

**XVIII LEGISLATURA  
COMMISSIONI RIUNITE I E II**

**C. 1189 GOVERNO.**

**MISURE PER IL CONTRASTO DEI REATI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE  
E IN MATERIA DI TRASPARENZA DEI PARTITI E MOVIMENTI POLITICI.**

**AUDIZIONI INFORMALI  
IN MATERIA DI PRESCRIZIONE**

**12 NOVEMBRE 2018**

**OSSERVAZIONI DEPOSITATE DAGLI AUDITI:**

- 1) OSSERVATORIO NAZIONALE SOSTEGNO VITTIME**
- 2) ASSOCIAZIONE FAMILIARI VITTIME “IL MONDO CHE VORREI”**
- 3) ASSOCIAZIONE VITTIME DEL DOVERE**
- 4) UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE**
- 5) CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE**
- 6) NICOLA PISANI, PROFESSORE DI DIRITTO PENALE PRESSO  
L’UNIVERSITA’ DEGLI STUDI DI TERAMO**
- 7) GIAN LUIGI GATTA, PROFESSORE DI DIRITTO PENALE PRESSO  
L’UNIVERSITA’ DEGLI STUDI DI MILANO**
- 8) GIOVANNI CANZIO, PROFESSORE DI ORDINAMENTO GIUDIZIARIO  
PRESSO L’UNIVERSITA’ CATTOLICA DEL SACRO CUORE DI MILANO**
- 9) RICCARDO FUZIO, PROCURATORE GENERALE DELLA CORTE  
SUPREMA DI CASSAZIONE**





Illustrissima Commissione, Presidente e Onorevoli tutti,  
in qualità di Presidente dell'Osservatorio Nazionale Sostegno Vittime ringrazio sentitamente per questo graditissimo invito di cui sono onorata, riguardo a un tema particolarmente sentito, ossia quello della prescrizione, perché che in Italia molti reati, soprattutto quelli contro la pubblica amministrazione, contro il patrimonio ma anche alcuni contro la persona di natura colposa e dolosa, fruendo di detto istituto previsto dall'articolo 157 del Codice Penale ottengono l'estinzione per decorrenza del termine, poiché in base alla normativa vigente se entro un certo tempo che varia da reato a reato non si arriva all'accertamento definitivo della verità processuale, ne sopravviene, appunto, l'estinzione.

In Italia, nel periodo 2005/2014, si sono estinti per prescrizione 1.486.220 reati, con una particolare predilezione per quelli contro la Pubblica Amministrazione, primo tra i quali la corruzione. Ma non è soltanto questo genere di delitto, particolarmente invisibile soprattutto da un punto di vista sociale e la cui sovente impunità ha senza dubbio contribuito ad alimentare quel senso di astio e acredine della gente comune contro la classe politica, che negli ultimi anni ha fruito della prescrizione. Come Osservatorio Nazionale Sostegno Vittime la nostra attenzione è rivolta soprattutto ad altri casi eclatanti, riportati dalle cronache nazionali, che hanno suscitato indignazione pubblica e hanno, probabilmente, contribuito alla proposta di cui oggi qui si discute.



Anzitutto, il caso del disastro ferroviario di Viareggio del 29 Giugno 2009, nel quale rimasero uccise trentadue persone, per il quale a Novembre di quest'anno interverrà la prescrizione per i delitti di incendio colposo, omicidio e lesioni colpose plurime, cui si aggiungono i capi di imputazione afferenti le violazioni in tema di sicurezza sul lavoro, attualmente decisi solo in primo grado. E così i ventitrè condannati in primo grado si ritroveranno in appello, se ritenuti colpevoli per le altre accuse, certamente una condanna più lieve, ma non per motivi di innocenza "sostanziale", bensì per ragioni di innocenza "formali".

Si passa poi al disastro "Eternit", processo iniziato nel 2009, i cui imputati per disastro ambientale doloso permanente e per omissione volontaria delle norme antinfortunistiche, che causarono le morti per mesotelioma avvenute tra i dipendenti delle fabbriche Eternit, si sono visti annullata dalla Corte di Cassazione la condanna in appello a diciotto anni di reclusione per intervenuta prescrizione.

E il disastro di Porto Marghera? Per decenni le industrie chimiche della zona hanno riversato sostanze nocive e inquinanti nella laguna provocando danni all'ambiente e decine di tumori tra gli abitanti della zona. L'inchiesta cominciata nel 1996 è stata vanificata dalla prescrizione, che ha annullato sette condanne per sette omicidi colposi e dodici per lesioni colpose.

Per non parlare dei vari casi di gestione illecita dei rifiuti, come quella iniziata nel 1999 e che coinvolse regioni come la Toscana, il Piemonte, il Veneto, la Campania, la Calabria e la Sardegna, terminata nel 2011 con una prescrizione generale.



Pure un delitto orrendo come lo stupro ha beneficiato più volte della prescrizione: emblematico il caso del padre di Venezia che abusò sessualmente della figlia da quando la piccola aveva otto anni e che la cedeva per violenze sessuali agli amici del bar, e che, dopo vent'anni di processo, si vide la condanna annullata per intervenuta prescrizione.

Così come il delitto di truffa, che in molti casi finisce prescritto, e che, soprattutto quando coinvolge anziani, rappresenta una vera e propria violenza dalla quale, in taluni casi, non si riprendono più.

E' evidente che un "problema" prescrizione, in Italia, esiste. E che si rende necessario mettere mano a una riforma che impedisca, o quanto meno renda estremamente difficile, che reati assai gravi contro la salute pubblica, l'ambiente, la pubblica amministrazione, la persona, possano godere dell'estinzione per decorrenza dei termini. E' senza dubbio vero che in molti Paesi europei vige il cosiddetto blocco della prescrizione dopo il primo grado di giudizio, come accade in Germania o in Francia. E' altrettanto vero che, a sommo parere della nostra associazione, concentrare l'attenzione sulla sola prescrizione probabilmente non è sufficiente, essendo necessario fare in modo che a essa si accompagni un riordino degli uffici giudiziari, anche attraverso adeguati investimenti economici e di risorse umane, che rendano concreto e reale l'accertamento della verità processuale, unitamente a una globale riforma del sistema penale e processuale, che renda efficiente e celere



l'accertamento della verità. E' innegabile che nel nostro ordinamento, per le modalità con cui si svolgono i processi, esiste una insopportabile lentezza elefantiaca. In Italia, per arrivare a Sentenza definitiva in ordine all'accertamento di un fatto di reato, occorrono in media 1.600 giorni, e queste lungaggini ci costano continui richiami da parte dell'Europa e sanzioni a non finire. Attualmente sono ben 968.000 i processi che superano i limiti della ragionevole durata (tre anni per il primo grado, due per l'appello e uno per la Cassazione), dei quali 345.000 sono processi penali e 623.000 civili. L'organico da smaltire nel solo penale ammonta a un milione e mezzo di processi, e appare evidente *ictu oculi* la sproporzione tra le forze in campo e il contenzioso.

Dall'entrata in vigore della legge Pinto, che sanziona la durata eccessiva, l'Italia ha ricevuto condanne pr oltre un miliardo di euro. L'esorbitante durata dei processi costa: in termini economici, ma soprattutto umani. Perché non è solo l'imputato ad avere diritto a ottenere una condanna in tempi giusti, bensì, dal nostro punto di vista, anche e soprattutto la Vittima di quel reato, che non deve subire la gogna giudiziaria di anni di attesa per sapere se colui che è accusato del delitto sarà condannato, assolto, o se un'eventuale Sentenza di condanna sarà annullata perché il reato è estinto. Raramente, infatti, ci si sofferma sulle gravi conseguenze psicologiche e addirittura psichiatriche che insorgono nelle Vittime di reato, costrette a subire un persistente stato emotivo di ansia e frustrazione derivante dal protrarsi all'infinito dell'attesa per ottenere quella Giustizia cui anelano, e che, dopo



anni di torture psicologiche, si vedono il presunto autore del crimine (magari già condannato in primo e secondo grado) libero per l'intervento della prescrizione.

Aspetti, codesti, che necessariamente devono essere presi in considerazione perché se si pensa a una serie di misure dirette a evitare assoluzioni formali, si deve anche pensare all'efficacia che queste misure devono avere nella prospettiva del rispetto e della tutela della Vittime.

Prescrizione e ragionevole durata del processo sono in linea generale, pertanto, strettamente collegate e interdipendenti tra di loro, poiché a nulla serve il blocco della prescrizione se non si interviene per accelerare l'accertamento definitivo della verità, e a nulla vale rendere più veloci i processi se chi opera nell'ambito per questo scopo deve lavorare con la spada di Damocle della prescrizione incombente. Non a caso, infatti, il 70% dei processi in Italia viene appellato, a fronte di un 10% dei processi, per esempio, in Gran Bretagna. E ciò avviene anche perché l'imputato sa di poter contare, grazie alla irragionevole durata del processo, pure sull'opportunità della prescrizione.

E allora, come Osservatorio Nazionale Sostegno Vittime, pur appoggiando pienamente la proposta di bloccare la prescrizione dopo il primo grado di giudizio all'interno di una più ampia riforma della giustizia, ci permettiamo di offrire alcuni spunti con l'auspicio che siano ritenuti degni di considerazione:



- a) anzitutto, ripensare ed eventualmente eliminare il divieto di *reformatio in peius* delle condanne in appello, come in prosieguo spiegherà compiutamente il collega Alfano;
- b) in secondo luogo, intervenire sulla struttura del processo penale, ripensando al ruolo dell'udienza preliminare come vero e proprio filtro per l'abbattimento del numero dei processi, laddove nei fatti così non è stato, e che contribuirebbe a ridurre la durata del processo. E' quindi necessario individuare una struttura certa della durata del processo penale, per fare in modo che, una volta iniziato, le parti, dall'imputato alla persona offesa, siano consapevoli che il processo si apre e si chiude in pochi mesi. Che senso ha, si pensi, chiamare a testimoniare cittadini su fatti di reato accaduti cinque, dieci anni prima, presumendo che la ricostruzione dei fatti e quindi la determinazione di innocenza o colpevolezza dell'imputato e il destino della Vittima debbano basarsi anche sulla capacità mnemonica del teste?

Ciò, in un'ottica di riforma globale del sistema "giustizia", che attualmente presenta falle troppo gravi e stratificazioni legislative che, negli anni, hanno determinato un ricorso esorbitante a benefici di legge da parte degli imputati e dei condannati, assottigliando proporzionalmente i diritti delle Vittime, il cui ruolo da eventuale e marginale deve, invece, essere centrale nell'ambito del processo penale, oggi eccessivamente incentrato a sostenere, più che un celere ed efficace accertamento della verità e una doverosa rieducazione del



condannato, la facoltà per questi di godere di una serie di riti alternativi, sconti di pena, prescrizioni collegate a una eccessiva durata dei processi, che nei fatti si traducono con una inaccettabile impunità di fatto, resa possibile e giustificata da una assurda impunità di diritto. Creando ciò che è inaccettabile per uno Stato di diritto: uno scollamento sempre più insanabile tra la verità di fatto e la verità processuale, tra ciò che effettivamente è, e ciò che viene ricostruito nelle aule di Giustizia.

**Avvocato Elisabetta Aldrovandi**

*Presidente Osservatorio Nazionale Sostegno Vittime*

*Si ringrazia per il contributo Barbara Benedettelli – Vice Presidente Osservatorio Nazionale Sostegno Vittime, il Prof. Andreas Aceranti, referente per i rapporti con gli enti di istruzione e ricerca Osservatorio Nazionale Sostegno Vittime, la Dott.ssa Daniela Pancani, referente per Firenze Osservatorio Nazionale Sostegno Vittime, e l'Avv. Valter Biscotti.*



## IL MONDO CHE VORREI ONLUS VIAREGGIO

ASSOCIAZIONE FAMILIARI VITTIME 29 GIUGNO VIAREGGIO

CODICE FISCALE 91039790463

E-mail: [info@ilmondochevorreiviareggio.it](mailto:info@ilmondochevorreiviareggio.it)

Sito web: [www.ilmondochevorreiviareggio.it](http://www.ilmondochevorreiviareggio.it)

Facebook: [ilmondochevorrei](https://www.facebook.com/ilmondochevorrei) Onlus Viareggio



Buongiorno Onorevoli, buongiorno Presidente, ringrazio per l'opportunità che oggi ci concedete

- **29 giugno 2009:** (Allegato video Ovunque Proteggi) un treno carico di Gpl (14 cisterne) deraglia in ingresso alla stazione di Viareggio. Una delle cisterne si squarcia rovesciandosi sulla infrastruttura. Il Gpl che esce raggiunge le case di via Ponchielli e Porta Pietrasanta, di fronte ai binari e senza protezione alcuna dalla linea ferroviaria, si incendia e provoca esplosioni. Saranno 32 i morti, da quella notte alla vigilia di Natale dello stesso anno. E sono stati 25 i feriti gravi o gravissimi.
- Nell'aprile **2010** la Procura di Lucca, all'epoca Procuratore capo era il dottor **CICALA Aldo**, rende noti i nomi dei primi 7 indagati. Al caso lavora fin da subito il sostituto Procuratore **AMODEO Giuseppe** che solo in un secondo tempo viene affiancato dal collega **GIANNINO Salvatore** appena entrato in servizio alla Procura della Repubblica di Lucca. I due magistrati, che non si sono mai occupati di Ferrovie nella loro carriera, sono affiancati da una squadra Polfer formata dai massimi esperti a livello nazionale che prestano servizio a Milano e Firenze. Per tutti i 3 anni di indagini il personale Polfer continuerà a svolgere anche il proprio lavoro in quelle sedi. Con più di un problema nella logistica degli spostamenti e della permanenza su Lucca. Dal disastro ferroviario di Viareggio ha preso vita il Noif (Nucleo operativo incidenti ferroviari) della Polfer a livello nazionale. Nucleo che ancora oggi opera tra non poche difficoltà logistiche e di riconoscimento del ruolo.
- Nel marzo **2010** inizia l'iter dell'incidente probatorio di fronte al giudice del Tribunale di Lucca **SILVESTRI Simone**. Gli indagati sono

## IL MONDO CHE VORREI ONLUS VIAREGGIO

ASSOCIAZIONE FAMILIARI VITTIME 29 GIUGNO VIAREGGIO

CODICE FISCALE 91039790463

E-mail: [info@ilmondochevorreiviareggio.it](mailto:info@ilmondochevorreiviareggio.it)

Sito web: [www.ilmondochevorreiviareggio.it](http://www.ilmondochevorreiviareggio.it)

Facebook: [ilmondochevorrei](https://www.facebook.com/ilmondochevorrei) Onlus Viareggio



38 persone fisiche più 8 società italiane, tedesche ed austriache: le persone offese sono 349. Parte dei lavori dell'incidente probatorio si tiene nei laboratori della Lucchini di Lovere, in Lombardia.

- Il 4 novembre **2011** si tiene al Polo fieristico di Lucca, sede reperita dall'amministrazione comunale di Lucca che ne pagherà i costi fino al termine del processo nel 2017, l'ultima udienza dell'incidente probatorio.
- Nel giugno **2012** la Procura di Lucca chiude le indagini chiedendo il rinvio a giudizio per 33 persone fisiche e 9 società. Fra i reati ipotizzati, il disastro ferroviario colposo, l'incendio colposo, l'omicidio e le lesioni colpose plurime.
- Il 13 novembre **2012** si tiene la prima Udienza preliminare di fronte al Gup del Tribunale di Lucca **DAL TORRIONE Alessandro**.
- Il 19 luglio **2013** nell'ultima udienza il Gup decide il rinvio a giudizio: 36 in tutto gli imputati.
- Il 13 novembre **2013** è la data della prima udienza del dibattimento di fronte al Collegio del Tribunale di Lucca, presidente il giudice **BORAGINE Gerardo**, con le colleghe **GENOVESE Nidia** e **MARINO Valeria**.
- Il 31 gennaio **2017** il processo di primo grado ha termine: 23 le persone fisiche condannate, e tra questi gli ex manager di Ferrovie di Stato italiane e delle sue aziende; ed 8 società, comprese le tedesche Gatx e Jungenthal.
- Gli atti delle indagini della Procura di Lucca (22 tomi) sono stati tutti informatizzati e messi a disposizione delle parti scaricati su hard disk in ben 4 ore di trasferimento dati. Per trasportare gli atti necessari al processo di appello che si terrà a Firenze, da Lucca al capoluogo toscano, è stato necessario impiegare un camion dei Carabinieri.

