



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE "CESARE BECCARIA"
SEZIONE DI SCIENZE PENALISTICHE

Prof. Gianluigi Gatta
Ordinario di Diritto Penale

CAMERA DEI DEPUTATI
COMMISSIONI RIUNITE GIUSTIZIA E AFFARI COSTITUZIONALI

12 NOVEMBRE 2018

Audizione informale del Prof. Gian Luigi Gatta (Ordinario di Diritto penale nell'Università degli Studi di Milano, Direttore del Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria) nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 1189 Governo "Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici"

Illustri Presidenti, Onorevoli Deputati,

consentitemi anzitutto di ringraziarVi per l'opportunità di questa ulteriore audizione, che fa seguito a una mia precedente audizione dello scorso 19 ottobre 2018 e trova la sua ragione nel sopravvenuto ampliamento del perimetro dell'intervento di riforma, che interessa oggi anche il tema della prescrizione del reato, sul quale mi è stato chiesto di intervenire.

Mi soffermerò in particolare sull'**emendamento n. 1.124** presentato dai Relatori e, in particolare, sulla proposta di modifica dell'art. 159, comma 2 c.p. formulata in questi termini:

«Il corso della prescrizione rimane altresì sospeso dalla pronunzia della sentenza di primo grado o del decreto di condanna fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o della irrevocabilità del decreto di condanna».

Anticipo le conclusioni segnalando come, a mio avviso, si tratti di una proposta meritevole di considerazione perché avrebbe un significativo impatto



Prof. Gianluigi Gatta
Ordinario di Diritto Penale

sulla patologia della prescrizione del reato a processo in corso. Si tratta peraltro di una proposta che andrebbe a mio parere inserita in un più ampio complesso di riforme strutturali del processo penale, volte ad assicurarne la ragionevole durata e a individuare nuovi rimedi compensativi per il caso di irragionevole durata: un fenomeno, quest'ultimo, che al pari della prescrizione del reato è allarmante per come emerge dalle statistiche ufficiali, ancor più se paragonate con quelle di altri paesi europei.

1. Pensare alla giustizia penale come a un servizio pubblico, improntato a criteri di efficacia e di efficienza.

Consentitemi anzitutto di richiamare la Vostra attenzione su come la giustizia penale sia un servizio pubblico essenziale allo stato di diritto; un servizio che deve essere amministrato “in nome del popolo” (art. 101 Cost.) secondo criteri di *efficacia* e di *efficienza*.

a) L'*efficacia* del processo è la sua capacità di “produrre giustizia” accertando fatti e responsabilità penali, attraverso decisioni definitive.

b) L'*efficienza* del processo è invece un parametro qualitativo, da determinarsi in rapporto al modo in cui si produce giustizia, e che va misurato attraverso una serie di fattori, che naturalmente non possono prescindere dai diritti e dalle garanzie riconosciuti dalla Costituzione e dalle fonti sovranazionali. Tra questi fattori è compresa la *durata*, che secondo l'art. 111 Cost. e l'art. 6 Cedu deve essere “ragionevole”.



Prof. Gianluigi Gatta
Ordinario di Diritto Penale

Il processo penale deve dunque essere sia efficace sia efficiente: un processo efficace ma inefficiente calpesta diritti e garanzie costituzionali (ad es., la ragionevole durata); un processo inefficace ma efficiente (ammesso che sia concepibile) gira a vuoto perché non produce giustizia, cioè il servizio atteso dal popolo, nel cui nome la giustizia è amministrata. Va da sé, poi, che un processo inefficace e inefficiente si pone senz'altro al di fuori dal quadro costituzionale e rappresenta una minaccia per la tenuta stessa dello stato di diritto.

2. La prescrizione del reato pone un problema di efficacia del processo; la ragionevole durata del processo ne è invece un parametro costituzionale di efficienza.

Tenere distinti i concetti di efficacia e di efficienza del processo aiuta a meglio inquadrare il rapporto tra prescrizione del reato, da una parte, e ragionevole durata del processo, dall'altro lato.

La prescrizione del reato comporta l'inefficacia del processo, che non raggiunge l'obiettivo dell'accertamento definitivo dei fatti e delle responsabilità; l'irragionevole durata del processo, invece, ne determina l'inefficienza: il processo raggiunge l'obiettivo ma a discapito del diritto costituzionale a un accertamento in tempi ragionevoli.

