

Roma, 4 dicembre 2019

**All'Onorevole Commissione Giustizia
della Camera dei Deputati
R O M A**

OGGETTO: Audizione informale del dr. Antonio Laronga, nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 2059 Costa, recante "Modifiche alla legge 9 gennaio 2019, n. 3, in materia di prescrizione del reato".

La presente scheda riporta, in modo sintetico, i temi esposti nel corso dell'audizione indicata in oggetto.

Se ne autorizza la pubblicazione sul sito *web* della Camera dei Deputati.

L'intervento si sviluppa lungo tre direttrici:

- Prima: le ragioni che sconsigliano l'abrogazione delle norme in materia di prescrizione, introdotte dalla legge 9 gennaio 2019, n. 3.
- Seconda: se la proiezione sul piano processuale degli effetti della riforma, possa configurare un vizio di incostituzionalità per contrasto con il principio della ragionevole durata del processo (art. 111, 2° co., Cost.).
- Terza: se le nuove norme in materia di interruzione della prescrizione, siano da sole sufficienti a correggere la patologica lentezza del processo penale.

1. Occorre partire da una constatazione: l'Italia e il Portogallo sono gli unici sistemi giudiziari avanzati al mondo a contemplare tre gradi "pieni" di giudizio.

In tale contesto, il nostro ordinamento prevede il doppio grado di giurisdizione di merito, che tuttavia non forma oggetto di garanzia costituzionale.

Ciò premesso, per quanto interessa in questa sede, appare indispensabile verificare la sostenibilità del carico di lavoro generato dal sistema delle impugnazioni penali delineato nel nostro ordinamento, dal versante delle prescrizioni maturate nei relativi giudizi di impugnazione.

I dati statistici¹ degli ultimi dieci anni relativi alle prescrizioni dichiarate dalle corti di appello, registrano un *trend* in netto rialzo:

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
14.063	14.009	13.726	18.592	21.521	24.304	24.326	25.748	28.185	29.216

¹ Cfr. www.webstat.giustizia.it



Nell'anno 2018, l'incidenza delle prescrizioni dichiarate in appello rispetto al totale dei definiti è pari al **25,4%**.

Nel giudizio di Cassazione invece i dati² relativi alla prescrizione sono piuttosto contenuti, ma ciò appare correlato sia al numero delle prescrizioni maturate nel grado precedente, che al filtro della inammissibilità del ricorso:

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
422	398	404	434	438	930	678	768	660	646

Nell'anno 2018, l'incidenza delle prescrizioni dichiarate dalla Suprema Corte rispetto al totale dei definiti è pari all'**1,1%**.

Alla luce dei dati statistici, e soprattutto della tendenza al rialzo delle prescrizioni nei giudizi di secondo grado, l'abrogazione delle norme introdotte dalla legge n. 3/2019, in materia di prescrizione del reato, appare assolutamente inopportuna.

Lasciare, infatti, che un quarto dei processi definiti annualmente nella fase di appello si chiudano senza un accertamento sul merito dell'imputazione, rappresenta un fallimento per lo Stato, che male amministra la giustizia penale, con inutile dispendio di risorse e, ciò che più conta, con grave perdita di credibilità.

Una volta che lo Stato ha impiegato tempo e risorse per giungere all'accertamento (non definitivo) della colpevolezza o dell'innocenza dell'imputato, dimostrando in tal modo di non restare inerte ma di avere interesse alla repressione del fatto – circostanza questa in contrasto con la *ratio* della prescrizione –, ritenere che il termine di prescrizione debba continuare a correre nei successivi giudizi di appello e di cassazione, appare francamente paradossale.

Si afferma, in senso contrario, che la scelta di prevedere per tutti i reati, da quelli più bagatellari ai delitti puniti con pene detentive elevate, il medesimo regime di blocco del corso della prescrizione dopo la sentenza di primo grado o il decreto penale di condanna, costituisce scelta legislativa irragionevole, come tale suscettibile di declaratoria di incostituzionalità; ciò perché reciderebbe quella imprescindibile esigenza di proporzione tra la gravità del reato, espressa dalla quantità di pena massima prevista in astratto, e il tempo necessario a prescrivere.