## IL MONDO CHE VORREI ONLUS VIAREGGIO

ASSOCIAZIONE FAMILIARI VITTIME 29 GIUGNO VIAREGGIO

CODICE FISCALE 91039790463

E-mail: [info@ilmondochevorreiviareggio.it](mailto:info@ilmondochevorreiviareggio.it)

Sito web: [www.ilmondochevorreiviareggio.it](http://www.ilmondochevorreiviareggio.it)

Facebook: [ilmondochevorrei](https://www.facebook.com/ilmondochevorrei) Onlus Viareggio



Solo l'esperienza di un sovrintendente Polfer che è stato possibile distaccare alla Procura ha permesso che ciò fosse possibile.

- Sia l'inchiesta (che ha avuto necessità di rogatorie in ambito comunitario per le quali ci sono stati numerosi ostacoli) che il processo hanno avuto necessità di una mole importante di lavoro di traduzione. Complicato dal fatto che si trattava per lo più di un linguaggio di settore – quello ferroviario – estremamente tecnico. Più volte, anche nel corso del dibattimento. Il Collegio giudicante ha avuto difficoltà a reperire il personale necessario. Problema che si è verificato anche in sede di traduzione delle motivazioni della sentenza di primo grado (1.021 pagine).
- Il 13 novembre **2018** è stata fissata la data della prima udienza del processo d'Appello.

E importante avervi descritto lo sviluppo sommario del nostro processo, dal quale si evincono le enormi difficoltà tecniche da affrontare e quindi i lunghi tempi necessari per il suo svolgimento fino al paradosso che i tempi di intervento della prescrizione di alcuni reati sia inferiore a tempi della durata del primo grado di giudizio.

E comprensibile che, oggi, consapevoli dei tempi della giustizia e dei tanti casi di sentenze non celebrate nel nostro paese, proprio a causa dell'istituto della prescrizione, la scelta di allora da parte di molti familiari di costituirsi parte civile nel procedimento penale sfiorava la follia. Considerando che chi esce da queste tragedie, oltre al dolore disumano per la perdita di un padre, una madre o di un figlio, è allo stesso tempo vittima della confusione e dei continui ricatti delle assicurazioni.

## IL MONDO CHE VORREI ONLUS VIAREGGIO

ASSOCIAZIONE FAMILIARI VITTIME 29 GIUGNO VIAREGGIO

CODICE FISCALE 91039790463

E-mail: [info@ilmondochevorreiviareggio.it](mailto:info@ilmondochevorreiviareggio.it)

Sito web: [www.ilmondochevorreiviareggio.it](http://www.ilmondochevorreiviareggio.it)

Facebook: [ilmondochevorrei](https://www.facebook.com/ilmondochevorrei) Onlus Viareggio



Ci troviamo oggi alla apertura del procedimento di Appello con soggetti che non dovranno più rispondere della condanna in 1° grado di Incendio colposo.

Inoltre rischiamo di veder prescritti altri due capi di imputazioni Lesioni Gravi e gravissime e Omicidio colposo plurimo aggravato poiché legati all'aggravante dell'incidente sul lavoro, (tema principale di appello dei condannati in primo grado).

A tal proposito sarebbe opportuno, per imputati e condannati, nella loro funzione di rappresentanti o funzionari di Stato, per un concetto di trasparenza, comunque stabilire l'obbligo di non avvalersi dell'istituto della prescrizione già nei processi attualmente pendenti che li vedono coinvolti.

Al dolore si aggiunge dolore poiché dopo una sentenza di primo grado abbiamo visto che, chi condannato per la morte dei nostri figli è stato insignito di onoreficenze di Stato e di promozioni di carriera.

Dalla nascita nel 2010 della nostra associazione "Il Mondo che Vorrei ONLUS" siamo orgogliosi di aver lottato perché nessuno ci negasse il diritto di continuare a credere nella giustizia, principio che abbiamo condiviso con migliaia di cittadini incontrati su tutto il territorio italiano partendo dai temi della sicurezza ferroviaria; materia sulla quale abbiamo acquisito esperienza con la continua partecipazione alle oltre 140 udienze, attraverso lo studio quotidiano delle carte processuali e delle perizie, insieme ai nostri avvocati e ai consulenti tecnici.

## IL MONDO CHE VORREI ONLUS VIAREGGIO

ASSOCIAZIONE FAMILIARI VITTIME 29 GIUGNO VIAREGGIO

CODICE FISCALE 91039790463

E-mail: [info@ilmondochevorreiviareggio.it](mailto:info@ilmondochevorreiviareggio.it)

Sito web: [www.ilmondochevorreiviareggio.it](http://www.ilmondochevorreiviareggio.it)

Facebook: [ilmondochevorrei](https://www.facebook.com/ilmondochevorrei) Onlus Viareggio



Siamo altresì orgogliosi di essere stati promotori di una rete nazionale che racchiude i familiari delle Vittime delle più grandi tragedie di questo paese.

“NOI NON NDIMENTICHIAMO” è il nome del comitato Nazionale che dal 2011 opera per conto di tutte le associazioni e comitati indicati nell'allegato 1 alla presente.

Il lavoro continuo ha portato a redigere un documento che il 30 ottobre scorso abbiamo consegnato nelle mani del Ministro di Grazie e Giustizia Alfonso Bonafede.

Di questo documento (allegato 2 alla presente relazione) sintesi delle molteplici proposte dei singoli comitati, ci teniamo a sottolineare ora verbalmente due dei tanti concetti espressi:

### L'accelerazione dei processi

Abbiamo chiesto e continueremo a chiedere in qualità di utenti della giustizia italiana

- Controllo dei tempi di svolgimento delle varie fasi e dei diversi gradi di giudizio ed eliminazione e/o riduzione delle “stasi processuali”, con la previsione di specifiche sanzioni disciplinari ed azioni di rivalsa (legge Pinto) per le ipotesi di ritardi ingiustificati e, comunque, con l'obbligo di segnalazione semestrale alle Istituzioni sovraordinate da parte del capo dell'ufficio in caso di superamento dei termini massimi di ragionevole durata dei processi normativamente previsti.

(

## IL MONDO CHE VORREI ONLUS VIAREGGIO

ASSOCIAZIONE FAMILIARI VITTIME 29 GIUGNO VIAREGGIO

CODICE FISCALE 91039790463

E-mail: [info@ilmondochevorreiviareggio.it](mailto:info@ilmondochevorreiviareggio.it)

Sito web: [www.ilmondochevorreiviareggio.it](http://www.ilmondochevorreiviareggio.it)

Facebook: [ilmondochevorrei](https://www.facebook.com/ilmondochevorrei) Onlus Viareggio



### La prescrizione dei reati ambientali e dei disastri colposi

- La prescrizione, infatti, viene percepita come una vera e propria “beffa” dai familiari delle vittime e suona come una sconfitta anche per lo Stato che non riesce ad assicurare giustizia e che non può rinunciare alla pretesa punitiva nel nome di un “diritto all’oblio” (sentenza n. 23 del 2013 della Corte Costituzionale) che può certamente valere per i reati minori, ma che non può essere invocato per le ipotesi, qui considerate, di particolare allarme sociale.
- I Comitati, cioè, sollecitano una riforma che renda inoperante il decorso del periodo prescrizione dal momento in cui lo Stato esercita la pretesa punitiva nei confronti di un soggetto, perché l’azione penale - una volta esercitata - deve concludersi comunque con una pronuncia di merito, nell’interesse di tutti, vale a dire delle vittime, della società e dello stesso imputato.

## IL MONDO CHE VORREI ONLUS VIAREGGIO

ASSOCIAZIONE FAMILIARI VITTIME 29 GIUGNO VIAREGGIO

CODICE FISCALE 91039790463

E-mail: [info@ilmondochevorreiviareggio.it](mailto:info@ilmondochevorreiviareggio.it)

Sito web: [www.ilmondochevorreiviareggio.it](http://www.ilmondochevorreiviareggio.it)

Facebook: [ilmondochevorrei](https://www.facebook.com/ilmondochevorrei) Onlus Viareggio



Volevo in ultimo ricordare che il dolore dei familiari non va in prescrizione e che la prescrizione riporta al buoi più totale e alla disperazione di chi vive l'ultimo barlume di speranza; vorremmo avere la possibilità di vedere emergere la verità, non nel nostro interesse diretto ma di tutti i cittadini, dei fatti e le responsabilità di chi, come nel caso di Viareggio, sapeva, aveva le conoscenze tecniche i mezzi economici ma nulla ha fatto per poter evitare la strage di 32 persone bruciate vive mentre riposavano nella sicurezza delle loro abitazioni.

Il Presidente dell'associazione Il Mondo che Vorrei in rappresentanza dei familiari delle vittime della strage di Viareggio.



LUNEDI' 12 NOVEMBRE 2018

CAMERA DEI DEPUTATI  
COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI E GIUSTIZIA

AUDIZIONE INFORMALE DELL'ASSOCIAZIONE DI VOLONTARIATO VITTIME DEL DOVERE ONLUS

• L'Associazione di Volontariato Vittime del Dovero Onlus

L'Associazione di Volontariato Vittime del Dovero Onlus, fondata nel 2007, è un'organizzazione apartitica e senza fini di lucro e persegue esclusivamente finalità di solidarietà sociale. L'organizzazione che ha carattere nazionale conta circa 500 famiglie associate. I soci ordinari sono esclusivamente rappresentati da vedove, orfani, invalidi e genitori di appartenenti alle Forze dell'Ordine, Forze Armate e Magistratura, caduti o rimasti feriti nel contrasto alla criminalità comune, alla criminalità organizzata e al terrorismo.

E' iscritta nel Registro Regionale del Volontariato, Sezione Provinciale di Milano con decreto n. 534/2008 e nel Registro delle Associazioni del Comune di Monza con atto n. 243/2008. Dal 20 agosto 2015 è dotata di personalità giuridica a seguito dell'annotazione presso il Registro della Prefettura di Monza e della Brianza, al numero d'ordine 196, pag. 321 della parte analitica, Vol. I.

Attiva su tutto il territorio italiano, opera in modo tenace e concreto affinché sia:

1

- onorata la memoria dei caduti attraverso iniziative che tengano vivo il ricordo e alimentino il rispetto per il lavoro svolto quotidianamente da tutti i rappresentanti delle Istituzioni
- approvata e consolidata una legislazione rispettosa del sacrificio delle Vittime
- garantita equa e adeguata tutela alle famiglie dei caduti e degli invalidi
- diffusa la cultura della legalità tra i giovani

**Le Vittime del Dovero, quali servitori dello Stato, rappresentano il prezioso patrimonio etico della nostra Nazione poiché hanno, spesso consapevolmente, donato la propria vita per affermare i principi di legalità e giustizia.**

Dona il tuo 5xmille  
all'Associazione di volontariato Onlus  
Vittime del Dovero®  
C F 94605940157

AIUTACIA NON DIMENTICARE

➔ Associazione Vittime del Dovero®  
Iscritta nel registro prefettizio delle persone giuridiche  
Via Correggio 59, 20900 Monza (MB)  
C F 94605940157

➔ Tel +39 039 8943289  
Fax +39 039 8942219  
Mobile +39 331 4609843

➔ [www.vittimedeldovero.it](http://www.vittimedeldovero.it)  
[segreteria@vittimedeldovero.it](mailto:segreteria@vittimedeldovero.it)  
[associazionevittimedeldovero@pec.it](mailto:associazionevittimedeldovero@pec.it)

17

- La proposta di modifica dell'art. 159 c.p.

La premessa sull'Associazione e sulle sue finalità è necessaria per inquadrare il nostro intervento odierno riguardante la proposta di modifica dell'art. 159 codice penale che prevede i casi di sospensione della prescrizione nel procedimento penale.

In particolare, il nuovo comma secondo dovrebbe essere così sostituito:

"il corso della prescrizione rimane altresì sospeso *dalla pronunzia della sentenza di primo grado o dal decreto di condanna fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o della irrevocabilità del decreto di condanna*"

Tale importante modifica ad un istituto di carattere generale prevede pertanto lo stop alla prescrizione del reato dopo la sentenza di primo grado, **indipendentemente dal fatto che vi sia stata una pronuncia di assoluzione o di condanna**. La prescrizione, com'è noto regolata dall'articolo 157 del codice penale (come modificato dalla legge 251 del 2005), ancora l'estinzione del reato al decorso del tempo trascorso dalla commissione di un fatto-reato, calibrato a seconda della gravità dello stesso ed escludendolo per i reati puniti con la pena dell'ergastolo.

**La prescrizione del reato è sostanzialmente la rinuncia dello Stato a far valere la propria pretesa punitiva, in considerazione del tempo trascorso dalla commissione del reato.**

L'istituto è disciplinato dal codice penale (art. 157 e ss.) e trova fondamento nel fatto che, a distanza di molto tempo, si ritiene che venga meno l'interesse dello Stato sia a punire un comportamento penalmente rilevante, sia a tentare il reinserimento sociale del reo.

2

Quando si affronta l'argomento come Vittime corre l'obbligo di riconoscere che per una Vittima, sia essa parte offesa o parte civile, la necessità di Giustizia, non deve essere confusa con una bieca vendetta, ma come comminazione della giusta pena per un fatto che ha inciso profondamente nella propria vita.

**La prescrizione, per come oggi viene vissuta dalle Vittime nell'attuale sistema giudiziario, è una ferita che mina la fiducia in quello Stato per cui i nostri cari si sono immolati, perché viene spesso usata come mezzo, in abbinamento con la lunga durata dei processi, per sfuggire alla Giustizia.**

Non possiamo ignorare la voce di chi sostiene che in alcuni processi il ricorso alle impugnazioni in Appello e Cassazione siano usati al solo fine di arrivare al compimento del termine di prescrizione.

**Quindi ci permettiamo di sottolineare che se l'interesse punitivo dello Stato viene meno, la sofferenza di una Vittima non ha mai fine.**

Dona il tuo 5xmille  
all'Associazione di volontariato Onlus  
Vittime del Dovero<sup>®</sup>  
C.F. 94605940157

AUTUACIA NON DIMENTICARE

➔ Associazione Vittime del Dovero<sup>®</sup>  
iscritta nel registro prefettizio delle persone giuridiche  
Via Correggio 59, 20900 Monza (MB)  
C.F. 94605940157

➔ Tel +39 039 8943289  
Fax +39 039 8942219  
Mobile +39 331 4609843

➔ [www.vittimedeldovere.it](http://www.vittimedeldovere.it)  
[segreteria@vittimedeldovere.it](mailto:segreteria@vittimedeldovere.it)  
[associazionevittimedeldovere@pec.it](mailto:associazionevittimedeldovere@pec.it)



Purtuttavia non possiamo sottacere che la prescrizione e la sua sospensione debba essere affrontata in maniera più totalitaria anche nell'interesse delle Vittime e del giusto riconoscimento del loro ruolo nelle vicende giudiziarie che le coinvolgono.

Se dunque il tema di questo intervento è "la prescrizione ed il suo effettivo rapporto sulla celerità dei processi" non si potrà che fare una valutazione che non inizi dalla contestualizzazione che lo stesso dovrà avere allorché l'emendamento in oggetto verrà inserito in un progetto di riforma più ampio.

Le osservazioni che vengono offerte in contributo derivano dalla considerazione degli interessi perseguiti dalla nostra Associazione ma anche dalla "vita d'aula", vissuta dai nostri professionisti collaboratori e che viene raccolta come una fondamentale anamnesi di una malattia riferita.

Nell'esame di questa problematica dobbiamo partire dalla lettura dell'articolo 111 della Costituzione. Com'è noto tale articolo è inserito nella Sezione della Carta Costituzionale dedicata alle "Norme sulla giurisdizione" e, quale dato condiviso, stabilisce che "la legge assicura la ragionevole durata del processo".