E' per questo che un progetto di riforma che ambisca a migliorare l'efficacia e l'efficienza della giustizia penale deve tenere distinti i due piani: se da un lato intende *migliorare l'efficacia del processo riducendo l'area della prescrizione del reato* – stabilendo, come nella proposta oggi in discussione, che la prescrizione viene bloccata dopo la sentenza di primo grado –, dall'altro lato



Prof. Gianluigi Gatta
Ordinario di Diritto Penale

deve prevedere misure che, secondo il precetto costituzionale (art. 111 Cost.) assicurino la ragionevole durata del processo – e quindi l'efficienza – nei successivi gradi di giudizio.

L'esame dei dati statistici evidenzia infatti due diversi problemi relativi alla giustizia penale:

- a) un elevato numero di processi che non arrivano a sentenza definitiva a causa della prescrizione del reato (problema di inefficacia del processo);*
- b) una durata media dei processi penali eccessivamente lunga (problema di inefficienza del processo).*

Prendo come riferimento i dati relativi al 2017.

2.1. I dati statistici sulla prescrizione del reato

In quell'anno, secondo i dati del Ministero della Giustizia, la *prescrizione* del reato ha rappresentato l'esito di oltre 125.000 procedimenti penali, pari al 9,4%.

In circa *la metà* dei procedimenti la prescrizione è intervenuta durante le *indagini preliminari* e, comunque, in una fase antecedente al dibattimento di primo grado.

In circa *un quarto* dei procedimenti la prescrizione è maturata *durante il giudizio di primo grado*.

Nel *restante quarto* dei procedimenti la prescrizione è maturata *durante il giudizio di appello e (in minima parte) durante il giudizio di cassazione*.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE “CESARE BECCARIA”
SEZIONE DI SCIENZE PENALISTICHE

Prof. Gianluigi Gatta
Ordinario di Diritto Penale

Particolarmente significativi sono i dati relativi all'*incidenza della prescrizione del reato nei diversi gradi di giudizio* (cioè il rapporto tra i procedimenti definiti con la declaratoria di prescrizione del reato, rispetto al complesso dei procedimenti definiti in altro modo nello stesso grado di giudizio). Quei dati rivelano (ed è un dato costante negli anni precedenti) che *l'incidenza maggiore della prescrizione si determina nel grado di appello*, dove il 25% dei procedimenti riguarda reati per i quali è sopravvenuta la prescrizione. Mentre l'incidenza della prescrizione del reato in Cassazione è quasi irrilevante (1,2% dei procedimenti), ed è poco significativa nel giudizio di primo grado (8,8% dei procedimenti), *nel grado di appello il fenomeno ha dimensioni patologiche*: un procedimento ogni quattro si conclude con la declaratoria di prescrizione del reato. Il che significa che un procedimento ogni quattro, per il quale sono state svolte le indagini e si è celebrato l'intero giudizio di primo grado, oltre a una parte del giudizio di secondo grado (magari quasi tutto), risulta di fatto inutilmente celebrato, con *dispendio di risorse pubbliche* – enorme a fronte di procedimenti penali particolarmente complessi – e mancata affermazione o negazione delle responsabilità accertate (o escluse) nel precedente grado di giudizio. E' evidente che il fenomeno segnala *un elevato grado di inefficacia del processo di appello* e produce *ingiustizia*, soprattutto per le vittime (gli imputati, infatti, possono rinunciare alla prescrizione del reato, come stabilisce l'art. 157, co. 7 c.p.; le vittime non possono fare altro che subirla).

Che la prescrizione del reato rappresenti un serio problema, nel nostro Paese, è stato unanimemente sottolineato in occasione della riforma del 2005 realizzata con la c.d. legge ex Cirielli, che comportò una generale riduzione dei termini di prescrizione dei reati. Il Prof. Giorgio Marinucci, insigne penalista, intitolò così un articolo fortemente critico: *“La prescrizione riformata: ovvero,*



