

**ALL'ONOREVOLE COMMISSIONE GIUSTIZIA DELLA CAMERA
DEI DEPUTATI**

Oggetto: appunto per audizione informale del dott. Piergiorgio Morosini, nell'ambito dell'esame della proposta di legge C.2059 recante "Modifiche alla legge 9 gennaio 2019 n.3 in materia di prescrizione del reato".

Il disegno di legge oggi in esame mira a sopprimere le modifiche in materia di prescrizione del reato introdotte con la legge 9 gennaio 2019 n.3, destinate ad entrare in vigore il primo gennaio 2020 (art.1 comma 2 della legge citata).

La riforma prevede, innanzitutto, la sospensione del corso della prescrizione dalla data della pronuncia della sentenza di primo grado (sia di condanna che di assoluzione) o dal decreto di condanna, fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o alla data di irrevocabilità del citato decreto. Inoltre interviene sul reato continuato e, considerandolo unitariamente, fa decorrere il termine di prescrizione dal momento in cui è cessata la continuazione e non più, pertanto, dal momento in cui è stato commesso ciascuno dei reati avvinti dalla continuazione.

In caso di abrogazione della novella del 2019, l'istituto della prescrizione verrebbe disciplinato dai congegni normativi previsti dagli artt.158, 159 e 160 del codice penale, come rivisitati dalla legge n.103 del 2017.

1. La necessaria distinzione tra prescrizione "sostanziale" e rimedi normativi per garantire la durata ragionevole del processo.

Secondo la relazione di accompagnamento al disegno di legge C.2059, il "blocco definitivo" della prescrizione con la sentenza di primo grado derivante dalla riforma del 2019 finirebbe per scaricare tutto il peso delle inefficienze del sistema giudiziario sull'imputato, esponendolo ad una durata irragionevole del processo.

Tale conseguenza si porrebbe in contrasto con gli interessi alla base dell'istituto della prescrizione, posto che il passare del tempo affievolisce le ragioni della pena e pregiudica il diritto dell'imputato a "difendersi provando", rendendo più difficile apprestare difese rispetto a contestazioni specifiche, raccogliere o conservare elementi di prova e contestare le produzioni della accusa.

I suddetti rilievi, di cui non sfugge la pregnanza, sembrano tuttavia porsi in una ottica che vorrebbe affidare alla sola prescrizione il rimedio contro la lunghezza dei

processi, snaturando così la *ratio* dell'istituto. Secondo eminenti studiosi¹, il valore della durata ragionevole del processo è del tutto eterogeneo rispetto a quelli che stanno alla base delle discipline della prescrizione, e andrebbe tutelato con misure *ad hoc*.

Inoltre, la critica alla riforma del 2019, trascura che il “blocco” della prescrizione si produrrebbe solo dopo il giudizio di primo grado, luogo “privilegiato” per la formazione delle prove nel pieno contraddittorio tra le parti (a parte l'opzione dei riti alternativi che, in ogni caso, resta nella esclusiva disponibilità dell'imputato).

Le censure alla novella del 2019 sembrano, poi, sottovalutare come, sin dalla scorsa legislatura, si fosse fortemente avvertita l'esigenza di evitare che i processi per reati di forte impatto civico e sociale (es.: disastro ambientale, abuso d'ufficio, appropriazione indebita, frode fiscale, falso in bilancio, omicidi per colpe mediche) potessero concludersi con una sorta di “nulla di fatto” proprio nei giudizi di appello o di cassazione, con dispersione di laboriose istruttorie in primo grado (sovente assai gravose per l'erario e per le vittime dei reati) e conseguente pericolo di erosione della stessa credibilità delle istituzioni giudiziarie.

Per questi motivi, già la legge n.103 del 2017 si era meritoriamente posta l'obiettivo di ridurre il numero dei processi destinati alla declaratoria della prescrizione del reato nella fase successiva ai giudizi di primo grado, stante la notevole incidenza di quel tipo di pronunce nel grado di appello (il 25% dei casi).

Lo scopo era stato coltivato attraverso la ricerca di un miglior punto di equilibrio tra esigenze di repressione dei reati (e di tutela delle vittime) e l'altrettanto imprescindibile tutela del diritto dell'imputato ad un processo di durata ragionevole, le prime con le altre di rango costituzionale² e come tali assoggettabili al bilanciamento.