**La domanda da porsi è, a monte di tale emendamento, se sia giusto intervenire sulla prescrizione.**

La risposta non può che essere affermativa tuttavia, come anticipato, coniugata con una riforma che si aspetta ormai da decenni e che abbia come punti cospicui non solo la ragionevole durata del processo, così come riconosciuto dalla Carta Costituzionale, ma anche la certezza della pena.

Principi, entrambi, che costituiscono la stessa *ratio* del provvedimento del Governo, ma che non possono essere orfani, nell'ambito di un'organica previsione di riforma del processo penale, delle altre garanzie costituzionali contenute nell'articolo 111 della Costituzione (imparzialità della legge, la parità sostanziale delle parti, contraddittorio tra le parti, diritti connessi all'esercizio del diritto della difesa, *cross examination* nell'acquisizione delle prove) e del diritto delle persone danneggiate da un fatto-reato ad essere "piene parti" nel processo penale.

**La seconda domanda da porsi è "se l'esistenza dell'istituto della prescrizione influenzi realmente la durata dei processi".** La risposta è forse affermativa ma, in assenza di guarentigie codificate per tutte le parti del processo penale circa l'effettiva durata dei processi, lo è nel senso esattamente contrario a quello manifestatamente perseguito con l'emendamento in esame del Governo.

Abolire infatti, *sic et simpliciter*, la prescrizione dopo la sentenza di primo grado vuol dire certamente influenzare la durata dei processi ma nel senso che gli stessi vedrebbero, dopo il primo grado, una durata ben più lunga dell'attuale, dato l'elevato numero di procedimenti presenti e le limitate risorse del sistema giudiziario.

Un intervento di questo genere, se pensato senza la contestuale creazione di una serie di garanzie per tutte le parti del processo, vorrebbe dire creare processi che nel loro iter complessivo non finiscono praticamente mai.

Donna il tuo 5xmille  
all'Associazione di volontariato Onlus  
Vittime del Dovero®  
C.F. 94605940157

AIUTACI A NON DIMENTICARE

➔ Associazione Vittime del Dovero®  
Iscritta nel registro prefettizio delle persone giuridiche  
Via Correggio 59, 20900 Monza (MB)  
C.F. 94605940157

➔ Tel +39 039 8943289  
Fax +39 039 8942219  
Mobile +39 331 4609843

➔ [www.vittimedeldovero.it](http://www.vittimedeldovero.it)  
[segreteria@vittimedeldovero.it](mailto:segreteria@vittimedeldovero.it)  
[associazionevittimedeldovero@pec.it](mailto:associazionevittimedeldovero@pec.it)

19

Quando ci si appropria alla valutazione dell'istituto della prescrizione, bisogna considerare come la stessa, soprattutto nel grado di appello, sia ormai considerata come una sorta di amnistia, di fatto, dei reati portati in giudizio.

**Se si vuole affrontare l'argomento con onestà intellettuale, si deve accettare il fatto che, oggi, la prescrizione è vissuta come strumento di deflazione del carico giudiziario.**

Di fronte ad una levata di scudi comune, condivisa da avvocati e magistrati, questa volta uniti sotto il grido "non si può lasciare l'imputato appeso all'infinito al suo processo", l'Associazione Vittime del Dovero sottopone all'attenzione delle Commissioni come anche le ragioni delle parti offese e delle parti civili non possano essere sospese all'infinito e come la medesima perplessità espressa in relazione alla figura dell'imputato si imponga per la parte civile nel processo penale.

Il tema, correttamente approcciato, vede la necessità di accompagnare ad una giusta riforma della prescrizione una serie di regole processuali che assicurino, con termini e scadenze codificate con effetto perentorio, la durata dei diversi gradi del giudizio.

**Tempi che dovranno essere codificati seguendo il paradigma contenuto nell'articolo 111 della Costituzione, in termini cioè di *ragionevole durata*.**

Nella sostanza, se è vero che l'intervento della prescrizione nella vita di un processo è certamente un'assurdità del sistema produttivo processuale, altrettanto innegabile è che lasciare le parti, non solo l'imputato, in un'attesa infinita della definizione del proprio processo, sia una assurdità logica, prima che normativa, e tale da creare un vero e proprio corto circuito dell'intero sistema processuale.

4

**Bisognerà pertanto accompagnare la riforma dell'istituto della prescrizione, anche eliminandone l'applicabilità dopo il primo grado del giudizio, prevedendo una scansione temporale del processo nelle sue diverse fasi ed individuando delle sanzioni processuali, in caso di mancato rispetto di tali tempi, che non pregiudichino però diritti ed aspettative delle vittime dei reati, così come dell'imputato.**

Ciò perché immaginando semplicemente delle sanzioni che in qualche modo risarciscono solo l'imputato di tale *anomalia*, vorrebbe dire ancora una volta prevedere per la parte civile un ruolo subalterno e di "secondo livello" nel gioco delle parti processuali, continuando a considerare la costituzione di parte civile, com'è oggi, come una legittima intrusione di un istituto di natura civilistica nel processo penale (legittima in quanto codificata, ma pur sempre un'intrusione).

In questo quadro dobbiamo individuare e colpire, modificandole, quelle situazioni che di fatto impediscono una definizione rapida e certa del processo penale.

**Se in tale ottica l'abolizione della prescrizione può sembrare, solo per un osservatore poco attento, la panacea di ogni male, la sua previsione può essere valorizzata nell'ambito di un intervento ben più ampio ed articolato,**

Dona il tuo 5xmille  
all'Associazione di volontariato Onlus  
Vittime del Dovero\*  
C.F. 94605940157

AUTACIA NON DIMENTICARE

➔ Associazione Vittime del Dovero\*  
Iscritta nel registro prefettizio delle persone giuridiche  
Via Correggio 59, 20900 Monza (MB)  
C.F. 94605940157

➔ Tel +39.039.8943289  
Fax +39.039.8942219  
Mobile +39.331.4609843

➔ [www.vittimedeldovero.it](http://www.vittimedeldovero.it)  
[segreteria@vittimedeldovero.it](mailto:segreteria@vittimedeldovero.it)  
[associazionevittimedeldovero@pec.it](mailto:associazionevittimedeldovero@pec.it)

20

condiviso con le associazioni e le rappresentanze delle forze che ogni giorno sono in campo nelle aule di giustizia e nelle forme previste dall'ordinamento democratico.

• **Proposte di intervento**

Nell'emendamento introdotto la sospensione della prescrizione dovrebbe entrare in vigore a partire dall'anno 2020 contestualmente, così recita il comunicato emesso dagli organi rappresentativi del Governo, "...all'entrata in vigore di una riforma articolata del processo penale".

Trattandosi poi di una norma di diritto sostanziale è ovvio che la novella avrebbe efficacia solo per i processi relativi a fatti di reato commessi dopo l'entrata in vigore della stessa legge.

Si rileva inoltre che nelle dichiarazioni di intenti pubblicate dal Governo, in realtà, si fa menzione anche ad un massiccio investimento di circa 500 milioni di euro nell'amministrazione della giustizia penale.

**Tutto però lascia pensare che nella mente della stessa parte proponente l'abolizione della prescrizione dopo il primo grado di giudizio non sia immaginabile in assenza di quella riforma che deve prevedere e postulare delle norme che garantiscano la ragionevole durata delle singole fasi del processo penale.**

Sono gli stessi rappresentanti del Governo a chiarire esplicitamente che ci sarà una legge delega entro il dicembre 2019 per stabilire tempi certi per la durata di processi, prevedendo quindi come *condicio sine qua non* quella del collegamento tra l'abolizione della prescrizione dopo il primo grado di giudizio e la durata certa dei processi.

5

Dovendoci approcciare alla valutazione di questo emendamento non si potrà quindi, per onestà intellettuale, fare a meno di valutarla in riferimento ed in stretto collegamento e connessione con tale prevista riforma.

Si ritiene più pertinente che la gestione e l'organizzazione della giustizia venga inserita in un provvedimento normativo ad hoc, che tenga finalmente conto del ruolo delle parti civili e dei danni alle aspettative legittime delle stesse, al fine di evitare che queste possano patire più pregiudizi di quanti se ne individuano per lo stesso imputato.

Risulta necessario abbandonare l'idea che il processo penale venga di fatto individuato come uno strumento di vendetta a disposizione della "pancia" della società civile, anziché come un mezzo di tutela dei molteplici interessi, privati (delle parti coinvolte nel processo) e pubblici (esigenza di sicurezza, principio di legalità, certezza della pena) interessati dal processo penale.

Un'occasione per una riforma condivisa che porti con sé l'introduzione di un vero e sostanziale processo penale telematico, senza rinuncia alcuna alle garanzie della difesa e delle parti (che ovviamente sarebbe incostituzionale oltre che del tutto inutile ai fini della celerità del processo) per arrivare alla realizzazione di un sistema di notifiche

Dona il tuo 5xmille  
all'Associazione di volontariato Onlus  
Vittime del Dovero®  
C.F. 94605940157

AIUTACIA NON DIMENTICARE

➔ Associazione Vittime del Dovero®  
Iscritta nel registro prefettizio delle persone giuridiche  
Via Correggio 59, 20900 Monza (MB)  
C.F. 94605940157

➔ Tel +39 039 8943289  
Fax +39 039 8942219  
Mobile +39 331 4609843

➔ [www.vittimedeldovero.it](http://www.vittimedeldovero.it)  
[segreteria@vittimedeldovero.it](mailto:segreteria@vittimedeldovero.it)  
[associazionevittimedeldovero@pec.it](mailto:associazionevittimedeldovero@pec.it)

21

telematiche che, sull'orma di quelle in essere nel processo civile, facilitino e velocizzino gli adempimenti preliminari del processo penale, sovente i veri impedimenti alla celebrazione efficace del processo.

In tale ambito, si auspica, anche una sostituzione più funzionale dei componenti dei Collegi e dei Giudici unici, postulando, in caso di loro sostituzione durante il processo, un *potere* di rinnovazione degli atti il luogo dell'attuale obbligo di rinnovazione. Il tutto, ovviamente, accompagnato dall'implementazione degli organici giudiziari e dal miglioramento dell'efficienza degli uffici oltre che, come detto, dalla creazione di norme e regole che certifichino la durata certa delle singole fasi del processo penale.

Dott.ssa Emanuela Piantadosi, Presidente dell'Associazione di Volontariato Vittime del Dovero Onlus

Avv. Sergio Bellotti, consulente e volontario dell'Associazione

Avv. Sabrina Mariotti, responsabile ufficio legale dell'Associazione

Avv. Alessia Meloni, consulente e volontario dell'Associazione

Dona il tuo 5xmille  
all'Associazione di volontariato Onlus  
Vittime del Dovero\*  
C.F. 94605940157

AIUTACI A NON DIMENTICARE

➤ Associazione Vittime del Dovero\*  
*iscritta nel registro prefettizio delle persone giuridiche*  
Via Correggio 59, 20900 Monza (MB)  
C.F. 94605940157

➤ Tel +39 039.8943289  
Fax +39 039.8942219  
Mobile +39.331.4609843

➤ [www.vittimedeldovero.it](http://www.vittimedeldovero.it)  
[segreteria@vittimedeldovero.it](mailto:segreteria@vittimedeldovero.it)  
[associazionevittimedeldovero@pec.it](mailto:associazionevittimedeldovero@pec.it)



## **OSSERVAZIONI DELL'UNIONE DELLE CAMERE PENALI**

### **SULL'EMENDAMENTO IN TEMA DI SOSPENSIONE DELLA PRESCRIZIONE A FIRMA DEGLI ONOREVOLI BUSINAROLO E FORCINITI DEL MOVIMENTO 5 STELLE**

La norma-manifesto che il Ministro della Giustizia aveva preannunciato e che gli Onorevoli Businarolo e Forciniti del Movimento 5 Stelle hanno tradotto in un emendamento al DDL anticorruzione, è espressione di una concezione autoritaria del diritto penale e del processo. La prescrizione nel nostro ordinamento ha un preciso significato ed è a pieno titolo uno degli elementi del patto sociale, in quanto strumento che concorre a garantire la certezza dei rapporti giuridici e che impone un termine all'Autorità per processare ed eventualmente punire una persona, termine oltre il quale vi è il diritto all'oblio.

La prescrizione impone che i processi penali si celebrino in un tempo ragionevole, in ciò sostanziandosi sia il diritto dell'imputato alla ragionevole durata del suo giudizio, sia il diritto della persona offesa di ottenere una risposta di giustizia.

L'istituto della prescrizione ha origini antiche e chi oggi ipotizza la sua sostanziale abolizione è disposto a cancellare conquiste della civiltà giuridica pur di ottenere risposte di vendetta sociale in nome di una efficienza che lo Stato non sa altrimenti garantire.

Dovesse entrare in vigore una tale disciplina nel nostro Ordinamento il risultato sarebbe l'insopportabile allungamento del tempo del processo che in ragione della sua organizzazione si dipana verso il limite prescrizione.

L'emendamento proposto si pone in netto contrasto con la Costituzione ed in particolare con l'art. 111 che statuisce la ragionevole durata del processo.

Il diritto ad un processo equo e in tempi ragionevoli è previsto dall'art. 14 del Patto Internazionale sui diritti civili e politici approvato dalla Assemblea delle Nazioni Unite il 16 dicembre del 1966 ed ancora dall'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

***Unione Camere Penali Italiane***

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma

Tel +39 06 32500588 - [segreteria@camerepenali.it](mailto:segreteria@camerepenali.it) - [www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it)

C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005



Dovere dell'ordinamento dunque è quello di garantire un processo dalla durata ragionevole che consenta alla persona sottoposta all'accertamento l'esercizio del diritto alla prova senza che questo sia reso impossibile per il troppo tempo trascorso.

In nome di un efficientismo che sa colpire solo i diritti e non costruire riforme di sistema e di organizzazione del lavoro, peraltro, il tempo della prescrizione è stato recentemente oggetto di un intervento legislativo assai criticabile con il quale sono stati sensibilmente allungati i termini per la fase delle impugnazioni.

Il cuore dell'emendamento annulla tale ultima riforma in materia di prescrizione prevedendone la sospensione dopo la sentenza di primo grado.

All'evidenza il riferimento al meccanismo della sospensione è un non senso atteso che il riferimento ultimo è alla esecutività della sentenza e dunque il tempo utile per la prescrizione non potrebbe mai riprendere a decorrere.

Dopo una sentenza di assoluzione o di condanna la prescrizione non esisterebbe più, con il pratico risultato che una persona condannata in primo grado rimarrebbe sottoposta a procedimento penale per un tempo indefinito in attesa di conoscere l'esito dei diversi gradi di giudizio.

Tale trattamento non sarebbe risparmiato neppure alla persona nei confronti della quale sia intervenuta sentenza di assoluzione, poiché nel caso di appello della Pubblica Accusa egli potrà essere condannato in secondo grado senza che sia previsto alcun limite temporale entro il quale tale pronuncia possa intervenire. In buona sostanza così l'ordinamento scommette sulla colpevolezza dell'imputato confidando sul ribaltamento del giudizio in appello in patente violazione del principio di non colpevolezza sancito dall'art. 27 della Costituzione.

Facendo ricorso all'icastica immagine utilizzata dagli esponenti della forza politica proponente l'emendamento, vi è poi da pensare che, anche in questa occasione, sia intervenuta una "manina tecnica" nella stesura della proposta: infatti con l'aggiunta della semplice parola "continuazione" nel corpo della lettera d) bis dell'art. 158 del codice penale, come d'incanto si è recuperato il medesimo inciso abrogato nel 2005 e, dunque, ripristinata la disciplina originaria prevista dal codice Rocco circa l'unicità del reato continuato ai fini della prescrizione.

Torneremmo al tempo nel quale i Pubblici Ministeri contestavano la favorevole disciplina del reato continuato proprio per consentire il processo per fatti altrimenti prescritti.



Qui siamo fuori dalla norma-manifesto ma in piena adesione al progetto di chi non ha mai condiviso la scelta di civiltà del legislatore del 2005.

