹.

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 concreto³⁰; con soluzioni che – in linea con gli indirizzi coltivati anche da altri ordinamenti europei³¹ – liberano le capacità del sistema di ridursi e realizzano

²⁸ 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.

²⁹ 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.

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

³¹ 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. PRITZWITZ, *Strafrecht als propria ratio*, in M. HEINRICH-C. JÄGER-B. SCHÜNEMANN, *Strafrecht als Scientia Universalis. Festschrift für Klaus Roxin*, Berlin, 2011, p. 23 ss.