Al di là delle specifiche soluzioni adottate, la stessa novità del 2017 ha promosso una idea di fondo, condivisa pure dal testo della riforma del 2019, ossia che occorre

¹ Cfr. V.GREVI, *Prescrizione del reato ed effettività del processo tra sistema delle impugnazioni e prospettive di riforma*, in *Sistema sanzionatorio: effettività e certezza della pena*, AAVV, 2002, 190; . F.VIGANO', *Riflessioni de lege lata e ferenda su prescrizione e tutela della ragionevole durata del processo*, in *DPC*, 2013/3, 25 ss; G.UBERTIS, *Prescrizione del reato e prescrizione dell'azione penale*, in *Riv.it.dir.proc. pen.*, 2010, 1020

² Cfr. F.GIUNTA-D.MICHELETTI, *Tempori cedere. Prescrizione del reato e funzioni della pena nello scenario della ragionevole durata del processo*, 2003, 44 ss; V.GREVI, *Prescrizione del reato*, cit. 191; . e secondo F.VIGANO' (*Riflessioni*, cit. 25-26) per via dell'art.117 cost. che rende immediatamente vincolanti nel nostro ordinamento gli obblighi comunitari ricavabili dagli orientamenti della Corte di Strasburgo sull'art.2 della CEDU e dalle direttive 2012/29/UE a tutela delle vittime del reato,

distinguere tra prescrizione “sostanziale” (o prescrizione *tout court*) e rimedi processuali idonei a garantire all’imputato di essere giudicato in tempi ragionevoli.

Per entrambi gli interventi legislativi (2017 e 2019), la norma sulla prescrizione “sostanziale” esaurirebbe la sua funzione con la concreta manifestazione della pretesa punitiva entro i termini di legge. E quell’onere lo Stato dimostrerebbe di averlo assolto, per la riforma del 2017, con la sentenza di condanna conclusiva del giudizio di primo grado; mentre per la riforma del 2019 anche in presenza di una sentenza di assoluzione.

La stessa dottrina ha chiarito che la suddetta distinzione tra “prescrizione sostanziale” e “rimedi processuali” pare opportuna e razionale in virtù della diversità degli interessi in gioco³. In effetti, l’idea del “tempo dell’oblio” e quella della difficoltà di ricostruzione probatoria quando si sia temporalmente lontani dai fatti, non hanno più senso con il processo in corso (a maggior ragione quando si è concluso il giudizio di primo grado), ma in pendenza del giudizio di impugnazione resta comunque fondamentale assicurare la sua ragionevole durata.

Ebbene, mentre la riforma del 2017 indica quale rimedio contro l’irragionevole durata del processo il “contingentamento” dei tempi per lo svolgimento dei giudizi di appello e di cassazione, alla scadenza dei quali si estinguerebbe comunque il reato, proponendo in sostanza una nuova forma di prescrizione di natura “processuale”; la legge n.3 del 2019, invece, intende perseguire quel risultato in modo più razionale su un terreno diverso, ossia attraverso interventi mirati che rendano più snelli e celeri i giudizi di impugnazione. E, in ogni caso, i sostenitori di tale ultima soluzione paiono muovere dalla convinzione che il blocco della prescrizione con la sentenza di primo grado è già in se un rimedio idoneo a contenere nella fisiologia l’ostruzionismo di certe difese, a favorire riti alternativi e, quindi, a rendere i processi più rapidi e giusti.

2. Le ragioni della riforma del 2019 e i necessari contrappesi

Se il disegno di legge oggi in discussione venisse approvato, l’abrogazione della legge n.3 del 2019 determinerebbe l’applicazione delle regole sulla prescrizione previste dalla riforma del 2017, in relazione alla quale non mancano i punti critici.