L'Unione delle Camere Penali che ha espresso la più ferma contrarietà contro tali proposte di riforma è impegnata nel chiamare a raccolta tutti gli operatori del diritto, l'Accademia e quella Magistratura che intende ispirare la propria azione al rispetto dei principi e delle garanzie del giusto processo, in difesa del diritto penale liberale.

Roma, 2 novembre 2018

La Giunta





# CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

## AUDIZIONE DEL CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE COMMISSIONI CAMERA RIUNITE I, II OGGETTO: DISEGNO DI LEGGE GOVERNO C.1189 (PRESCRIZIONE).

*Roma, 12 novembre 2018*

Andrea Mascherin

Una prima osservazione è di metodo, per cui è sempre auspicabile, se non necessario, che il percorso formativo di una norma non sia equivocabile sin dalle fasi iniziali, più che mai se trattiamo temi delicatissimi come la prescrizione e il procedimento penale.

Nel caso che ci occupa non è chiara la volontà del Governo (a cui segue quella parlamentare) circa il collegamento in essere, e futuro, tra riforma della prescrizione e riforma del processo penale. Che non sia chiaro emerge dalle dichiarazioni dei rappresentanti politici del movimento 5 stelle, per i quali comunque il nuovo regime della prescrizione entrerà in vigore dal 2020, a prescindere dal perfezionamento o meno della riforma del processo penale, e da quelle dei rappresentanti del partito della Lega, secondo i quali l'una riforma è subordinata al perfezionamento dell'altra.

Come Consiglio Nazionale Forense osserviamo che, se le divaricazioni sulla interpretazione possono essere compatibili con temi e con strategie di natura prettamente elettorale/programmatica, non possono invece esserlo con temi che involgano in maniera sostanziale istituti destinati a segnare la natura democratica o meno di una Società, ovvero la natura di uno Stato di diritto oppure no.

È dunque necessario che i cittadini sappiano con esattezza quale sia l'interpretazione da darsi all'"accordo" raggiunto sulla prescrizione dai partiti componenti la maggioranza.

Qualora quindi gli interventi sulla prescrizione e sul processo siano necessariamente comunicanti, bisognerà formalizzare apposita **clausola di collegamento**, a completamento dell'emendamento di cui oggi si discute.

L'occasione è utile per segnalare, anche, come interventi in materia di Giustizia siano interventi che debbano avere proiezioni di lungo termine, (anche quanto agli investimenti necessari), questo per chiarire che su detto tema, come su altri, si pensi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio artistico, al tema dell'istruzione, della salute, del lavoro, delle infrastrutture, ecc... sarebbe necessario che tutti i rappresentanti della politica si convincessero della opportunità di lavorare tra di loro, e il più possibile assieme, diversamente ogni nuovo Governo finirà con l'occuparsi di disfare quanto fatto dal precedente (anche di buono), per proporre riforme (anche buone) che verranno disfatte dal Governo successivo, e così via, come sta accadendo da troppo tempo.

La conclusione è che l'unico necessario strumento di mediazione debba sempre essere il diritto, che se utilizzato con il corretto orientamento costituzionale garantirà una soluzione di qualità, nell'interesse del Paese.

Premesso quanto sopra, pare superfluo ribadire quale sia la funzione della prescrizione, più utile forse ricordare come al centro del procedimento penale vadano riportati l'indagato e l'imputato, essendo errato, anche per Costituzione, porvi la parte lesa. Come avvocati noi difendiamo nel processo alternativamente sia l'imputato che la parte lesa, e conosciamo bene la importanza di tutelare gli interessi di quest'ultima, ma come giuristi sappiamo anche bene che il processo penale deve avere come baricentro le **garanzie dell'imputato** e la **presunzione di non colpevolezza**. Nessuno deve essere processato inutilmente, o in maniera ingiusta (processo non giusto che si fonderebbe su una aberrante "presunzione di colpevolezza"), o per un tempo indeterminato.

Sia inoltre chiaro che la tutela della parte lesa ha, di fatto e nella stragrande maggioranza dei casi, sede nel giudizio civile, in alcuni casi pur in presenza di sentenza assolutoria in sede penale.

Allora, se vogliamo parlare della sacrosanta aspettativa di chi abbia subito danni da comportamenti penalmente illeciti, dedichiamoci a studiare forme e percorsi di adeguata tutela e sostegno "civilistico" del danneggiato, e ciò non solo nel, ma anche al di fuori dei diversi processi, confondere i piani è sbagliato e porterà sempre a soluzioni irragionevoli e non soddisfacenti.

Tornando alla prescrizione, nessuno deve essere sottoposto al procedimento penale a tempo indeterminato, saremmo di fronte a un sequestro da parte dello Stato, della onorabilità, libertà, serenità della persona. Assurdo poi pensare che ciò possa pesare, a maggior ragione, su chi sia stato assolto in primo grado e impugnato dal

PM, non dimentichiamo, fra l'altro, che anche in questa ipotesi, come in quella di condanna, il soggetto continuerebbe ad essere gravato da un carico pendente, che gli precluderebbe, per es., di accedere ad opportunità lavorative. Naturalmente tralascio il tema della emarginazione sociale, non solo dell'imputato, ma anche dei familiari, magari minori, che un procedimento penale quasi sempre determina.

Detto quanto sopra, siamo tutti d'accordo sulla necessità di raggiungere l'obiettivo di un **giusto processo** (sottolineo giusto), dalla **durata ragionevole**, a tutela delle garanzie dell'imputato e dell'interesse di noi tutti a vivere in uno Stato di diritto, considerando anche che non è proprio vero il detto *male non fare, paura non avere*, e i poi non così pochi errori giudiziari lo attestano, della serie: il procedimento penale può capitare a tutti, pur senza andarselo a cercare (come la malattia), e solo allora ci si accorge di quanto siano importanti le garanzie processuali e sostanziali a tutela della persona.

Raggiunto l'obiettivo del giusto processo, e della sua ragionevole durata, e solo allora, l'istituto stesso della prescrizione vedrebbe affievolito il proprio rilievo sistematico.

Quanto al procedimento penale, va da sé che saranno necessari una serie di interventi di per sé idonei a favorire il raggiungimento dell'obiettivo della ragionevole durata, ed è pertanto opportuno partire dall'analisi delle cause dell'attuale, spesso e indubbiamente, eccessiva durata del processo.

**Cause.** Sappiamo tutti come sul maturare della prescrizione nulla c'entri l'attività difensiva, che in alcuna maniera né nelle fasi delle indagini, né in quelle del processo è in grado di allungare i tempi. Nel corso delle indagini la presenza della difesa è assai limitata, e pur tuttavia il 70% delle prescrizioni matura in tale fase, in sede processuale la prescrizione matura a causa di problemi di notifiche, di cambi di giudicante, ecc..., nulla incidendo eventuali rinvii determinati dal difensore o dall'imputato, che notoriamente non fanno correre i tempi prescrizionali.

Causa non discutibile, invece, è la mancanza di organico di magistrati, di personale amministrativo, di edilizia giudiziaria adeguata, di strumenti informatici, di materiale, anche il meno sofisticato come la carta per fotocopie... in poche parole è la mancanza di investimenti. Prima di toccare la prescrizione, quindi, bisogna procedere con i necessari investimenti e verificare gli effetti degli stessi.

**Interventi procedurali.** Oltre a quanto sopra, e in maniera assolutamente non esaustiva, bisognerà individuare **termini perentori** in capo al magistrato nelle varie fasi del procedimento, con la conseguenza che il mancato rispetto di tali termini comporti l'esaurimento dell'esercizio dell'azione penale, ovvero l'estinzione del procedimento/processo (ma servono appunto investimenti per dar modo al magistrato di operare in maniera efficiente, nel rispetto delle fasi). Quanto detto

dovrà valere sia per la fase delle indagini preliminari, laddove oggi come oggi le proroghe si sprecano, sia per la fase del giudizio di primo grado, che per i successivi gradi.

Ancora bisognerà pensare alla **non impugnabilità** delle sentenze di assoluzione di primo grado, essendo evidente che tale decisione, di per sé, e anche in presenza di una ipotetica diversa valutazione in sede di impugnazione, integri da subito e oggettivamente il ragionevole dubbio.

Ancora sarà necessario recuperare efficacia alla natura di effettivo filtro della **udienza preliminare** e rendere concretamente "appetibili" i **riti alternativi** (invece si sta intervenendo in direzione contraria sul rito abbreviato).

Ancora risulterà utile una profonda riflessione sulla opportunità di mantenere l'**obbligatorietà dell'azione penale**, con ciò dando massimo rilievo alla concreta offensività del singolo comportamento illecito. Importante e non eludibile l'esigenza di rafforzare i **poteri della difesa** in tutte le fasi del procedimento, ad iniziare da quella dell'indagine preliminare. A tale rafforzamento è chiaramente collegato l'intervento in Costituzione che rafforzi la libertà e l'indipendenza dell'avvocato. Conseguirà, a questo genere di interventi, la possibilità di riflettere su alcuni degli esistenti passaggi procedurali, che potrebbero trovare soluzioni alternative e semplificate.

**Metodo.** In estrema sintesi, riassumendo, intervenire sul procedimento penale è attività delicatissima in quanto incide direttamente sulla concezione dello Stato di diritto e sulla attuazione dello stesso come sviluppatosi in secoli di evoluzione giuridica, che non di rado ha visto anche il sacrificio di vite umane. Bisogna dunque eventualmente farlo con una visione generale e di sistema, consapevoli che si tratti di azione riformatrice di grande complessità tecnico-giuridica, di natura costituzionale e di ordinamento, anche sovranazionale. Allora modifiche al sistema vanno, nel caso, apportate nelle forme e nei tempi necessari, come si trattasse di una operazione a cuore aperto di grande difficoltà, se servono strumenti aggiornati bisognerà disporre di tali strumenti, se servono 16 ore di operazione, bisognerà impiegare 16 ore, diversamente si potrà anche intervenire in molto meno tempo del necessario, ma non si salverà, anzi si ucciderà il paziente.

Se è chiaro che prima di metter mano alla prescrizione si debba risolvere il tema della durata del procedimento penale, va da sé che questa potrebbe essere l'occasione buona, e va da sé che su questo argomento sia necessario un "**tavolo comune con avvocati e magistrati**", non potendosi pensare solo a incontri o audizioni, o scambi di documenti a lavori avanzati, serve che vi si dedichino da subito i tecnici già richiamati, oltre alla accademia. Da parte mia, poi, avanzerei perplessità sullo strumento della **legge delega**, è strumento delicato e pericoloso per

questo genere di temi, assai meglio procedere lavorando in maniera esaustiva sui codici interessati.

Evidente da quanto illustrato che ulteriori valutazioni, oltre a quelle esposte, sulla riforma della prescrizione proposta dal Governo, siano superflue, inutile anche disquisire sui tempi in cui detta proposta inizierebbe a sviluppare i propri effetti. La prescrizione senza fine, infatti, non solo non allungherebbe la vita, ma è più facile che la possa accorciare, con ciò augurando comunque lunga esistenza a chi possa temere di non “goderne” i “risultati”.

Per un tanto la disponibilità del Consiglio Nazionale Forense a lavorare al giusto processo è piena, senza pregiudizio di sorta, se non quello di tutela dei principi costituzionali e dello Stato di diritto.



## AUDIZIONE IN COMMISSIONE GIUSTIZIA

12 NOVEMBRE 2018

### LE PROPOSTE DI RIFORMA IN MATERIA DI PRESCRIZIONE DEL REATO

**Prof. Avv. Nicola Pisani - Ordinario di Diritto penale**

**Università degli studi di Teramo**

L'istituto della prescrizione del reato per decorso del tempo – ossia la regola per cui il reato si estingue ove non sia intervenuta condanna definitiva del suo autore entro un certo tempo dalla commissione del fatto – poggia su solide fondamenta teoriche, sebbene esso possa rappresentare un possibile limite negativo alla potestà punitiva dello Stato.

A) Nella prima ottica, la prescrizione, operando come limite all'intervento punitivo oltre un certo tempo, guarda agli effetti del processo sull'imputato e quindi alla tutela di beni di rilievo costituzionale di pertinenza di quest'ultimo e del reo: compiuto esercizio del diritto di difesa (dopo troppo tempo dal fatto, l'imputato non avrà verosimilmente i mezzi probatori per difendersi), tutela della dignità umana in relazione alla ragionevole durata del processo (un processo che si prolunghi all'infinito non è certamente un processo di ragionevole durata), funzione rieducativa della pena (una condanna che intervenisse a lunga distanza dal fatto non servirebbe a rieducare il reo), presunzione di innocenza (non è giusto tenere indefinitamente sotto processo un soggetto che pure si presume sia innocente).

Si può dire che, in questa prospettiva, la prescrizione si colleghi ad un'esigenza di tutela di garanzie dell'imputato all'interno del processo e nella fase di esecuzione della pena.

B) D'altro canto, però, come anticipato, la prescrizione si traduce in una rinuncia alla potestà punitiva dello Stato. Sicché l'eliminare o l'attenuare gli effetti della

prescrizione del reato – come si vuol fare con la proposta di legge all’esame, che intende precisamente introdurre la sospensione della prescrizione penale al momento della sentenza di primo grado – potrebbe trovare una sua *ratio* nel rafforzamento del dovere di punizione dello Stato di cui è espressione il principio di “necessarietà della legge penale”, inteso sia in senso sostanziale (principio di legalità), sia nel suo risvolto processuale (obbligatorietà dell’azione penale), sia ancora quale dovere di tutela delle vittime di reato. Non appare giusto, in quest’ottica, che, dopo un certo lasso di tempo dal fatto, e appunto per il solo fatto del decorso del tempo, lo Stato debba cedere rispetto al suo dovere di punizione, attraverso la paralisi della potestà punitiva.

\*\*\*

Guardiamo tuttavia al fondamento positivo della prescrizione. L’estinzione della pretesa punitiva per il decorso del tempo è imposta, anzitutto, da principi costituzionali. Il tempo allontana infatti la pena dal reato, frustrandone la funzione rieducativa (art. 27 Cost.): applicare la pena in un tempo molto lontano rispetto a quello in cui fu commesso il fatto coglie un reo non più orientabile ai valori, perché non avente più memoria del fatto commesso. È evidente, sotto questo profilo, l’ulteriore implicazione che discende dal rapporto inscindibile tra funzione rieducativa della pena e principio di personalizzazione della risposta al reato.

Sul terreno poi della prevenzione speciale, la prospettiva di un allungamento *sine die* della prescrizione potrebbe elidere l’effetto special-preventivo della pena: un processo che si protragga indefinitamente nel tempo a carico di soggetti che abbiamo commesso il reato ‘occasionalmente’ innescherebbe in questi ultimi una logica della disperazione.

In altri termini, vivendo la prescrizione “sostanziale”, in realtà, nel processo, cioè legandosi essa in maniera inscindibile con le vicende processuali, la disciplina attuale, in qualche modo (art. 411 cpp), opera anche come salutare strumento

impeditivo del processo, “certificando” (se così può dirsi) come frustraneo un accertamento del fatto oltre un determinato periodo di tempo.

Le implicazioni con il diritto di difesa sono chiare: “la troppo tarda pena è un inutile esempio ed il lungo tempo ricopre in un’oscura notte colla memoria la chiarezza delle prove” (M. Pagano).

Sottoporre a processo un soggetto a una distanza di tempo irragionevole dal fatto di reato pregiudica infatti il diritto dell’imputato a difendersi attraverso le prove (art. 190 cpp), diritto consacrato nella Costituzione all’art. 24 comma 2 cost. Ciò vale ancor più se si considera che, di regola, il PM potrebbe aver raccolto in segreto elementi di prova per lungo tempo, portando ad emersione la sua indagine in un momento nel quale le reali *chances* dell’imputato di difendersi attraverso prove sono praticamente sfumate; occorre perciò porre un limite temporale a tale possibilità.

È chiaro, dunque, che, sul piano prettamente ‘politico’, una riforma della prescrizione coinvolge il significato stesso e la tenuta dell’intero sistema punitivo e dei rapporti tra funzionalità del processo e fondamento della potestà punitiva dello Stato. Può un ordinamento penale serio, che non si occupi di incidere sui meccanismi processuali in vista di un’efficiente applicazione della legge penale, concepire un esercizio senza limiti temporali di una potestà punitiva attraverso un apparato processuale inefficiente? Il tutto appare davvero paradossale!