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE “CESARE BECCARIA”
SEZIONE DI SCIENZE PENALISTICHE

Prof. Gianluigi Gatta
Ordinario di Diritto Penale

dell'abolizione del diritto penale"¹. Dopo aver preso atto delle dimensioni patologiche della prescrizione del reato, paragonò la stessa a “un cancro che si diffonde anno dopo anno nel corpo del sistema penale italiano”; una patologia che ha determinato la sostanziale abolizione di diverse figure di reato, per nulla bagatellari (il pensiero va tra l'altro, e in particolare, ad alcuni reati societari e alla criminalità dei colletti bianchi). E' noto come l'accusa di inefficacia dell'azione di contrasto di determinati fenomeni, compresa la corruzione, è stata mossa al nostro Paese, in sede internazionale, anche e proprio in considerazione dell'elevata incidenza della prescrizione del reato. Basti pensare alla vicenda giudiziaria di Tangentopoli, che come è noto – e come hanno chiaramente mostrato dati alla mano Piercamillo Davigo e Grazia Mannozi in un libro pubblicato nel 2007² – si è conclusa, per lo più, con la declaratoria di prescrizione dei reati contestati. Ed è altresì noto come, dopo che la legge ex Cirielli ha legato il termine di prescrizione del reato alla pena massima edittale, una serie di riforme, comprese quella della corruzione, a ragione o a torto hanno mirato a inasprire le pene per allungare i termini di prescrizione, sul presupposto, appunto, che il fenomeno è patologico e va contrastato per rendere efficace il sistema penale, altrimenti votato alla sostanziale abolizione, alla quale si riferiva Giorgio Marinucci. E lo stesso Marinucci, in un appello del 2011 firmato da novanta professori, contro una proposta di riforma volta a ulteriormente ridurre i termini di prescrizione del reato per alcune categorie di autori, ricordò come un indiscusso Maestro del diritto penale, nonché Presidente Emerito della Corte Costituzionale – Giuliano Vassalli –, “dopo il varo della legge [ex Cirielli ne

¹ In *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2004, p. 976 s.

² P. DAVIGO, G. MANNOZZI, *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Laterza, 2007.



Prof. Gianluigi Gatta
Ordinario di Diritto Penale

rilevò] il suo carattere criminogeno [ed] esclamò: “l’opinione pubblica reclama ‘certezza della pena’, questa riforma garantisce ‘certezza d’impunità’”³.

Mi pare significativo ricordare queste forti e autorevoli denunce – provenienti da indiscussi maestri del diritto penale, fedeli ai principi costituzionali, e spesso associate all’indignazione per sospette leggi *ad personam* – proprio oggi che la prospettiva di una riduzione del numero dei procedimenti destinati alla prescrizione, conseguente al blocco del suo decorso dopo il primo grado, ha fatto gridare alcuni allo scandalo e al giustizialismo, nonché alla violazione della Costituzione.

2.2. I dati statistici sulla durata del processo penale

Se la prescrizione del reato rappresenta un congenito problema del processo penale italiano, che ne mina l’efficacia, altrettanto può dirsi della durata del processo stesso, che invece ne pregiudica l’efficienza, recando un *vulnus* al principio costituzionale della ragionevole durata. Secondo i dati pubblicati sul sito internet del Ministero della Giustizia⁴, *nel 2017 la durata media del processo penale è stata nel giudizio di appello pari a 901 giorni (due anni e mezzo!) mentre, nel giudizio di primo grado, ha oscillato tra i 707 giorni in caso di rito collegiale e i 534 giorni in caso di rito monocratico.*

Che il nostro sistema della giustizia penale debba fronteggiare un serio problema di lentezza del processo è confermato dall’ultimo report della Commissione Europea per l’Efficienza della Giustizia (CEPJ), costituita

³ Cfr. G. MARINUCCI, *Appello contro la prescrizione ‘breve’: ennesima certezza d’impunità*, in www.penalecontemporaneo.it, 15 aprile 2011.

⁴ Cfr. *Monitoraggio della giustizia penale – 2018*, in www.giustizia.it, 25 maggio 2018.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE “CESARE BECCARIA”
SEZIONE DI SCIENZE PENALISTICHE

Prof. Gianluigi Gatta
Ordinario di Diritto Penale

nell’ambito del Consiglio d’Europa⁵. Il giudizio penale di primo grado dura in Italia più che in ogni altro paese (la media europea è di 138 giorni). Il giudizio penale d’appello solo a Malta dura di più, a fronte di una media europea di 143 giorni⁶.