³ Cfr. E.FASSONE, *La prescrizione del reato: interventi possibili*, in *Sistema sanzionatorio:effettività e certezza della pena*, AAVV, 2002, 228; G.GIOSTRA, *La prescrizione: aspetti processuali*, in *Per una giustizia più sollecita:ostacoli e rimedi ragionevoli*, 2006, p.79; G.UBERTIS, *Prescrizione, cit.*, 1024;

Sotto il profilo pratico, la circostanza che l'effettiva punizione di un reato che lo Stato abbia già dimostrato di voler perseguire con la sentenza di condanna di primo grado dipenda dai tempi in cui in concreto si sia svolta la necessaria attività nei giudizi di impugnazione, introduce il pericolo concreto della ingiustificabile disparità di trattamento tra imputati. Per cui per il medesimo fatto si può giungere o meno ad un accertamento definitivo (ed eventualmente alla sanzione) in dipendenza dei tempi tecnici possibili nel luogo in cui è stato commesso e delle contingenze del giudizio di impugnazione .

In altri termini, con la soluzione del 2017 si sganciano le sorti dell'imputato dalla prova delle sue eventuali responsabilità penali e si finisce per farle dipendere dalle evenienze più disparate, affidandole alla estrema variabilità delle caratteristiche di ogni singola vicenda processuale. Ad esempio: l'espletamento di una nuova e complessa perizia in appello; il numero dei coimputati; la presenza di avvocati più abili a formulare richieste ostruzionistiche; le condizioni materiali di lavoro dell'ufficio giudiziario designato o la capacità organizzativa dei magistrati coinvolti.

D'altra parte l'assetto normativo introdotto dalla legge n.103 del 2017 non sarebbe un disincentivo alle impugnazioni pretestuose e manterrebbe concreta la prospettiva di sfuggire alla punizione a seguito del trascorrere del tempo; circostanza quest'ultima che rappresenta una contropinta per l'imputato a valutare la strada dei riti alternativi che non sortisce allo stato un soddisfacente impatto statistico.

In altri termini la "prescrizione processuale" congegnata dalla legge n.103 da "agente terapeutico" per la durata complessiva del giudizio rischia di trasformarsi in "fattore patologico" del processo, favorendo chi vuole ad ogni costo (e legittimamente) evitare di giungere ad una sentenza definitiva, anche con un fuoco difensivo di richieste meramente ostruzionistiche che solo gli imputati facoltosi possono permettersi e che aggrava il lavoro di giudici già oberati⁴. E, in ogni caso, il menzionato congegno pare un rimedio eccessivo rispetto allo scopo di garantire all'imputato la ragionevolezza dei tempi processuali, che si realizzerebbe al prezzo della rinuncia dell'ordinamento a qualsiasi accertamento dei fatti e delle responsabilità, con frustrazione delle altrettanto

⁴ Sulle vistose ricadute sul principio di eguaglianza delineandosi un diverso trattamento tra imputati abbienti (che investono risorse per lucrare sulla prescrizione) e imputati non abbienti cfr. F.VIGANO', *Riflessioni, cit.*, 30

legittime istanze di tutela della vittime del reato e spreco delle risorse già investite per giungere alla pronuncia di primo grado.

Dunque, il modello di soluzione insito nella legge n.3 del 2019 appare più convincente anche in una ottica di riassetto razionale del sistema penale, quanto meno in presenza di una sentenza di primo grado che sia di condanna.

Va evidenziato però che, qualora la riforma del 2019 rimanesse un rimedio isolato, senza la “mannaia” della prescrizione su tanti processi d’appello, potrebbe prodursi un aumento delle pendenze e, quindi, la dilatazione dei giudizi d’impugnazione a danno degli imputati, in particolare con riferimento ad alcune corti d’appello in cui, da anni, si registra una condizione di sofferenza (secondo i dati del Ministero: Roma, Napoli, Venezia, Torino, Catania)

In tal senso, posto che la prescrizione è un istituto di diritto sostanziale, la novella del 2019, introducendo un regime più sfavorevole⁵, si applicherebbe ai reati commessi a partire dal 2020 e quindi sarebbe destinata a produrre i suoi effetti solo tra qualche anno. Nel frattempo andrebbero adottati interventi mirati, in grado di scongiurare il pericolo della eccessiva dilatazione dei giudizi di appello, che chiamano in causa non solo il Parlamento ma anche il Governo, la magistratura e l’avvocatura.