È da chiedersi, oltretutto, se ciò possa davvero rafforzare la funzione di prevenzione generale dei precetti penali, o se piuttosto, non indebolisca gravemente proprio quel senso di fiducia nei valori sottesi alle norme penali che la minaccia della sanzione dovrebbe promuovere ‘in positivo’(prevenzione generale positiva) .

Ebbene la nuova disciplina della prescrizione che si vorrebbe introdurre tende ad esaltare il connotato afflittivo del processo penale (perché lo prolunga potenzialmente all’infinito) con un conseguente, certo, indebolimento della tenuta complessiva del sistema in termini di prevenzione generale positiva. Essa non sembra, soprattutto,

trovare un giusto equilibrio tra esigenze di repressione dei reati e tutela del diritto dell'imputato ad un processo di durata ragionevole.

È indubbio che il processo penale abbia già di per sé un connotato intrinseco ed ineliminabile di punizione; e che, in tale prospettiva 'processuale', con la riforma proposta, si infligga all'imputato una *poena sine iudicio* e cioè una pena anticipata, per ciò solo ingiusta, con sacrificio evidente del principio costituzionale di presunzione di innocenza. Se pensiamo al reo e alla possibilità che la misura cautelare scontata in tempo remoto possa essere computata ai fini della pena, paradossalmente ci rendiamo conto che quella pena anticipata, ancorché astrattamente collegata ad un fatto di reato, diventa per ciò solo ingiusta al momento della condanna se quest'ultima intervenga a distanza di un tempo eccessivo.

Perpetuandosi il processo *sine die* l'effetto 'punitivo' del processo - che pure è ineliminabile - diventa del tutto irragionevole e abnorme.

Ed è proprio questo quanto potrebbe accadere se venisse approvata la riforma con la quale si propone di sospendere la prescrizione al momento della sentenza di primo grado.

Si sacrifica così l'interesse dell'imputato ad un ragionevole processo - oggetto di copertura costituzionale (art. 111 Cost) - sull'altare della repressione a tutti i costi; ma poi, sul piano della effettività, la repressione non arriva, perché il processo dura - lo si ripete - potenzialmente all'infinito. Quale potrà mai essere il risultato di questo corto circuito se non quello di affievolire il senso di giustizia nei consociati?

Eppure il processo dovrebbe avere ben altra funzione: "quella di strumento di attuazione della legge penale nella sua funzione repressiva dei fatti da questa previsti in astratto come reato" (Viganò).

La riforma attuale va in una direzione diametralmente opposta, accentuando il ruolo del processo come strumento di stigmatizzazione sociale ben oltre il limite consentito dal rispetto della dignità umana (art. 2 Cost.).

La sospensione della prescrizione del reato dalla sentenza di primo grado, senza ulteriori modifiche del sistema processuale, produrrebbe infatti un inevitabile ingorgo di processi in appello.

Emblematico, sotto questo profilo, è quanto si determinerebbe riguardo all'appello del PM avverso la sentenza di assoluzione di primo grado: in tal caso la sospensione della prescrizione consentirebbe alla procura di tenere inchiodato al processo senza limiti temporali un cittadino giudicato innocente in primo grado.

La sospensione *tout court* del termine di prescrizione dalla sentenza di primo grado produrrebbe, in altre parole, un mostruoso limbo, quello dei processati in attesa di giudizio definitivo. Ciò non soltanto accentuerebbe il connotato di irragionevolezza della risposta punitiva al fatto (perché la punizione arriverebbe sempre troppo tardi), ma altresì frustrerebbe gravemente il diritto di ciascuno ad essere rapidamente riabilitato da un'accusa infondata; diritto che ha una specifica copertura costituzionale nell'art. 111 Cost.

Aumenterebbe di certo la discrezionalità nelle scelte punitive: dinanzi all'ingorgo di procedimenti, chi sceglierebbe quali processi siano da trattare e quali invece da relegare nel limbo?

Incrementandosi, così, il tasso di discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale, sarebbe ulteriormente sacrificata l'obbligatorietà della pretesa punitiva statale.

Ad essere vanificati sarebbero proprio l'effettività e il principio di necessità della punizione, che invece asseritamente ispirano il proposto "blocco" della prescrizione dopo la sentenza di primo grado.

Ma si pensi anche alle misure cautelari reali (ad es., il sequestro conservativo), che difficilmente sono revocate prima della conclusione del processo. Cosa ha pensato di fare, su questo fronte, il legislatore della riforma? Resterebbero tali misure vive anch'esse per un tempo tendenzialmente indefinito?

La sospensione della prescrizione con la sentenza di primo grado rischia di produrre dunque effetti devastanti sul sistema. E ciò soprattutto se non si accompagna con l'introduzione di meccanismi di deflazione processuale. È indubbio, infatti, che l'effetto deflattivo della prescrizione è ad oggi una vera e propria valvola di sfogo dell'intero ordinamento penale. Senza l'introduzione di meccanismi deflattivi di pari effetto, l'indebolimento della prescrizione rischia fortemente di rivelarsi un *boomerang*. In definitiva, l'unico risultato certo di questa riforma sarebbe quello di creare, accanto ai tradizionali tipi criminologici di autore nuove figure di autori, - pericolosi collocati in un limbo processuale: i (dannati) "processati".

Una riforma seria dovrebbe allora indirizzarsi non verso la sospensione (di fatto abolizione) della prescrizione a partire da un certo momento, bensì verso la introduzione di meccanismi di improcedibilità all'interno del processo, che di quest'ultimo scandiscano i tempi attraverso un sistema di preclusioni.

Concepire una prescrizione processuale – fissare cioè termini precisi alle singole fasi processuali, legando alla loro violazione un sistema di preclusioni – potrebbe contribuire a risolvere il problema nella direzione auspicata dall'improvvido legislatore. Si tratterebbe, soltanto, di commisurare la durata dei termini di prescrizione processuale alla gravità dei reati e, quindi, alle peculiarità dell'accertamento processuale. Una oculata e rigorosa graduazione dei termini garantirebbe speditezza ai procedimenti, evitando di far cadere in prescrizione i reati.



Prof. Gianluigi Gatta  
Ordinario di Diritto Penale

## UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

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

### 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



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

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

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*"<sup>1</sup>. 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 2007<sup>2</sup> – 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

<sup>1</sup> In *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2004, p. 976 s.

<sup>2</sup> P. DAVIGO, G. MANNOZI, *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'"<sup>3</sup>.

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 Giustizia<sup>4</sup>, *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

<sup>3</sup> Cfr. G. MARINUCCI, *Appello contro la prescrizione 'breve': ennesima certezza d'impunità*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 15 aprile 2011.

<sup>4</sup> Cfr. *Monitoraggio della giustizia penale – 2018*, in [www.giustizia.it](http://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'Europa<sup>5</sup>. 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 giorni<sup>6</sup>.

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<sup>7</sup> – 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)<sup>8</sup>.

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 Cassazione<sup>9</sup>.

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

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

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Cfr. l'Annuario statistico 2017 della Corte di Cassazione, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 24 aprile 2018.

<sup>9</sup> 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](http://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 alternativi<sup>10</sup>.

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

---

<sup>10</sup> 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 prescrizione massimo complessivo che continua a decorrere anche dopo il rinvio a giudizio dell'imputato, e persino dopo la sentenza di condanna di primo grado<sup>11</sup>.

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

---

<sup>11</sup> 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 tema<sup>12</sup>, a me pare che questa proposta debba essere valutata diversamente nel *metodo* e nel *merito*.

---

<sup>12</sup> Cfr. G.L. Gatta, Prescrizione bloccata dopo il primo grado: una proposta di riforma improvvisa ma non improvvisata, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 5 novembre 2018.



## UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

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

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



## UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

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

*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



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)<sup>13</sup>.

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

---

<sup>13</sup> Cfr. European Judicial Systems Efficiency and Quality of Justice, CEJ 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 novembre<sup>14</sup>.

**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

---

<sup>14</sup> "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 prescrizione<sup>15</sup>.

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

---

<sup>15</sup> Cfr. Corte EDU, sent. 6 marzo 2012, Gagliano Giorgi c. Italia, in [www.penalecontemporaneo.it](http://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

MEMORIA PROF. GIOVANNI CANZIO  
PROFESSORE DI DIRITTO DI  
ORDINAMENTO GIUDIZIARIO PRESSO  
L'UNIVERSITA' CATTOLICA DEL SACRO  
CUORE

**DELEGA LEGISLATIVA AL GOVERNO DELLA REPUBBLICA  
PER L'EMANAZIONE DEL NUOVO CODICE DI PROCEDURA PENALE**  
(COMMISSIONE RICCIO, DICEMBRE 2007)

**Articolo 1**

*1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare il nuovo codice di procedura penale, secondo i principi e i criteri direttivi e con le procedure previsti dalla presente legge.*

**Articolo 2**

*1. Il codice di procedura penale deve attuare i principi della Costituzione e adeguarsi alle norme delle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia e relative ai diritti della persona e al processo penale. Esso inoltre deve attuare nel processo penale i caratteri del sistema accusatorio, secondo i principi ed i criteri che seguono:*

**1.1.** partecipazione dell'accusa e della difesa su basi di parità in ogni stato e grado del procedimento; **1.2.** dovere di lealtà processuale; **1.3.** adozione del metodo orale; immediatezza e concentrazione del dibattimento; **1.4.** facoltà delle parti, e dei difensori, di indicare elementi di prova e di presentare memorie in ogni stato e grado del procedimento; obbligo del giudice di provvedere senza ritardo, e comunque entro termini prestabiliti sulle richieste; **1.5.** potere del giudice di disporre la partecipazione a distanza dell'imputato, con specifiche garanzie a tutela del diritto di difesa, alle udienze dei procedimenti per gravi delitti di criminalità organizzata e per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico e in altri casi predeterminati; **1.6.** divieto di dichiarare nel corso del processo la prescrizione del reato, salvo che, prima dell'esercizio dell'azione penale, non sia già decorso il tempo necessario; previsione di termini di durata massima delle fasi e dei gradi del processo, tenuto conto della particolare complessità; casi tassativi di sospensione dei suddetti termini; prescrizione del processo per violazione dei termini; prevalenza, in ogni stato e grado del processo, del proscioglimento nel merito sulla dichiarazione di prescrizione del processo;

**Relazione**

**11. La prescrizione processuale**

Il rapporto tra il fattore tempo e il procedimento penale è stato ritenuto, sin dall'inizio, uno dei problemi cardinali della riforma, ritenendosi ormai politicamente e giuridicamente indifendibile l'attuale disciplina della prescrizione del reato, almeno nella parte in cui estende i suoi effetti sul fenomeno processuale. Come è noto, infatti, tale disciplina è incardinata su un periodo di prescrizione del reato, che decorre nuovamente ogniqualvolta si verifichi un atto del procedimento ad efficacia interruttiva, purché non ne derivi un prolungamento del termine di prescrizione superiore ad un quarto del periodo-base (prima della l. 5 dicembre 2005, n. 251, c.d. *ex Cirielli*, il prolungamento non doveva superare la metà). Si finisce, in tal modo, per fondere e confondere in un unico compasso cronometrico il tempo dell'inerzia e il tempo dell'intervento giudiziario. Così disciplinato, l'istituto della prescrizione appare "in difficoltà di senso". Non vi è una sola delle sue tradizionali (ma anche delle astrattamente concepibili) giustificazioni politico-criminali, che possa valere sia per la prescrizione maturata prima del processo, sia per quella maturata *in itinere* indicii.

La Commissione, pressoché all'unanimità, ha prioritariamente ritenuto necessario risolvere questa ambiguità vocazionale distinguendo (come del resto avviene, pur con soluzioni anche sensibilmente diverse, in molti Paesi europei a noi vicini) la durata della punibilità dalla durata dell'accertamento giudiziario – *alias*, la prescrizione del reato dalla prescrizione del processo – diversi essendo la *ratio*, gli interessi in gioco, la tecnica di tutela, gli effetti, il parametro di commisurazione del decorso del tempo. Un conto, infatti, è la funzione di stabilità sociale che può essere svolta dalla non perseguibilità di fatti

Andizione Comm. Giostra  
Camera Deputati, 2010/2011

## Proposta di legge 3137 A.C.

(Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi)

### A) I lavori della Commissione "Riccio" per la riforma del c.p.p.

La bozza di legge delega per la riforma del processo penale è stata approvata nel dicembre 2007 (Proff. Illuminati, Caprioli, Ruggieri, Giostra, Zappalà, Spangher; Magistrati; Avvocati) ed è ispirata al principio del c.d. garantismo efficientista.

La Commissione prende atto del collasso e della crisi di autorevolezza del processo penale e della sua durata irragionevole; sottolinea cause e responsabilità; regola, fra l'altro, l'istituto della "prescrizione processuale" (v. la direttiva 1.6 e il relativo commento, *sub* par. 11, p. 28 ss. della Relazione illustrativa).

Direttiva 1.6: imprescrittibilità del reato dopo l'esercizio dell'azione penale; dichiarazione di prescrizione del processo, come causa di improseguibilità dell'azione penale, per violazione dei termini di durata massima delle fasi e dei gradi del processo, tenuto conto della particolare complessità; casi tassativi di sospensione dei suddetti termini; prevalenza del proscioglimento nel merito.

La "prescrizione processuale" come agente terapeutico: sollecita rigore e efficienza organizzativa, nella consapevolezza peraltro che deve configurarsi come esito assolutamente eccezionale, non ordinario, del processo.

La "prescrizione processuale" come agente patogeno: induce premialità di fatto, scoraggia riti alternativi, incentiva tecniche dilatorie, implementa impugnazioni in vista dell'effetto estintivo del processo.

La contestuale predisposizione dei necessari contrappesi:

- Sterilizzare la prescrizione del reato dopo l'esercizio dell'azione penale.
- Irrobustire le premialità negoziali con misure larghe e trasparenti.
- Prevedere rigorose preclusioni endoprocessuali (in tema, ad esempio, di competenza, invalidità degli atti ecc.).
- Semplificare avvisi, comunicazioni e notificazioni a parti e difensori.
- Eliminare il giudizio contumaciale a favore dell'assenza consapevole e informata dell'imputato.
- Prevedere casi d'inammissibilità *de plano* delle impugnazioni.
- Ridurre le impugnazioni incidentali.

- Relativizzare i termini di fase e grado sulla base non della gravità del reato ma della “particolare complessità” degli accertamenti e della ricostruzione probatoria del fatto, o della pluralità delle imputazioni e delle parti (come, fra l'altro, indica la giurisprudenza della Corte di Strasburgo).
- Rafforzare i poteri della persona offesa / vittima del reato nel processo.
- Enunciare il “dovere di lealtà processuale” delle parti.
- Prevedere fattispecie tassative di sospensione dei termini di fase nelle ipotesi di oggettivo e non imputabile arresto delle attività processuali.

**B) Il nuovo meccanismo “a regime”: art. 5 della Proposta di legge 3137 A.C. (art. 531-*bis* c.p.p.)**

La razionalità empirica dell'itinerario della riforma va misurata valutandone l'impatto sui tempi e sui modi di funzionamento dell'intero sistema processuale penale, stimandone i costi e gli effetti in termini di concreta organizzazione delle attività della giurisdizione penale e all'esito di un'analisi anche economica degli obiettivi e dei prevedibili risultati.

Nella proposta di legge non si avverte il respiro largo e preoccupato della visione d'insieme del sistema, perché nemmeno uno dei pur numerosi e tutti necessari contrappesi sopra indicati viene menzionato.

Praticamente nulla si dispone per evitare il rischio del collasso e della perdita di autorevolezza della giurisdizione penale, con lo scivolamento ineluttabile verso la fine scontata dei processi penali per il mero decorso del tempo.