Sono dati imbarazzanti, che evidenziano un serio problema di durata del processo penale nel nostro sistema, che mostra peraltro segni di efficienza – e di *best practices* che dovrebbero essere adottate, sul piano organizzativo – in alcuni distretti di Corte d’Appello – come a Milano, dove nel 2017 la durata dei processi in appello (450 giorni) è stata pari alla metà rispetto alla media nazionale registrata nell’anno precedente, ed è scesa a attorno ai 110 giorni (meno della media europea) nei processi con detenuti)⁷ – e in Cassazione, dove la durata media del processo, nel 2017, è stata di soli 200 giorni (la più bassa, nel giudizio di terzo grado, dal 2011 ad oggi)⁸.

E’ del tutto conseguente, alla luce di questi dati, che secondo le rilevazioni del Ministero della Giustizia relative al 2016, i processi “a rischio Pinto”, cioè a rischio di irragionevole durata, sanzionata dalla nota Legge, con pesanti costi per il Paese e corrispondente violazione di diritti per i cittadini, è del 44,5% nel giudizio di appello e del 18,9% nel giudizio di primo grado, mentre è solo del 4,2% in Cassazione⁹.

⁵ Cfr. European Judicial Systems Efficiency and Quality of Justice, CEPJ Studies No. 26, 2018, p. 312.

⁶ European Judicial Systems Efficiency and Quality of Justice, CEPJ Studies No. 26, 2018, p. 328.

⁷ Cfr. la Relazione sull’Amministrazione della Giustizia nel Distretto della Corte d’Appello di Milano, presentata dalla Presidente della Corte d’Appello di Milano, Dott.ssa Marina Anna Tavassi, il 27 gennaio 2018, in occasione dell’inaugurazione dell’anno giudiziario.

⁸ Cfr. l’Annuario statistico 2017 della Corte di Cassazione, in www.penalecontemporaneo.it, 24 aprile 2018.

⁹ I dati sono tratti dalla Relazione del Ministero sull’Amministrazione della Giustizia, anno 2017, presentata in occasione dell’inaugurazione dell’anno giudiziario 2018, e che può leggersi in www.giustizia.it.



Prof. Gianluigi Gatta
Ordinario di Diritto Penale

3. La prescrizione del reato come rimedio al problema della durata del processo: un errore di prospettiva.

E' opinione diffusa che la prescrizione del reato operi come fattore di accelerazione dei tempi del processo penale e che rappresenti pertanto un farmaco contro il male dell'irragionevole durata del processo. Bloccare la prescrizione del reato dopo la sentenza di primo grado, si sostiene, esporrebbe il processo penale, in caso di impugnazione, al rischio di una durata maggiore di quella attuale.

L'osservazione muove indubbiamente da una constatazione di indubbia verità: in un sistema afflitto dalla cronica lentezza del processo, il rischio della prescrizione del reato incide sui tempi del processo, rappresentando un primario fattore da considerare nella calendarizzazione delle udienze. Venendo meno lo spauracchio della prescrizione, dopo il primo grado di giudizio, il processo potrebbe durare all'infinito.

A mio parere il ragionamento risente però di un errore prospettico e di un equivoco di fondo: quello di considerare la prescrizione del reato come fattore determinante (una sorta di *condicio sine qua non*) per la speditezza del processo. Così ragionando, si pretende di risolvere una patologia cronica del sistema – la lentezza del processo – facendo affidamento su un'altra patologia altrettanto cronica – la prescrizione del reato a processo in corso –. E non si considera che la prescrizione non rappresenta solo una minaccia e un fattore di accelerazione per l'amministrazione della giustizia (che oggi peraltro è lenta, nonostante una significativa incidenza della prescrizione) ma anche – è un segreto di pulcinella – un traguardo da raggiungere, per alcuni imputati, attraverso condotte dilatorie, ivi comprese le impugnazioni. Detto in altri termini, a me pare incontestabile che



Prof. Gianluigi Gatta
Ordinario di Diritto Penale

una prescrizione del reato non bloccata dopo la sentenza di primo grado incentiva le impugnazioni, da un lato e, dall'altro lato, disincentiva i riti alternativi¹⁰.