In realtà, la novella introdotta dalla legge n. 3/2019 lascia immutata fino alla pronuncia della sentenza di primo grado o del decreto penale la disciplina generale che collega (tendenzialmente) il tempo necessario a prescrivere alla gravità del reato. L'innovazione legislativa invece si è concretizzata nella individuazione di un atto del processo, a partire dal quale opera il blocco definitivo del corso della prescrizione.

Tale scelta legislativa è ragionevole?

Indicazioni favorevoli sembrano ricavarsi dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale³.

² Cfr. www.cortedicassazione.it

³ Corte Costituzionale sentenza 19 maggio 2014, n. 143; conf. Sentenza 22 novembre 2017, n. 265; Sentenza 18 aprile 2018, n. 112.



In estrema sintesi, è affidato al legislatore, nell'ambito delle politiche del diritto penale, il compito di determinare i tempi necessari a prescrivere, sulla base di una ponderazione complessiva degli interessi coinvolti. Nell'esercizio della sua discrezionalità, il legislatore deve effettuare scelte ragionevoli, cioè nel rispetto delle "leggi della logica", per dirla con Mortati⁴. E la scelta effettuata con la legge n. 3/2019, ancorché criticabile sul piano della politica penale⁵, sembra conforme a logica, perché rispondente a un'esigenza generalizzata non più rinviabile⁶, quella cioè di ricalibrare la disciplina sul decorso della prescrizione successiva alla sentenza di primo grado o al decreto penale, correlandola all'avvenuta dilatazione dei tempi necessari per pervenire alla sentenza definitiva.

2. La prescrizione del reato è un istituto di diritto penale sostanziale⁷, che tuttavia può assumere una valenza anche processuale in rapporto alla garanzia - sancita dall'art. 111, 2° co., Cost. - della "ragionevole durata" del processo.

La "ragionevole durata" del processo è pensata essenzialmente in funzione dell'imputato, per alleggerirlo comunque (innocente o colpevole che sia) di ciò che Carnelutti chiamava l'insostenibile giogo del processo *in quanto tale*. Ma una eventuale questione di legittimità costituzionale del novellato art. 159, 2° co., c.p., per violazione dell'art. 111, 2° co., Cost., non potrebbe portare ad una declaratoria di incostituzionalità, in quanto tale risultato richiede che la pretesa violazione del principio costituzionale sia dedotta quale conseguenza astratta e generale della norma impugnata.

In altri termini, il blocco della prescrizione dopo la sentenza di primo grado non appare, sempre e comunque, intrinsecamente incompatibile con il principio della ragionevole durata del processo. Potrebbe in concreto determinare un uso distorto dei tempi processuali, ma solo in conseguenza di particolari situazioni di fatto, di carenze nell'organizzazione giudiziaria, di un inidoneo impiego di risorse e di mezzi per la funzionalità della giustizia.

Sarebbe inutile in questi casi sollecitare l'intervento della Corte Costituzionale. Più produttivo sarebbe fare petizioni al Parlamento o al Ministro della Giustizia.

Peraltro, che la prescrizione del reato operi su un piano diverso da quello della "ragionevole durata" del processo⁸, lo si evince in modo inequivocabile dalla circostanza che essa corre, in taluni casi matura, anche quando il processo o addirittura il procedimento non sono neppure iniziati.

⁴ Secondo la nota elaborazione della nozione di ragionevolezza di C. Mortati (*Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1958, p. 715).

⁵ Perché nel bilanciamento tra il diritto all'oblio e l'interesse all'effettività della risposta punitiva, sposta la linea di confine in favore del secondo.

⁶ Sulla base dell'analisi dei dati statistici relativi alle prescrizioni maturate in appello.

⁷ Cfr. da ultimo: Corte Costituzionale 10 aprile 2018, n. 115.