Quella che dovrebbe essere una conclusione straordinaria ed eccezionale, per il fallimento della funzione primaria (cognitiva) del processo e per la sconfitta dell'ansia di verità e giustizia delle vittime del reato e della collettività, viene disciplinata come uno degli “ordinari” esiti proscioglitori, cui l'imputato ha il diritto di tendere.

Aumenta, nello stesso tempo, la distanza della disciplina nazionale rispetto all'apparato di tutela riconosciuto dalle fonti sovranazionali alla “persona fisica che ha subito un pregiudizio causato direttamente da atti od omissioni che costituiscono una violazione del diritto penale di uno Stato membro”, con particolare riguardo alla Decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea 15 marzo 2001, n. 2001/220/GAI, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale, per la cui attuazione si è in attesa dei relativi decreti legislativi, sulla base dei principi e criteri direttivi dettati dall'art. 53 della legge 4 giugno 2010, n. 96 (legge comunitaria 2009).

Va altresì sottolineato che il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, firmato il 13 dicembre 2007 a Lisbona, menziona espressamente, in tema di cooperazione giudiziaria in materia penale, i "diritti delle vittime della criminalità" (Tit. V, Capo IV, art. 82 § 2, lett. c).

Quanto alla concreta scansione dei termini di fase, va rimarcato, in particolare, che i termini delle fasi impugnatorie (appello e cassazione), decorrenti rispettivamente dalla pronuncia della sentenza di primo grado o di quella di appello, non risultano affatto congrui a causa dell'omessa considerazione dei tempi necessari per gli adempimenti di natura tecnica, come quelli:

- del deposito e della pubblicazione della motivazione della sentenza;
- dei relativi avvisi alle parti;
- delle impugnazioni principali e incidentali;
- della trasmissione del fascicolo al giudice *ad quem*;
- del caricamento dei dati nei registri dell'ufficio di pervenienza;
- dello spoglio del fascicolo e della fissazione dell'udienza;
- delle citazioni delle parti.

Dal termine di fase stabilito per l'appello (2 anni) e per la cassazione (1 anno e 6 mesi) si devono sottrarre, quindi, almeno 8 mesi per le sole attività prodromiche alla trattazione del processo.

Allego le Relazioni per gli anni giudiziari 2010 e 2011 in cui si esprime un giudizio pacato ma fermo e critico sulla portata del disegno di legge n. 1880 A.S., nel testo approvato dal Senato il 20/1/2010, e la nota 14/2/2011 dei direttori amministrativi della cancelleria penale della Corte d'appello di L'Aquila.

### C) La priorità dei temi dell'organizzazione

La priorità dei temi dell'organizzazione della macchina giudiziaria è ignorata dalla novella legislativa, come se la prescrizione processuale potesse, di per se stessa, produrre effetti miracolistici sulla durata del processo, senza che si debba necessariamente e profondamente incidere sul *deficit* strutturale di funzionamento dei meccanismi processuali, secondo criteri propri della scienza dell'organizzazione applicata, con riguardo:

- all'irrazionale distribuzione delle risorse umane e materiali e alla sperequata gestione dei carichi di lavoro (revisione della geografia giudiziaria e dimensione ottimale degli uffici);
- all'insufficienza quali-quantitativa del personale amministrativo, "a esaurimento" e sprovvisto delle più moderne specializzazioni;

- alla semplificazione e informatizzazione dei servizi di comunicazioni e notificazioni;
- al sovraccarico della domanda di giustizia;
- al sovradimensionamento della classe forense.

Il potenziamento delle risorse umane e materiali per fronteggiare le nuove priorità di trattazione dei processi penali in termini prefissati è, per contro, doveroso anche alla luce della recente Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2010) 12 "sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità", approvata il 17/11/2010, che raccomanda ai Governi degli Stati membri "che siano forniti ai giudici i mezzi per svolgere le loro funzioni in conformità a queste disposizioni" (Cap. V, Indipendenza, efficacia e risorse; par. 30-43).

Si avverte, fra l'altro, nella citata Raccomandazione:

- che "l'efficacia dei giudici e dei sistemi giudiziari è una condizione necessaria per la tutela dei diritti di ogni persona";
- che "l'efficacia sta nell'emettere decisioni di qualità entro un termine ragionevole e sulla base di un apprezzamento equo delle circostanze";
- che "spetta alle autorità responsabili per l'organizzazione e il funzionamento del sistema giudiziario creare le condizioni che consentano ai giudici i svolgere la loro missione e raggiungere l'efficacia";
- che "ogni Stato deve assegnare ai tribunali risorse, strutture e attrezzature adeguate che consentano loro di operare in conformità alle esigenze di cui all'art. 6 della Convenzione e per consentire ai giudici di lavorare in modo efficace";
- che "ai tribunali deve essere assegnato un numero sufficiente di giudici e di personale di supporto adeguatamente qualificato".

#### D) I paradossi della riforma

I progetti organizzatori/acceleratori messi in campo dagli uffici giudiziari più consapevoli e responsabili, con particolare attenzione alla fissazione condivisa e trasparente di "criteri di priorità" nella trattazione dei processi, alle prassi virtuose e ai protocolli di procedura, sarebbero mortificati e sostanzialmente azzerati, mentre sarebbero premiate le prassi confuse e caotiche, scandite solo dalla data d'iscrizione del processo o da eventuali istanze acceleratorie delle parti.

Che fare a questo punto dei DOG, dei progetti tabellari, dei criteri di priorità, della calendarizzazione dei processi, dell'agenda del giudice, dei protocolli di udienza, della funzionale organizzazione dei servizi?

Deleteria o, per converso, del tutto inefficace si palesa, in proposito, la previsione (art. 1 della Proposta di legge n. 3137 A.C.) dell'istanza di "sollecita definizione" del giudizio presupposto come condizione di ammissibilità per la futura domanda di equa riparazione ex l. Pinto, tra l'altro anche nei giudizi pendenti.

Dalla verosimile, massiccia diffusione di siffatte istanze in ogni processo e da ogni parte processuale deriverebbe il simultaneo correre dei termini acceleratori per i processi, tutti insieme, così da sconvolgere ogni sana strategia organizzatoria delle udienze.

L'unico effetto certo, per l'oggettiva impossibilità di fronteggiare la massa generalizzata delle istanze anticipatorie, sarebbe non l'accelerazione della durata dei processi ma il lievitare degli indennizzi.

S'intende tuttavia rimarcare che i giudici s'impegnano oltre ogni limite per evitare la cocente sconfitta della prescrizione del processo, con i conseguenti pregiudizi per le garanzie degli innocenti e per i diritti delle vittime del reato, con il pesante azzeramento della credibilità e autorevolezza nell'animo dei cittadini dell'Istituzione giudiziaria, come luogo dell'accertamento dei fatti-reato e della verifica di fondatezza nel merito delle accuse.

Gli uffici adotteranno, pertanto, le più efficaci misure riorganizzatorie, aggiornando i DOG e i progetti tabellari, previa misurazione delle risorse umane e materiali disponibili.

Si dovrà necessariamente intervenire sui flussi, selezionando reati e priorità, ma si dovrà soprattutto fare ricorso a un ampio dislocamento nel settore penale delle già scarse risorse (giudici, cancellieri, hardware e software) impiegate negli altri settori della giurisdizione.

Il settore penale, da una prima e approssimativa stima, richiederà almeno due terzi delle risorse oggi disponibili, per il necessario incremento del numero delle udienze e dei processi e quindi degli adempimenti di cancelleria.

L'effetto paradossale dell'ampia operazione riorganizzatoria, che sarà chiamata a fronteggiare, oltre gli effetti perversi della prescrizione sostanziale, anche quelli della prescrizione processuale, sarà costituito dal regredire di ogni serio programma di smaltimento del pur pesante arretrato dei processi civili e dal lievitare degli indennizzi da l. Pinto, i cui importi ben potrebbero essere, invece, destinati al miglioramento della situazione strutturale degli uffici giudiziari.

Allego nota 14/2/2011 del Presidente del Tribunale di Pescara.

**E) Efficienza e garanzie: la "qualità" della giurisdizione penale**

Il principio di efficienza e di giusta durata del processo va contemperato con i valori pure costituzionalmente rilevanti delle garanzie del giusto processo, del diritto di difesa dell'imputato, della tutela delle vittime del reato, specie se "vulnerabili", della funzione cognitiva del processo penale, dell'obbligo di motivazione delle decisioni dei giudici.

Occorre, insomma, fare i conti con le esigenze di "qualità" e "serietà" della giurisdizione, nei termini indicati, da ultimo, nella citata Raccomandazione (2010) 12 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa; sicché sembra verosimile prevedere che l'articolato normativo dell'art. 5 della Proposta di legge n. 3137 A.C. non supererebbe indenne lo scrutinio di costituzionalità, né quello di coerenza con i principi della Convenzione europea per i diritti dell'uomo.

La Proposta di legge neppure si fa carico del forte *stress* che, "a regime", si produrrebbe sulla tenuta del sistema processuale penale, sull'identità e sul ruolo dei protagonisti, né degli effetti negativi che, più in generale, si determinerebbero in merito alla credibilità interna e internazionale dello Stato italiano.

Dato lo straordinario rilievo della riforma, si segnala quantomeno l'opportunità di avviare (com'è avvenuto altrove in simili contesti di radicali riforme di sistema: ad esempio, in Germania), per un'oggettiva e razionale valutazione di impatto della riforma sul sistema processuale, un congruo periodo di sperimentazione / simulazione per almeno 8/12 mesi.

La Corte d'appello di L'Aquila e il Tribunale di Pescara offrono la più ampia disponibilità a sperimentare sul campo il funzionamento e gli effetti delle disposizioni che saranno destinate a regolamentare "a regime" il nuovo istituto della estinzione del processo per prescrizione.

Roma, 15 febbraio 2011.

Giovanni Canzio



## Corte di Appello di Milano

### Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2013

... (omissis)

II.2.5 Quanto al **processo penale**, ne è largamente diffusa l'idea della crisi di efficacia e autorevolezza. Ne sono peraltro note le cause e le responsabilità, mentre si avverte l'esigenza di dettare nuove regole, anche di tipo organizzativo, per il corretto equilibrio tra 'giusto processo' e 'ragionevole durata'.

Va osservato innanzi tutto che il processo è assediato da una smisurata quantità di notizie di reato, spesso indotte dall'improprio ricorso alla tutela penale e comunque in numero non proporzionato alla capacità di risposta dell'apparato di giustizia.

Un primo argine preclusivo contro l'enorme flusso della domanda è apprestato dall'archiviazione, sulla base della regola dell'inidoneità degli elementi acquisiti nelle indagini preliminari a '*sostenere l'accusa in giudizio*' (art. 125 disp. att. c.p.p.; v. anche l'art. 425.3 c.p.p.). Formula, questa, della quale sarebbe auspicabile un più largo uso, ispirato alla nozione di inutilità o superfluità del procedere all'esito di una meditata prognosi d'insuccesso dell'accusa, così da valorizzare per converso i parametri di efficacia e qualità dell'azione penale 'utile'.

Come pure va sottolineata la doverosità del rispetto dei termini delle investigazioni, atteso che dall'eccessivo scarto temporale con la fase del giudizio deriva la concentrazione dei 'media' su quella che costituisce solo la formulazione, allo stato, di un'ipotesi accusatoria, destinata alla rigorosa verifica dibattimentale secondo la regola decisoria dell'*'al di là di ogni ragionevole dubbio'* per la condanna. Una troppo lunga indagine, ancor più se corredata da misure custodiali, esalta l'ipertrofia accusatoria, attira l'attenzione morbosa dell'opinione pubblica, ne rafforza i pregiudizi di colpevolezza, lede il proficuo esercizio dei diritti di difesa dell'indagato, ne suscita la contrapposta ipertrofia difensiva.

Costituirebbe un segnale di saggezza legislativa proporre una più mite ricostruzione del modello di azione penale obbligatoria, mediante un'opera di revisione diretta a ridisegnare le fattispecie di effettivo rilievo criminoso, ad allargare il novero dei delitti procedibili a querela, a sperimentare il terreno della mediazione penale, a introdurre, con i criteri della scarsa rilevanza del fatto e della tenue offensività della condotta, talune forme di obbligatorietà 'temperata' dell'azione penale.

...(omissis)

II.2.7 L'Italia ha il triste primato in Europa del maggior numero di declaratorie di estinzione del reato per prescrizione (circa 130.000 quest'ultimo anno) e, paradossalmente, del più alto numero di condanne della Corte europea dei diritti dell'uomo per l'irragionevole durata dei processi.

La garanzia dell'individuo in funzione della stabilità sociale conseguente all'oblio della collettività rispetto a fatti risalenti resta ineliminabile. Ma la volontà dello Stato, manifestata attraverso gli organi di giustizia, di perseguire quei fatti prima che sia maturata la prescrizione finisce per attirare la vicenda nel diverso fenomeno dell'organizzazione razionale dei tempi del procedimento, a tutela del diverso interesse dell'imputato a che non si prolunghi irragionevolmente il processo a suo carico e ad essere giudicato entro termini certi e predeterminati.

Si ritiene perciò illogica l'attuale disciplina sostanziale della prescrizione del reato, nella parte in cui estende i suoi effetti sul processo penale, propiziandone il grado d'ineffettività e disincentivandone, mediante una sorta di premialità di fatto, i percorsi alternativi.

Essa, collocata sullo sfondo della scena del processo, si rivela oggi come un agente patogeno: induce premialità di fatto, scoraggia le premialità legali dei riti alternativi, incentiva strategie dilatorie, implementa il numero delle impugnazioni.

È davvero efficace il processo di cui si programma lo scivolamento verso un esito proscioglitivo per il mero decorso del tempo, cui la difesa ha il diritto di tendere, con il conseguente fallimento della funzione cognitiva di accertamento della verità e con la sconfitta dell'ansia di giustizia delle vittime e della collettività?

Si aggrava la crisi di autorevolezza della giurisdizione, si compromette la tenuta del sistema, mentre aumenta la distanza della nostra disciplina rispetto agli apparati di tutela riconosciuti dalle fonti convenzionali e sovranazionali e praticati dalla maggior parte dei Paesi europei.

Al fine di restituire razionalità ed efficienza al sistema non è opportuno allungare ulteriormente i termini della prescrizione sostanziale e, di conseguenza, la durata dei processi, bensì sembra più coerente stabilire il divieto di dichiarare la prescrizione del reato nel corso del processo, salvo che prima della sentenza di condanna di primo grado non sia già decorso il tempo necessario, assicurando termini celeri e certi per le successive, eventuali, fasi di impugnazione, la cui ingiustificata violazione non resti priva di conseguenze.

Si è proposto di anticipare l'inefficacia della prescrizione all'avvenuto esercizio dell'azione penale. La proposta, all'apparenza più radicale, presenta tuttavia serie controindicazioni per il rischio che essa possa autorizzare prassi non virtuose dell'organo

di accusa, sotto il profilo dell'allungamento dei tempi delle indagini preliminari fino allo spirare dei termini prescrizionali ovvero dell'incompletezza delle stesse, di cui dovrebbe poi farsi carico la fase del giudizio, resa immune dalla pressione della prescrizione del reato.

Sembra perciò preferibile la tesi (parzialmente mutuata dal sistema processuale tedesco) di sterilizzare gli effetti estintivi della prescrizione 'sostanziale' del reato dopo che sia stata pronunciata la sentenza di condanna di primo grado, laddove non sia già decorso il tempo necessario.

Per non lasciare sprovvisto di tutela l'imputato che sia stato condannato vanno previsti, peraltro, termini certi e legalmente predeterminati di durata massima per le fasi e i gradi di impugnazione fino alla pronuncia irrevocabile, il cui compasso temporale ben può essere disegnato secondo i limiti di durata ragionevole del processo fissati, ai fini dell'equa riparazione, dall'art. 2, comma 2-*bis* l. n. 89/2001, modif. dall'art. 55 d.l. n. 83/2012, conv. in l. n. 134/201: due anni per l'appello, un anno per la cassazione, ancora un anno per l'eventuale giudizio di rinvio ecc.