D'altra parte, ancora, esistono come è noto reati imprescrittibili a fronte dei quali la prescrizione non può operare come fattore di accelerazione del processo. Si tratta di reati particolarmente gravi, rispetto ai quali l'esigenza della ragionevole durata del processo non è minore, anzi. Questa sola considerazione, a mio avviso, è sufficiente a mostrare come il legislatore si debba fare carico di assicurare la ragionevole durata del processo penale, come esige la Costituzione, su un terreno diverso da quello della prescrizione del reato, che *rispetto al processo rappresenta un elemento patologico, non fisiologico*.

4. La prescrizione del reato, a processo in corso, come fallimento per l'amministrazione della giustizia.

A me pare evidente che la prescrizione del reato, quando matura nel corso del processo, specie dopo la sentenza di primo grado, rappresenta un fallimento per l'amministrazione della giustizia, con costi sociali ed economici non irrilevanti: certifica che un procedimento penale è stato instaurato e condotto inutilmente, con dispendio di risorse e di tempo, che se fosse stato impiegato in altri procedimenti ne avrebbe assicurato una durata ragionevole (è l'ennesima dimostrazione del paradosso della prescrizione come fattore di accelerazione del processo).

L'osservatore straniero, che provenga da paesi nei quali la prescrizione non decorre più dopo la sentenza di primo grado, come in Germania, fatica davvero a comprendere la razionalità di un sistema, come il nostro, che si mostra

¹⁰ Per una analoga considerazione cfr. P. Morosini, *La nuova prescrizione: solo un primo passo*, ne *Il Fatto Quotidiano*, 10 novembre 2018.



Prof. Gianluigi Gatta
Ordinario di Diritto Penale

del tutto irrazionale nel prevedere un decorso della prescrizione dopo la condanna di primo grado e – ricordo il dato – nel celebrare inutilmente, in appello, un procedimento ogni quattro.

Il perché di questo stupore, al di là dell'evidente notazione dell'inutile dispendio di risorse, è presto detto se si considerano le ragioni di fondo dell'istituto della prescrizione del reato, che si spiega, ovunque:

a) nell'*affievolirsi delle esigenze che giustificano la punizione*, trascorso un certo tempo dalla commissione del reato (il c.d. tempo dell'oblio, che non si manifesta mai, peraltro, in relazione a taluni reati particolarmente gravi e odiosi, che sono imprescrittibili);

b) nell'*accrescersi col tempo delle difficoltà di ricostruzione probatoria del fatto*, con ripercussioni negative sull'esercizio del diritto di difesa.

Orbene, è evidente che entrambe le ragioni hanno la loro plausibilità *se riferite al lasso di tempo che decorre dalla commissione del reato all'attivarsi della pretesa punitiva dello Stato*; ma perdono qualsiasi capacità persuasiva rispetto alla vigente disciplina italiana, caratterizzata da un termine prescrizionale massimo complessivo che continua a decorrere anche dopo il rinvio a giudizio dell'imputato, e persino dopo la sentenza di condanna di primo grado¹¹.

A me pare che in tutta onestà debba riconoscersi che la prescrizione del reato nel giudizio di appello o di cassazione è un segnale di inefficacia e di inefficienza del sistema, che mostra di girare a vuoto. La prescrizione che interviene mentre l'autorità giudiziaria sta lavorando, e una sentenza di primo

¹¹ Cfr., in questo senso, F. VIGANÒ, *Riflessioni de lege lata e ferenda su prescrizione e tutela della ragionevole durata del processo*, in *Dir. Pen. Cont., Riv. Trim.*, 2013, n. 3, p. 26.



Prof. Gianluigi Gatta
Ordinario di Diritto Penale

grado è stata pronunciata, ha il sapore amaro dell’ingiustizia e dell’impunità (se vi è stata condanna o una assoluzione messa in discussione). È questa la sensazione diffusa – l’istanza sociale di riforma dell’istituto – che la proposta oggi in discussione a mio avviso intercetta.

5. Sulla proposta di bloccare la prescrizione dopo la sentenza di primo grado. Una misura capace di migliorare l’efficacia del processo penale, riducendo il numero dei procedimenti penali destinati alla prescrizione.