Nella direzione degli interventi mirati del parlamento su norme processuali, va apprezzato lo sforzo di elaborazione profuso sul disegno di legge delega approvato (“salvo intese”) dal Consiglio dei Ministri nel luglio scorso, in cui si indicano una serie di misure finalizzate a contenere i tempi processuali e a recuperare risorse.

In quei testi, accanto a norme relative all’ampliamento dei casi di procedibilità a querela, al potenziamento dei riti alternativi e del filtro dell’udienza preliminare comunque utili nell’ottica del complessivo abbattimento dei tempi processuali, si prevedono pure disposizioni con una ricaduta specifica sul giudizio appello, nel corso del quale oggi si produce circa il 25% delle declaratorie di prescrizione.

Si pensi alla introduzione dello strumento telematico per il deposito degli atti, per le comunicazioni e per le notificazioni; all’ampliamento dei casi di inappellabilità delle sentenze sia per il pubblico ministero sia per le parti private⁶⁻⁷; alla composizione

⁵ Cfr. Corte Cost. ordinanza n.24 del 2017 (vicenda Taricco)

⁶ Occorre rilevare che il principio del doppio grado di giudizio di merito non è costituzionalizzato, come affermato in diverse occasioni dai giudici delle leggi (cfr. sentenze Corte cost. n.26 del 2007, n.85 del 2008, n.274 del 2009). E, d’altronde la Corte EDU ha avuto modo di precisare che l’esame della dichiarazione di colpevolezza o di una condanna da parte di una giurisdizione superiore può riguardare

monocratica della corte per i reati di minore gravità⁸; alla previsione di casi in cui si procede con rito camerale non partecipato (sul modello del giudizio in cassazione).

La traduzione in legge di quelle proposte potrebbe integrare quei rimedi utili a restringere i tempi di svolgimento dei giudizi di appello, realizzando l'auspicato equilibrio tra efficienza dell'accertamento del reato e tutela dell'imputato contro l'irragionevole durata del processo.

3. I punti critici della riforma del 2019

Tuttavia la novella del 2019 andrebbe rivisitata nella parte in cui equipara ai fini del regime prescrizionale, la condizione dell'imputato condannato a quella dell'assolto in presenza di una sentenza di primo grado.

In proposito, va ricordato che, nel caso della pronuncia assolutoria, il vaglio del giudice di primo grado non solo ha confermato la presunzione di innocenza ma ha smentito l'ipotesi accusatoria. Tant'è vero che, nel caso di proscioglimento, alcuni degli effetti pregiudizievoli legati alla contestazione, come ad esempio sul versante delle cautele processuali, decadono automaticamente (art.300 c.p.p.).

D'altro canto, pur in presenza di una assoluzione in primo grado, possono persistere altre conseguenze pregiudizievoli connesse alla "pendenza" del procedimento penale (effetti "incapacitativi" di fatto o di diritto).

Invero, se all'assoluzione in primo grado dovesse seguire l'impugnazione del pubblico ministero, l'ordinamento ammetterebbe di non avere fornito ancora la giusta risposta sanzionatoria in ordine alla accusa mossa⁹. Dunque, all'imputato assolto, andrebbe assicurata una "corsia preferenziale" nella trattazione dell'eventuale giudizio

questioni di fatto e di diritto oppure limitarsi alle sole questioni di diritto (cfr. sentenza 20 ottobre 2015, ric.56635/13, Di Silvio c. Italia; sentenza 24 settembre 2017, ric.23486/12, Marcial Dorado Baulde c.Spagna).

⁷ Oggi la scelta della inappellabilità è prevista dall'art. 593 comma 3 c.p.p. per le sole condanne alla pena dell'ammenda e per quelle di proscioglimento relative a contravvenzioni punite con ammenda o pena alternativa. Ma quella soluzione potrebbe estendersi a tutte le sentenze di proscioglimento relative a reati puniti con pena pecuniaria o con pena alternativa, siano essi delitti o contravvenzioni; e a quelle di condanna a pena sostituita con il lavoro di pubblica utilità. Naturalmente dovrebbero prevedersi delle eccezioni per i reati di particolare allarme sociale o il cui accertamento comporta, di solito, la soluzioni di questioni tecniche complesse, quali ad esempio le lesioni colpose gravi e gravissime commesse con violazione delle norme in materia di infortuni sul lavoro o commesse in ambito sanitario, nonché il reato di propaganda o istigazione per motivi di discriminazione etnica, razziale o religiosa.