Termini che dovranno essere calcolati a partire dal momento dell'effettivo pervenimento degli atti al giudice dell'impugnazione e ragionevolmente calibrati (in virtù di limitate e tassative ipotesi di proroga o sospensione) in considerazione, soprattutto, di taluni indici di particolare 'complessità' della fattispecie (ad esempio, numero degli imputati e/o delle imputazioni e dei difensori, esigenza di riapertura dell'istruzione probatoria ecc.), sulla falsariga di quanto prevede l'art. 304 c.p.p. con riguardo ai termini di durata massima della custodia cautelare.

La violazione dei suddetti termini non può rimanere, peraltro, priva di conseguenze.

La qualificazione dell'ingiustificata violazione come mero illecito disciplinare non soddisfa il fine di tutela del diritto del condannato alla celere definizione della sua posizione processuale in termini certi e predeterminati, rivelandosi eccentrica, di per sé, all'obiettivo della ragionevole durata della fase impugnatoria.

La previsione di un 'attenuante speciale' con la diminuzione della pena fino a un terzo, in caso di conferma della statuizione di condanna e di superamento dei limiti di durata ragionevole della fase di impugnazione (secondo il modello 'compensatorio' tedesco), presenta anch'essa significative controindicazioni: per un verso, la previsione legislativa di una diminuzione - alla fine - per il giudizio 'allungato' rischia di disincentivare gli effetti premiali del percorso alternativo - all'inizio - del giudizio 'abbreviato'; per altro verso, la difficoltà di proporzionare l'entità della diminuzione di pena alla concreta portata del prolungamento dei termini di fase comporterebbe una varietà applicativa e si sostanzierebbe in un'ingiustificata disparità di trattamento.

Esclusa la congruità della sanzione disciplinare e l'applicabilità di una mera diminuzione di pena a favore del condannato, la reazione dell'ordinamento alla violazione dei termini di durata massima della fase impugnatoria (pure prorogati o sospesi nei casi tassativamente consentiti) non potrà non consistere nella declaratoria d'improseguibilità dell'azione penale per la sopravvenuta 'prescrizione del processo'.

E però, affinché la prescrizione processuale non diventi anch'essa agente 'patogeno' incentivando strumentalmente le impugnazioni, occorre anche intervenire - oltre l'auspicabile enunciazione di principio del 'dovere di lealtà processuale' dei soggetti del processo contro ogni ipotesi di abuso - mediante un'attenta regolamentazione della disciplina delle preclusioni endoprocessuali in tema di competenza, invalidità degli atti e notificazioni, dei rapporti fra gravami incidentali e giudizio principale, e, soprattutto, della semplificazione degli esiti d'inammissibilità delle sequenze impugnatorie.

**II.2.8** Per ridare respiro e dignità al processo penale, la salvaguardia del secondo grado di giudizio pretende logicamente l'estensione della disciplina dell'inammissibilità del gravame, oltre i casi di a-specificità anche alle ipotesi di manifesta infondatezza dei motivi di ricorso.

A seguito del recente intervento riformatore di cui all'art. 54 del 'decreto sviluppo' si è previsto, con riguardo al giudizio civile d'appello, che, sentite le parti e con ordinanza succintamente motivata, l'impugnazione può essere dichiarata inammissibile 'quando non ha una ragionevole probabilità di essere accolta', cioè quando essa si prospetti manifestamente infondata secondo una meditata prognosi di sicuro insuccesso.

Orbene, attesa la *ratio* dell'istituto, non appare coerente né logicamente sostenibile una diversità del meccanismo dell'inammissibilità fra l'appello civile e quello penale.

Perché meritino di essere preservati ben tre gradi di giurisdizione occorrono seri filtri delle impugnazioni, nel senso di un necessario restringersi dei cerchi concentrici dell'*ordo processus* all'esito di un'attenta opera di selezione dei ricorsi ammissibili, secondo l'istituto di comune matrice europea del 'leave to appeal'.

Non si ravvisa, in effetti, alcuna ragione perché si debba celebrare l'udienza di merito anche per un appello affetto dal vizio di aspecificità o di manifesta infondatezza delle ragioni che lo sostengono: è uno spreco di risorse, questo, che nessun sistema processuale può consentire.

Le garanzie della difesa a fronte dell'opera di selezione sono comunque ampie: la competenza specializzata del magistrato che procede allo spoglio del fascicolo; la deliberazione collegiale in camera di consiglio (eventualmente partecipata), l'ordinanza pur

succintamente motivata, la ricorribilità per cassazione della stessa per la verifica di correttezza dello scrutinio d'inammissibilità.

Conosco e comprendo le ragioni delle resistenze del ceto forense al proposto allargamento dei casi d'inammissibilità dell'appello: l'obiettivo della prescrizione del reato è vanificato dalla declaratoria d'inammissibilità; si diffida di moduli organizzatori di tipo meramente quantitativo, che potrebbero essere finalizzati solo all'obiettivo dell'abbattimento delle pendenze.

La prima obiezione sarebbe agevolmente sdrammatizzata dalla sterilizzazione dei perversi effetti della prescrizione del reato dopo la sentenza di condanna di primo grado; quanto al secondo punto, la legittimazione dei giudici va messa alla prova sul campo, implementandone la professionalità per la selezione degli appelli inammissibili, come ormai avviene da oltre un decennio per i ricorsi per cassazione, e pretendendo la trasparenza delle prassi organizzative e delle argomentazioni a sostegno delle decisioni (la Corte milanese organizza incontri di formazione comune sul tema e pubblica nel sito web tutte le decisioni della Cassazione sulle ordinanze di appello impugnate).

Più in generale, in una visione d'insieme del sistema, l'attività di selezione delle impugnazioni ammissibili/inammissibili è destinata ad agevolare la crescita professionale di tutti i protagonisti del processo, sia giudici che avvocati, e ad assicurare larghezza di tempi, attenzione e risorse alle impugnazioni selezionate come davvero meritevoli di essere trattate nel pieno merito.

## L'intervista Canzio: contro la prescrizione spazio al giudice nelle indagini preliminari

Giovanni Negri  
— a pagina 8

# «Più peso al giudice nelle indagini preliminari»

INTERVISTA

GIOVANNI CANZIO

Nodo prescrizione, la ricetta del primo presidente emerito della Cassazione

Sarebbe opportuno anche predeterminare la durata di ogni grado di giudizio

Giovanni Negri

**R**afforzare il peso del giudice nella fase delle indagini preliminari. Predeterminare la durata ragionevole di ogni grado di giudizio. Ma prima di tutto, partire dall'analisi dei dati. L'opinione di Giovanni Canzio, Primo presidente emerito della Cassazione, che ha guidato sino a pochi mesi fa, per affrontare il tema del giorno, la prescrizione, è a basso tasso di ideologia in un momento invece di forte tensione dentro e fuori dal Parlamento.

Presidente, la stragrande maggioranza delle prescrizioni matura nella fase delle indagini preliminari. Non pare che la riforma 5 Stelle, ma neppure quella Orlando già in vigore, entrambe centrate sulla pronuncia di primo grado per il blocco dei termini, possano incidere in maniera significativa.

Appunto. Il problema esiste ma, per affrontarlo, bisognerebbe partire dai dati, con una corretta analisi economica del fenomeno. Tenendo sempre presente che, negli anni, il numero delle prescrizioni è andato diminuendo: dalle oltre 200.000 di poco più di 10 anni fa, alle 145.000 attuali. E sono sempre i numeri a dire che il tema delle indagini preliminari è cruciale.

Propone allora di allungare la loro durata?

“

CONTROLLO

I dati mostrano che la fase preliminare è cruciale, oggi il controllo sulla sua durata è blando e circoscritto

“

LE PROPOSTE

Indispensabile una stretta collaborazione con l'avvocatura. I riti alternativi andrebbero potenziati

Assolutamente no. Serve piuttosto un ruolo diverso e più incisivo del giudice. Oggi il controllo sulla durata delle indagini preliminari è assolutamente blando e circoscritto. Il giudice interviene solo al momento della richiesta di proroga dei termini; non esercita, per esempio, alcuna funzione di controllo sull'iscrizione nel registro degli indagati. La stessa recente ipotesi di avocazione non rappresenta uno strumento efficace: si tratta di un controllo gerarchico e tutto interno al sistema della pubblica accusa.

Spesso sono le procure stesse a temperare l'obbligatorietà dell'azione penale con una selezione di fatto delle notizie di reato.

Però, almeno di solito, senza trasparenza sui criteri scelti. Piuttosto che a un forma di amnistia occulta sarebbe meglio pensare allora a un chiaro e serio intervento di depenalizzazione, mirato su alcuni reati.

E su appello e Cassazione?

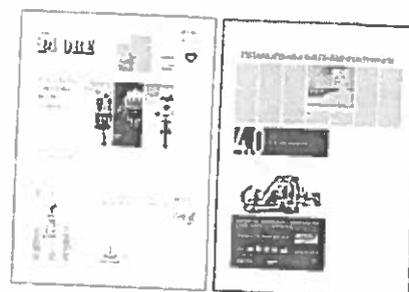
In Cassazione la prescrizione di fatto non esiste, viene dichiarata solo quando il procedimento arriva già prescritto; altrimenti si fissa il giudizio in tempi rapidissimi: la durata media del processo è di 7-8 mesi. In appello il discorso è diverso. Ma il punto veramente centrale è che serve un'organizzazione dei tempi del processo, con una durata ragio-

nevole per ogni fase di giudizio. Con le dovute deroghe per i casi di maggiore complessità. È importante che i cittadini possano prevedere la durata dei procedimenti nei quali potrebbero essere coinvolti.

Ma poi servirebbero delle sanzioni per farli rispettare.

Si potrebbe pensare a tre conseguenze per l'accertata violazione dei termini, la cui scelta è riservata al legislatore. Una sanzione disciplinare a carico del magistrato che non rispetta i termini, ma si tratta di una strada che non garantisce i diritti del cittadino. Oppure una diminuzione della pena proporzionale alla concreta violazione dei termini, sulla falsariga di quanto avviene in Germania. Infine, la prescrizione vera e propria, con l'estinzione del processo.

Ma i vertici degli uffici giudiziari sarebbero in grado di affrontare una riforma così delineata? Oggi le prescrizioni hanno una distribuzione assai disomogenea: il 50% di



70

quelle che maturano in appello sono concentrate in sole 4 Corti (Roma, Napoli, Torino e Venezia). Forse più che una riforma servirebbe una migliore distribuzione delle risorse. Qualche considerazione. Innanzitutto è opportuno un buon funzionamento del regime delle impugnazioni e, in particolare, dei filtri di ammissibilità. Poi, sul piano organizzativo, eventuali risorse aggiuntive, scarse per definizione, andrebbero utilizzate nelle sedi in difficoltà. Con un'assunzione di responsabilità da parte di ministero e Csm. I capi degli uffici dovrebbero comunque utilizzare con la massima attenzione i mezzi a disposizione. Ad esempio, la corte d'appello di Milano ha ridotto i giudizi penali pendenti, dal 2011 al 2014, da 18.000 a 8.000. Indispensabile infine è una stretta collaborazione con l'avvocatura con la quale insieme vanno individuati i rimedi necessari per fronteggiare il problema centrale, che è la ragionevole durata.

Lei ha presieduto l'ultima commissione per la riforma del processo penale, i cui contenuti sono in larga parte confluiti nella legge Orlando in vigore da poco più di un anno. Un rimpianto per qualche proposta trascurata? In generale, i riti alternativi andrebbero potenziati. Lo schema accusatorio che abbiamo adottato per il nostro processo penale è impegnativo. E allora, il patteggiamento, l'abbreviato, il decreto penale di condanna rappresentano in qualche modo soluzioni obbligate (e su questo punto, un nota critica sull'approvazione ieri alla Camera del disegno di legge che impedisce il ricorso all'abbreviato per i reati puniti con l'ergastolo è evidente, ndr).

© RIPRODUZIONE RISERVATA

*[Handwritten signature]*



Corte di Cassazione.  
Il primo presidente emerito  
Giovanni Carzio, 73 anni



Presidente emerito della Cassazione. Giovanni Carzio

*[Handwritten signature]* + *[Handwritten signature]*



**Intervento del Procuratore Generale della Corte di Cassazione, Presidente Riccardo Fuzio, dinnanzi alla II Commissione (giustizia) ed alla I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio ed interni) della Camera dei Deputati, riunite in seduta comune, sul tema della riforma della prescrizione.**

**Palazzo Montecitorio, 12 novembre 2018.**

1. In apertura del mio intervento, vorrei innanzitutto ricordare – in maniera ovviamente sintetica, compatibile con i tempi strettissimi di cui dispongo – alcuni punti fermi o, quantomeno, meno controvertibili su cosa, in astratto, è l'istituto della prescrizione e su cosa esso è poi divenuto nel sistema giuridico nazionale.

Il primo punto da focalizzare è che, nell'ordinamento italiano, la prescrizione ha natura sostanziale: lo afferma da sempre, pressoché unanimemente, la dottrina penalistica (pur con qualche autorevole eccezione); la giurisprudenza comune; soprattutto, la giurisprudenza costituzionale, ripetutamente ed esplicitamente (ad esempio, tra i molti, la sentenza n. 393 del 2006, che ha statuito una declaratoria di incostituzionalità fondata sul carattere sostanziale della prescrizione).

La natura sostanziale è affermata sulla base di alcuni indici sistematici e normativi.

Innanzitutto, la collocazione dell'istituto nel codice penale (artt. 157 ss.) e la sua disciplina quale causa di estinzione del reato - con marcata discontinuità con il precedente codice Zanardelli, dove costituiva causa di estinzione dell'azione penale – sicché, come si è rilevato ( «per una causa di estinzione del reato (di non punibilità sopravvenuta) la collocazione appropriata è nel codice penale, e la legittimità va controllata alla stregua di principi pertinenti al diritto penale sostanziale» (Domenico Pulitanò). Vi sono poi numerosi indici normativi che depongono nel medesimo senso sostanzialistico: ad esempio (anche in questo caso, uno tra i molti possibili), l'art. 129 c.p.p. che, permettendo una pronuncia di assoluzione pur quando il termine prescrizionale sia decorso, esclude la natura processuale della prescrizione, che altrimenti avrebbe efficacia preclusiva del provvedimento di merito.

La natura sostanziale dell'istituto comporta che esso ricada sotto l'ombrello del principio di legalità penale di cui all'art. 25, comma 2, Cost.: dunque, le scelte sul termine

prescrizionale e sulla sua disciplina sono attratte nell'orbita di disposizioni costituzionali attinenti non al processo, ma alle finalità della pena (in senso lato, quindi, "sostanziali") e, in quanto sostanziale, l'istituto è coperto dalle garanzie della legalità penale, al pari «dell'intera disciplina "in forza" della quale si è o non si è puniti (an e quantum), comprese le condizioni obiettive, le cause di giustificazione, le prescrizione per l'appunto, la querela, la sospensione condizionale, e quant'altro quella formula individua senza incertezze» (Massimo Nobile).

Il fondamento della riconduzione della prescrizione alla legalità penale è parimenti noto e lo hanno spiegato bene numerose sentenze della Corte costituzionale: « la prescrizione (...) si collega preminentemente, da un lato, all'interesse generale di non più perseguire i reati rispetto ai quali il lungo tempo decorso dopo la loro commissione abbia fatto venir meno, o notevolmente attenuato, l'allarme della coscienza comune; dall'altro lato, al "diritto all'oblio" dei cittadini, quando il reato non sia così grave da escludere tale tutela" (sentenza n. 143 del 2014). Vi è un'esigenza di prevenzione generale, in forza della quale la capacità deterrente della pena rispetto alla collettività è erosa quando il tempo ha calato l'oblio su quanto accaduto; ma vi è anche un diritto all'oblio dell'agente (prevenzione speciale), il quale sottintende la necessità che la pena giunga in un tempo non così distante dal fatto, da colpire un individuo ormai mutato e non più meritevole di punizione.

Dunque, tirando le fila su questa prima riflessione: quando parliamo di prescrizione, maneggiamo non soltanto un istituto che è un nervo scoperto per la politica, ma anche l'oggetto di una garanzia sostanziale: dobbiamo farlo, pertanto, con cura ed attenzione. come da me già evidenziato nell'intervento per l'inaugurazione dell'anno giudiziario ed in un mio intervento nel CSM del 2014.