Vengo ora alla proposta all’esame della Camera, volta a bloccare il corso della prescrizione dopo la sentenza (di condanna o di assoluzione) di primo grado (o dopo il decreto di condanna) fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio (o della irrevocabilità del decreto di condanna). Tecnicamente, secondo l’emendamento presentato, si tratterebbe di una nuova ipotesi di *sospensione* della prescrizione. E’ stato rilevato, da parte dei critici verso la proposta, come una sospensione del corso della prescrizione, destinata a non riprendere, sia privo di senso. L’obiezione può comunque essere superata, a mio avviso, attraverso una modifica dell’emendamento che, senza più fare riferimento alla sospensione, stabilisca tout court che il termine di prescrizione del reato decorre fino alla sentenza di primo grado, e non oltre.

A parte questa considerazione, come ho già avuto modo di considerare in un primo intervento a caldo sul tema¹², a me pare che questa proposta debba essere valutata diversamente nel *metodo* e nel *merito*.

¹² Cfr. G.L. Gatta, Prescrizione bloccata dopo il primo grado: una proposta di riforma improvvisa ma non improvvisata, in www.penalecontemporaneo.it, 5 novembre 2018.



Prof. Gianluigi Gatta
Ordinario di Diritto Penale

Quanto al *metodo*, la principale obiezione è che si propone di introdurre una riforma radicale dell'istituto della prescrizione del reato, cancellando con un tratto di penna una riforma approvata, piaccia o meno, poco più di un anno fa con la c.d. Legge Orlando. Come è noto quella legge, con l'intento di ridurre il numero dei reati che cadono in prescrizione, ha disposto un'automatica sospensione del corso della prescrizione correlata ai gradi di giudizio, limitatamente alle sole ipotesi in cui sia intervenuta una condanna: il corso della prescrizione è oggi sospeso, per un tempo non superiore a un anno e sei mesi, dopo la condanna in primo grado e, per lo stesso tempo, dopo la condanna in secondo grado. Nemmeno il tempo di valutare gli effetti della riforma Orlando sul numero dei procedimenti prescritti nei gradi di giudizio successivi al primo e già si propone una nuova riforma, che cancellerebbe la precedente. Senonché mi permetto di ricordare come riforme di sistema, destinate a impattare sulla giustizia penale e sulla relativa amministrazione, richiedono tempi di maturazione e valutazioni che tengano conto dell'analisi dell'impatto sul sistema di precedenti riforme: non si prestano certo a essere introdotte, in corso d'opera, con un emendamento a un disegno di legge su una materia diversa.

Ciò detto, a me pare, come ho anticipato, che nel merito la proposta possa essere valutata favorevolmente. Essa è orientata a *rendere più efficace il processo penale*, riducendo il numero dei reati per i quali la prescrizione matura a processo in corso e, in particolare, nei giudizi di secondo e terzo grado. La direzione in questa prospettiva è la medesima della riforma Orlando, che tuttavia, rispetto alla proposta oggi in discussione, è stata meno radicale, rispetto al predetto obiettivo. Anziché sospendere la prescrizione *sine die*, dopo la sentenza di primo grado, sia di condanna sia di assoluzione, la riforma Orlando come ho detto ha introdotto un'automatica sospensione del corso della prescrizione



Prof. Gianluigi Gatta
Ordinario di Diritto Penale

correlata ai gradi di giudizio, limitatamente alle sole ipotesi in cui sia intervenuta una *condanna*.

Da quanto mi risulta, non è ancora stato ancora possibile misurare gli effetti della riforma Orlando; è però verosimile ritenere che la proposta di riforma oggi in discussione, caratterizzandosi come intervento più radicale (sospensione *sine die* del decorso della prescrizione dopo il primo grado, tanto in caso di condanna quanto in caso di assoluzione), ha in potenza capacità maggiori di riduzione del numero complessivo dei reati destinati alla prescrizione, sicuramente misurabile in rapporto all'incidenza attuale della prescrizione nei giudizi di appello e di cassazione. Come si è detto, circa un quarto del complesso dei procedimenti per reati prescritti riguarda i giudizi di appello e, in minima parte, di cassazione. Orbene, la proposta di riforma oggi in discussione, impedendo la prescrizione del reato dopo il primo grado di giudizio, ridurrebbe la prescrizione di un quarto, rispetto ai numeri attualmente disponibili e, comunque, ne comporterebbe una riduzione ragionevolmente maggiore rispetto ai numeri, allo stato ignoti, dei procedimenti destinati a prescrivere in appello e in Cassazione dopo la riforma Orlando.