⁸ La previsione potrebbe riguardare i procedimenti a citazione diretta, con l'esclusione dei casi (di maggiore gravità) di cui all'art.550 coma 2 lett. e-bis), f) e g) del cod.proc.pen.

⁹ In questo senso cfr. G.GIOSTRA, *La prescrizione, cit.*

di impugnazione e dovrebbe continuare a decorrere la prescrizione sostanziale, come già stabilito dalla legge n.103.

Poco comprensibile appare, poi, l'equiparazione tra decreto penale di condanna e sentenza di primo grado contenuta nell'art. 1 della legge n.3 del 2019.

Secondo l'impianto codicistico, i due atti non sono assimilabili, e la loro eterogeneità non giustifica un uguale trattamento ai fini della prescrizione.

Il decreto penale di condanna produce gli effetti di una sentenza ma solo nel caso che non venga validamente opposto; con la presentazione dell'opposizione –unica situazione in cui l'effetto estintivo della prescrizione previsto dall'art.159 comma 2 c.p. (come novellato dalla riforma del 2019) potrebbe assumere rilievo- il decreto penale perde persino il valore di atto di esercizio della azione penale. Per l'instaurazione del giudizio occorre che sia emesso un ulteriore atto di impulso del procedimento (da parte del giudice ex art.464 comma 1 c.p.p.) che soppianta l'atto opposto. Tant'è che il giudice dell'opposizione deve, in ogni caso, disporre la revoca del decreto.

Risulta, pertanto, irrazionale l'equiparazione tra sentenza di primo grado e decreto penale di condanna opposto, perché in tal caso il decreto stesso non solo non produce gli effetti della sentenza ma viene trattato dal codice come atto inesistente.

4. L'esigenza di un impegno congiunto tra diversi attori istituzionali

In conclusione, come rilevano alcuni eminenti studiosi¹⁰, per garantire la durata ragionevole del processo di cui all'art.111 comma 2 cost. e all'art.6 Cedu, occorre un impegno congiunto tra diversi attori istituzionali, una sorta di "alleanza per la giustizia".

Così se il Parlamento è chiamato ad un impegno di approvazione di nuove norme processuali per la semplificazione del sistema delle notificazioni, la previsione di filtri di ammissibilità delle impugnazioni e lo snellimento delle tecniche motivazionali dei relativi provvedimenti, nonché per l'estensione dei giudizi monocratici anche in appello; al Governo si chiedono investimenti mirati e tempestivi sulle corti di appello dove attualmente si registra la maggiore incidenza percentuale delle prescrizioni.

D'altronde, la magistratura deve assicurare un rinnovato sforzo organizzativo e interventi drastici su chi non sia disponibile a coltivarlo o, comunque, si mostri negligente.

¹⁰ Per una sintesi dei vari punti di vista sul tema cfr. S.SILVANI, *Il giudizio del tempo. Uno studio sulla prescrizione del reato*, 2009, capitoli III e IV

Dal canto suo, l'avvocatura dovrebbe accettare nuove regole sui compensi del gratuito patrocinio, volte ad evitare le istanze pretestuose di professionisti spregiudicati (non sono tanti ma ci sono) interessati a gonfiare le parcelle elargite dallo Stato.

Sul punto si osserva che le concorrenti esigenze di assicurare adeguata difesa alle parti processuali sprovviste di idonei mezzi economico-finanziari e di evitare non necessari appesantimenti dell'attività processuale, oltre che di contenere gli esborsi per l'Erario (davvero notevoli in certi distretti) potrebbero essere tutelate mediante l'istituzione di un ruolo stabile di avvocati (anche attraverso meccanismi di rotazione), in questo caso dipendenti pubblici, cui affidare la cura delle parti prive di sufficienti risorse. La natura pubblica dell'organo e la previsione di meccanismi retributivi non esclusivamente parametrati alle singole prestazioni erogate dovrebbe impedire fenomeni di ingiustificata proliferazione del contenzioso, con un sicuro risparmio di risorse economiche e giudiziarie; a tal fine potrebbe assumersi a modello l'esperienza nordamericana.