⁸ La prescrizione attiene al reato, la "durata ragionevole" al processo. Più precisamente, la prescrizione si colloca sul diverso piano della pretesa punitiva dello Stato e del diritto all'oblio per l'imputato, che non devono trovare risposte eccessivamente lontane dal fatto delittuoso.

Faccio degli esempi: se domani la polizia giudiziaria deposita alla competente procura della Repubblica una notizia di reato per abuso d'ufficio e falso in atto pubblico commessi sette anni prima, ma scoperti da pochi giorni, il pubblico ministero dovrebbe iscrivere un procedimento penale e chiederne immediatamente l'archiviazione per prescrizione dei reati.

La prescrizione, infatti, inizia a decorrere dal giorno della commissione del fatto-reato, momento che in alcuni casi - come nell'esempio appena citato - può essere assai distante dalla scoperta dello stesso e/o della identificazione del suo autore.

Analogo effetto estintivo si otterrebbe se la notizia di reato fosse acquisita prima del maturare della prescrizione, ma non in tempo utile per lo svolgimento delle indagini dirette ad accertare compiutamente i fatti.

Come si può notare, nei predetti casi neppure si pone un problema di "ragionevole durata" del processo.

2.1. Si è affermato che un ulteriore profilo di manifesta irragionevolezza nelle nuove norme in materia di prescrizione, si coglierebbe nella equiparazione tra sentenza di assoluzione e sentenza di condanna. L'imputato assolto è qualcosa di più del presunto innocente e, di conseguenza, risulta del tutto irragionevole che la sua posizione sia equiparata al soggetto nei confronti del quale è stata pronunciata sentenza di colpevolezza, sia pure non definitiva⁹.

Tale tesi non appare condivisibile per due ragioni: 1) anzitutto, perché la previsione del blocco della prescrizione soltanto in seguito alla pronuncia di sentenze di condanna, avrebbe introdotto una irragionevole distonia di poteri tra le parti processuali; 2) l'interruzione della prescrizione anche nel caso di pronuncia assolutoria, costituisce giusta compensazione dell'introduzione nel tessuto normativo che disciplina il giudizio di appello di un meccanismo certamente idoneo ad allungare i tempi del processo; si allude, in particolare, all'art. 603, co. 3 *bis*, c.p.p., inserito dall'art. 1, co. 58, della legge n. 103/2017, che impone al giudice di secondo grado di procedere sempre alla rinnovazione dell'istruzione dibattimentale, nel caso di appello del pubblico ministero contro una sentenza di proscioglimento per motivi attinenti alla valutazione della prova dichiarativa.

3. Il dato sul quale vi è concordia da parte di tutti gli operatori, è che l'interruzione della prescrizione dopo la sentenza di primo grado o il decreto penale è solo la tessera di un puzzle più ampio, di un intervento strutturale e complessivo sulla macchina processuale che appare non più rinviabile.

Sintetizzando, appare indispensabile intervenire in tre direzioni:

⁹ G. Losappio, *Il congedo dalla prescrizione nel processo penale. Tempus fu(g)it*, in *Diritto penale contemporaneo*, 7-8/2019, pag. 57.



- interventi sul processo;
- interventi sul sistema sanzionatorio;
- interventi sulle risorse e l'organizzazione.

Abrogare le norme sulla prescrizione introdotte dalla legge n. 3/2019 solo perché da sole non risolverebbero i gravi problemi della giustizia penale mi sembra un modo di ragionare distorto: la riforma non ha bisogno di alcun adattamento normativo e non ostacola certo l'approvazione di altre riforme utili per il miglior funzionamento del processo.

In definitiva, l'entrata in vigore di tali norme rappresenta un passaggio strategico per avviare in modo fattivo e concludente le ulteriori riforme dirette ad accelerare i processi, nella prospettiva di una riduzione del carico delle pendenze in secondo grado e, conseguentemente, del numero delle prescrizioni.

Antonio Laronga