6. Sulla necessità di un ulteriore intervento di riforma del processo penale, volto a garantirne l'efficienza attraverso misure funzionali ad assicurarne la ragionevole durata.

E' mia ferma convinzione che una riforma come quella in esame debba essere accompagnata, nell'ambito di un disegno più ampio, da una seria riflessione su ulteriori interventi strutturali, necessari per affrontare in radice la patologia rappresentata dalla lentezza del processo: più risorse umane (magistrati e ausiliari), migliore organizzazione giudiziaria, attraverso modelli di gestione



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE “CESARE BECCARIA”
SEZIONE DI SCIENZE PENALISTICHE

Prof. Gianluigi Gatta
Ordinario di Diritto Penale

ispirati alle *best practices* presenti in alcuni distretti, informatizzazione, semplificazione delle notificazioni, filtri di ammissibilità alle impugnazioni (che sarebbero peraltro scoraggiate, se dilatorie, una volta approvata la proposta in esame), riduzione del numero complessivo dei procedimenti penali attraverso interventi mirati di depenalizzazione (a vantaggio di sanzioni amministrative o di sanzioni civili pecuniarie), ampliamento delle ipotesi di procedibilità a querela, e molto altro ancora. Ridurre il numero dei procedimenti penali (attraverso la depenalizzazione, l’incentivo dei riti alternativi e la riduzione di quel numero indeterminato ma esistente di impugnazioni che hanno come fine primario la ricerca della prescrizione del reato) è a mio avviso una *condicio sine qua non* dell’accelerazione dei tempi del processo. I processi durano molto, infatti, anche perché sono troppi. E’ un prezzo che paghiamo al principio dell’obbligatorietà dell’azione penale, così come a interventi di depenalizzazione insufficienti, per quanto meritevoli, a fronte dell’enorme numero delle figure di reato ancora presenti nell’ordinamento. Basti pensare che la media europea dei processi di primo grado per cento abitanti era nel 2016 pari a 1,08; in Italia era pari al doppio: 2,17)¹³.

La proposta di riforma oggi all’esame del Parlamento avrebbe ragionevolmente effetti positivi rispetto alla patologia della prescrizione del reato, ma non risolverebbe di per sé il problema della lentezza del processo.

E’ proprio per questo che a mio avviso quella proposta deve essere ragionevolmente inserita in un disegno più ampio di riforma del processo penale, che attraverso il confronto con la magistratura, l’avvocatura e l’università sappia individuare misure concrete e strutturali volte a rendere più spedito il processo, attuando così il principio costituzionale della ragionevole durata. Sotto questo profilo, al di là del merito delle proposte, che in questa sede non ho modo di

¹³ Cfr. European Judicial Systems Efficiency and Quality of Justice, CEPJ Studies No. 26, 2018, p. 314.



Prof. Gianluigi Gatta
Ordinario di Diritto Penale

considerare, mi sembra dal punto di vista del metodo molto saggia la posizione assunta dall'Associazione Nazionale Magistrati con il documento approvato dal Direttivo lo scorso 10 novembre¹⁴.

7. Sull'opportunità di introdurre rimedi compensativi per l'irragionevole durata del processo, diversi dalla prescrizione del reato e dal mero risarcimento pecuniario.

Concludo questo mio intervento segnalando come, nel quadro di una complessiva riforma volta ad assicurare la ragionevole durata del processo penale, il Parlamento dovrebbe a mio avviso considerare l'opportunità di introdurre nel sistema appositi rimedi che tutelino l'imputato contro l'irragionevole durata del processo che lo coinvolge.

Oggi un primo rimedio è rappresentato proprio dalla prescrizione del reato: ed è questa la ragione forse fondamentale, a bene vedere, delle critiche che la proposta di riforma ha ricevuto dai rappresentanti dell'avvocatura. Per quanto possa apparire paradossale, un cronico problema della giustizia penale italiana – la prescrizione del reato durante il processo – rappresenta il principale rimedio compensativo per un altro altrettanto cronico problema qual è quello dell'irragionevole lentezza del processo stesso. E' così di fatto e per riconoscimento della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, che considera la lentezza del processo in termini di violazione del diritto fondamentale e soggettivo dell'imputato a un processo avente una ragionevole durata (art. 6 § 1 CEDU). Una simile violazione, ai sensi dell'art. 41 CEDU, esige un rimedio per quanto più possibile in forma specifica: il rimedio pecuniario, come quello previsto dalla Legge Pinto, costituisce infatti un rimedio al quale lo Stato può

¹⁴“ *Proposte di riforma dell'Associazione Nazionale Magistrati in materia di diritto e processo penale*”.