2. Questa esigenza garantista – che colloca la prescrizione sotto l'ombrello della legalità penale – non è tuttavia l'unica scelta possibile in relazione a tale istituto. Lo ha affermato anche la Corte costituzionale in una nota pronunzia, la n. 143 del 2014, ove si riconosce il carattere sostanziale della prescrizione "nell'attuale configurazione". Come dire: una riforma della prescrizione ben potrebbe riconfigurare l'istituto in dimensione processuale

(prescrizione dell'azione e non estinzione del reato), senza trovare grandi ostacoli in punto di Costituzione. Ordinamenti giuridici di grande tradizione democratica e garantista hanno adottato modelli diversi. Nei paesi di *common law*, ad esempio, la prescrizione concerne solo i reati minori, mentre, con riferimento ai delitti più gravi, è il giudice, con una straordinaria discrezionalità, che può paralizzare l'azione penale quando il decorso del tempo è tale da rendere il processo penale un abuso; in Germania, il giudice costituzionale ha in più occasioni affermato che il legislatore può elevare i termini di prescrizione a processo in corso, poiché l'istituto sfugge alla legalità penale: tale affermazione fu fatta, una prima e celebre volta, con la legge che, nel 1952, rese imprescrittibili i reati contro l'umanità imputati ai criminali nazisti (BVerfGE 1, 418); in Francia, la legge 204 del 2004, ha previsto l'immediata applicabilità delle leggi che prolungano la prescrizione ai processi in corso. E persino in Italia, nel codice Zanardelli, come detto, essa costituiva una causa di estinzione dell'azione penale.

Voglio dire che la prescrizione ha conosciuto sempre, nei diversi contesti degli ordinamenti nazionali, questo bilico tra natura sostanziale e natura processuale. Nel nostro sistema, come detto, essa assume una netta connotazione sostanzialistica, in ragione della sua disciplina: ma nulla impedirebbe al legislatore italiano di mutare integralmente tale tradizione e di concepire, con una riforma integrale, una prescrizione dell'azione, facendone un risvolto del processo.

3. Il problema italiano è, tuttavia, proprio questo: l'istituto, pur di natura sostanziale, è divenuto un ibrido. Ha conservato l'impronta garantista di 'diritto individuale all'oblio' (e la sua collocazione codicistica lo strutturano come tale), ma, al tempo stesso, esso è divenuto una sorta di manometro regolativo del processo penale, che funziona anche a prescindere dall'oblio manifestato dallo Stato in ordine all'istanza di punizione ed, anzi, proprio quando lo Stato ha pienamente dimostrato di voler punire, costringendo la giurisdizione ad una frenetica rincorsa per la sua realizzazione.

In breve: la prescrizione è istituto di diritto sostanziale, ma – come è stato ricordato – essa «vive nel processo e per il processo, nel senso che, al di fuori di esso, è un “nulla” da un punto di vista giuridico» (Alberto Macchia).

L'idea di quanto tale distorsione 'processuale' abbia inciso sull'originario profilo dell'istituto è offerta proprio dalla constatazione che essa è considerata funzionale alla ragionevole durata del processo (Mario Chiavario).

Un manometro, appunto: senza la prescrizione – si dice - mancherebbe il pungolo (anche per i possibili profili disciplinari) sui giudici per velocizzare il processo, che sarebbe destinato alla stasi, annegando nei suoi tempi morti e nelle sue inefficienze una cospicua parte dei processi; per altro verso – si replica dall'altra parte - con la prescrizione si fornisce alle parti uno straordinario strumento per moltiplicare i giudizi di impugnazione, per allungare artatamente vicende processuali che, scontate nell'esito di condanna, sopravvivono per la sola prospettiva della sua tagliola.

Questa è l'anomalia italiana: la prescrizione che diviene la variabile indipendente dell'esistenza e/o della durata di migliaia di vicende processuali.

4. Il problema esiste ed è serio: e certamente non può essere risolto con *slogan*.

Non si può, ad esempio, invocare la prescrizione quale diritto intangibile e garanzia dell'imputato, chiudendo gli occhi dinnanzi alla sua eterogenesi: vale a dire che essa serve a fronteggiare, oggi, solo la lentezza del processo. Una cosa è il processo lento, per il quale occorre approntare rimedi propri e processuali; altra cosa è la garanzia sostanziale del diritto all'oblio e che riguarda l'irrogazione della pena. Come è stato detto, «è patologico l'utilizzo della prescrizione come un farmaco emergenziale per curare la lentezza del processo (un farmaco che peraltro presenta, tra le controindicazioni, il possibile aumento del numero delle impugnazioni e delle strategie difensive volte a cercare di far maturare la prescrizione (...))» (Gian Luigi Gatta).

D'altra parte, affermare che la prescrizione è *solo* strumento per eludere la condanna in un sistema processuale inefficiente e, quindi, va abolita è, in senso esattamente contrario, un altro massimalismo, oltre che un ragionamento approssimativo: la prescrizione è pur

sempre una garanzia individuale di tipo sostanziale sempre in ragione di contingenze del sistema processuale.

Tali difficoltà hanno costituito un dibattito, politico e giuridico, eterno. Negli ultimi venti anni, sono state istituite almeno quattro commissioni ministeriali incaricate di studi preliminari anche sul tema della prescrizione; si sono puntualmente avuti, in ciascuna legislatura, più disegni di legge di intento riformatore; si è realizzato qualche intervento di riforma (si pensi alla legge 5 dicembre 2005, n. 251, meglio conosciuta come legge ex Cirielli) e, poi, la riforma della riforma: e siamo all'ieri delle modifiche dell'istituto ad opera della c.d. riforma Orlando. Quest'ultimo provvedimento legislativo (legge 23 giugno 2017 n° 103), com'è noto, ha recepito i principali correttivi alla legge ex-Cirielli proposti dalla Commissione ministeriale presieduta dal prof. Fiorella e, modificando tutte le disposizioni codicistiche in tema di prescrizione (ad eccezione dell'art. 157 c.p.), si è essenzialmente incentrata su di un precipuo principio di metodo: la sospensione della prescrizione connessa alla sentenza di condanna in primo grado (sicché il termine di prescrizione resta sospeso fino al deposito della sentenza di appello, e comunque per un tempo non superiore a 1 anno e 6 mesi) ed alla sentenza di condanna in appello (sicché il termine resta sospeso fino alla pronuncia della sentenza definitiva e comunque per un tempo non superiore a 1 anno e 6 mesi).

Nella prospettiva del sistema oggi vigente, in esito alla c.d. riforma Orlando, le sentenze di condanna non definitive assurgono a causa di sospensione del decorso della prescrizione per il periodo intercorrente tra la scadenza del termine per il deposito delle motivazioni e la lettura del dispositivo della sentenza nel grado di giudizio successivo, fermo restando che tale periodo di sospensione può avere una durata massima di 18 mesi. **Ma gli effetti di sistema di quest'ultima modifica sono ancora *sub iudice* per l'evidente notazione che essa si applica per i reati ed i processi avviati solo dopo la sua entrata in vigore.**

5. Da ultimo, un emendamento al Disegno di legge n. 1189, presentato alla Camera il 24 settembre 2018 dal Ministro della Giustizia Bonafede ('Misure per il contrasto dei reati

contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici', c.d. Spazza-corrotti), propone di sospendere il corso della prescrizione dopo la sentenza (indifferentemente 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).

In forza di tale proposta possono essere espressi alcuni immediati e certi rilievi:

a) la riforma in questione avrebbe carattere assorbente ed autosufficiente, nel senso che una disposizione del genere eliderebbe automaticamente ogni ulteriore disciplina relativa alla prescrizione relativamente ai giudizi di impugnazione (appello e cassazione), ponendosi fuori da essa solo un eventuale problema di prescrizione (quindi, con previsione dei relativi termini) maturata nella fase delle indagini o nel giudizio di primo grado fino alla sentenza;

b) tecnicamente, non si sarebbe in presenza di una causa di sospensione della prescrizione, considerato che il decorso di essa non si riattiverebbe mai (il *dies ad quem* è infatti la data di irrevocabilità della sentenza passata in giudicato): ragion per cui non può parlarsi di sospensione, ma di 'decorrenza della prescrizione fino alla sentenza di primo grado' o, se si vuole, di 'cessazione di ogni effetto della prescrizione a partire dalla sentenza di primo grado'; come alcuni slogan hanno affermato " **prescritta la prescrizione**"

c) l'istituto permarrebbe nell'ambito del diritto sostanziale, non essendo intaccato il principio dell'effetto prescrittivo (estinzione del reato) e non essendovi alcun riferimento alla prescrizione dell'azione;

d) la riforma risulterebbe difficilmente armonizzabile con l'attuale sistema normativo esito della c.d. 'riforma Orlando': non parlo di compatibilità 'politica' delle diverse prospettive (non essendo, questo, tema di mia competenza), ma di compatibilità 'normativa', posto che l'attuale sistema lega alla sentenza di primo grado, peraltro di sola condanna, un effetto che è di pura sospensione (con un massimo di 18 mesi), mentre l'emendamento proposto fa cessare completamente il decorso della prescrizione alla sentenza di primo grado, sia essa di condanna che di assoluzione. **Entrambe le soluzioni**

cioè proiettano i loro effetti sul futuro, sono una scommessa e, in tal senso, richiamano un'esigenza sistematica all'interno della vigente disciplina complessiva del processo penale, della cui malattia – come ho avuto modo di affermare – la prescrizione costituisce un sintomo di malessere.

Sempre sotto un profilo strettamente tecnico, va detto che la proposta di emendamento non è, in sé, una novità in senso assoluto nel panorama della prescrizione. Come ricorda la dottrina più competente sul punto (Viganò; Gatta; Helfer), nel modello tedesco, ad esempio, il § 78b, comma 3 del codice penale prevede che il termine di prescrizione del reato cessi definitivamente di decorrere nel momento in cui interviene la sentenza di primo grado. Inoltre, anche in Italia, il progetto di una delle Commissioni ministeriali istituite per le riforme sostanziali e processuali – precisamente la c.d. Commissione Gratteri (Commissione per l'elaborazione di proposte normative in tema di lotta, anche patrimoniale, alla criminalità organizzata, istituita con DPCM del 30.5.2014) – propose, nel 2014, la cessazione del decorso della prescrizione con la pronuncia di primo grado.

Il problema non è quindi dell'inedito riformatore, quanto piuttosto della sua limitatezza di previsione riformatrice.

Tanto il sistema tedesco, quanto la proposta della Commissione Gratteri (da cui l'emendamento in questione pare trovare ispirazione nell'idea di fondo), infatti, accompagnano la cessazione del decorso prescrittivo con una serie di proposte idonee, per un verso, a velocizzare il processo 'a monte' del primo grado e ad impedire che la paralisi del processo 'a valle' della sentenza di primo grado si ritorca contro la garanzia dell'imputato. In particolare, nella proposta della Commissione erano previsti, proprio come avviene nel sistema tedesco, una serie di rimedi compensativi connessi alle eventuali lungaggini del processo dopo la 'sparizione' della prescrizione in esito alla sentenza di primo grado, compensazioni che arrivavano (attraverso un sistema che non è il caso di esporre in questa sede, per mancanza di tempo) e riprendendo una previsione esistente nel processo penale tedesco fino ad uno sconto di pena per l'imputato condannato in

esito ad un processo durato, in fase di impugnazione, troppo a lungo. Così, veniva recuperato il carattere di garanzia individuale dell'istituto.

6. Il problema è proprio questo e va focalizzato adeguatamente. Una riforma della prescrizione difficilmente può concepirsi senza una prospettiva sistematica e globale dell'istituto e difficilmente può prescindere da interventi 'di sistema' sul processo penale.

Come la verità, anche il processo penale è sinfonico, è un tutto armonioso: in esso, tutto si tiene assieme e non è possibile modificarne un segmento senza trovare forme interne di compensazione che assorbano quella modifica; altrimenti, subentra lo squilibrio.

Ciò vale a maggior ragione per la prescrizione. Essa, nei fatti della prassi (anche se teoricamente, pensare ciò è un obbrobrio dogmatico) agisce oggi come: a) criterio acceleratorio per i procedimenti di basso impatto editale o comunque la cui definizione risulti telescopicamente lontana dall'origine storica; b) come criterio selettivo per il giudice della legittimità (ma anche per quello di appello), costituendo un abbattimento dei flussi processuali, che, già oggi pesantissimi, diverrebbero ancora più ingestibili. **Ma, mi chiedo, che ne sarà, anche per il futuro, per la durata della fase delle indagini e del giudizio di primo grado?**

Ma proprio perché collocata in tale scenario, la prescrizione, se riformata da sola, avrebbe sul sistema l'effetto di una nevicata su di un campo di grano. Anche perché, secondo statistiche affidabili, circa il 60% delle prescrizioni matura nella fase delle indagini preliminari (o negli immediati epiloghi processuali di esse), sia per la 'scoperta' tardiva della *notitia criminis*, sia per il tradizionale ingolfamento e la problematicità dell'iscrizione del procedimento che costituiscono annosi problemi della fase di indagine. Se così è, la prescrizione è sintomo della inefficacia dell'intero processo penale in Italia (ivi compresa la fase procedimentale) e, dunque, la necessità di revisione è globale: dall'inizio, da quando la notizia di reato giunge a conoscenza del PM e fino alla fase dell'accesso in cassazione.

Se, insomma, può condividersi certamente l'idea di fondo quale quella di una sospensione (anche amplissima) della sua decorrenza dopo un primo accertamento giudiziale significativo, quale la sentenza di primo grado, perché tale abbrivio decolli verso

una razionalità di sistema occorrerà che siano rimodellati un po' tutti i "tempi ragionevoli" del processo, da quelli dell'impugnazione per risalire a quelli dell'azione. Vale a dire, che gli interventi di riforma legislativa non abbiano più le caratteristiche di questi ultimi anni - rapsodici, emotivi, privi di una *ratio* a tutto tondo, privi di spirito di sistema, centrati sull'aumento delle pene come risposta epidermica e reattiva a situazioni di emergenza, con l'effetto indiretto di allungare i tempi della prescrizione - ma che abbiano, quale obiettivo, una scansione complessivamente ragionevole di tutti i segmenti del procedimento e del processo.

In conseguenza, sta bene che il batterio della prescrizione non corroda la vicenda processuale dopo la pronuncia della sentenza di primo grado, ma sostenendo sistematicamente tale principio con interventi tanto sul processo che sul procedimento. Penso, ad esempio, a correttivi importanti sul giudizio di appello sia quanto a limitazioni di esso per categorie di reati (non avendo l'appello copertura di ombrello costituzionale ben potrebbe essere limitato, senza pericoli di incostituzionalità), sia con meccanismi di raffreddamento di un suo uso improprio ed inflazionato (abolizione del divieto di *reformatio in peius*); a filtri ulteriori della ricorribilità in cassazione (anche se qui vi è il delicato confine del precetto costituzionale); ed, a ritroso, alla velocizzazione del dibattimento di primo grado (ad esempio, ripensando il regime della necessaria rinnovazione del dibattimento in caso di mutamento del collegio giudicante); a maglie più strette sui tempi delle indagini preliminari, ripensando al problema dei 'tempi' dell'iscrizione (e delle sanzioni processuali connesse) ed attuando pienamente quel che può divenire il circolo virtuoso dell'avocazione del p.g., quanto ai tempi della determinazione del p.m. in ordine all'esercizio dell'azione.

Insomma, il sistema ha bisogno di un giusto ripensamento della prescrizione, ma, accanto ad esso, di tutto ciò che deve necessariamente preparare il terreno per accoglierlo: con soluzioni condivise, piuttosto che divisive; integrali, piuttosto che rapsodiche ed isolate; ragionevoli, piuttosto che stratificate in forza dell'emotività dei vari momenti storici. Pensando soprattutto (ed è questo il faro che deve guidare) che l'esecuzione della pena, al di là della sua certezza, non può che avvenire in tempi

compatibili per esaltarne la funzione di prevenzione generale e quella propria ed insopprimibile della rieducazione del reo.