Prof. Gianluigi Gatta
Ordinario di Diritto Penale

ricorrere solo ove non sia possibile “riparare alle conseguenze della violazione”. In questa prospettiva la Corte EDU, proprio in un procedimento relativo al nostro Paese, ha riconosciuto la natura compensatoria dell’effetto integralmente liberatorio della dichiarazione di prescrizione¹⁵.

Bloccare la prescrizione dopo il primo grado è misura sensata, a mio avviso, per contrastare la patologia della prescrizione del reato in appello e in Cassazione; pone però il problema della ricerca di un rimedio diverso per tutelare l’imputato contro l’irragionevole durata di un processo che, specie dopo il primo grado, potrebbe diventare ancor più lungo, senza lo spauracchio della possibile prescrizione del reato. Ciò, si noti, sul presupposto che non è opportuno, alla luce della CEDU, lasciare al risarcimento pecuniario della Legge Pinto il ruolo di unico rimedio contro l’irragionevole durata del processo.

Sotto questo profilo, l’esperienza comparatistica rivela come sia di particolare interesse il modello tedesco, nel quale pure la prescrizione del reato – così come nella proposta oggi all’esame del Parlamento – è sospesa dopo la sentenza di primo grado, indipendentemente dal fatto che si tratti di condanna o di assoluzione (§ 78b, co. 3 StGB). A fronte della imprescrittibilità del reato nei gradi di giudizio successivi al primo (così come, attraverso altri congegni, anche nel processo di primo grado), la giurisprudenza tedesca a partire dagli anni ottanta ha elaborato un rimedio che non ha nulla a che fare con la prescrizione e che tende a compensare l’eventuale irragionevole durata del processo (per quanto, in Germania, i processi sia ben più veloci che in Italia, come mostrano le statistiche della CEPJ). Esso consiste nel riconoscere al condannato all’esito di un processo dai tempi irragionevolmente lunghi (secondo i parametri della Corte EDU) una riduzione della pena da scontare. La logica di un simile rimedio viene

¹⁵ Cfr. Corte EDU, sent. 6 marzo 2012, Gagliano Giorgi c. Italia, in www.penalecontemporaneo.it, 27 aprile 2012, con nota di P. GAETA.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE "CESARE BECCARIA"
SEZIONE DI SCIENZE PENALISTICHE

Prof. Gianluigi Gatta
Ordinario di Diritto Penale

individuata in ciò: un processo di durata eccessiva costituisce esso stesso una sofferenza, che andrà a sommarsi a quella legittimamente causata dalla pena; ne consegue che la pena dovrà tener conto di questa sofferenza anticipata, ed essere diminuita in maniera proporzionale.

Segnalo che una soluzione simile è presente dal 2010 nell'ordinamento spagnolo (art. 21, comma 6 Codice penale), sotto forma di circostanza attenuante per il ritardo straordinario e indebito del procedimento, non attribuibile all'imputato né giustificato dalla complessità dello stesso. Anche in questo caso, come in Germania, è possibile fornire un ristoro di natura compensatoria per l'irragionevole durata del processo senza precludere la naturale conclusione del processo con una sentenza che accerti fatti e responsabilità.

In linea con l'interpretazione dell'istituto fornita dalla Corte Costituzionale di recente, all'esito della nota vicenda Taricco, a me pare insomma che la prescrizione del reato debba essere considerata come istituto di diritto penale sostanziale e non come strumento processuale funzionale a contrastare l'irragionevole durata al processo, rappresentandone un improprio rimedio compensatorio. La lentezza del processo va contrastata con un piano di riforme strutturali, che deve essere opportunamente definito; il rimedio per il processo che, cionondimeno, risulti irragionevolmente lungo, va cercato altrove, quando la prescrizione è bloccata durante il processo, come prevede la proposta in esame. E in questa direzione il modello tedesco, o quello spagnolo, mi sembrano meritevoli di considerazione.

Grazie!

Prof. Gian Luigi Gatta
gianluigi.gatta@unimi.it