

Camera dei Deputati
Commissione Giustizia

Disegno di legge C. 2435

“Delega al Governo per l’efficienza del processo penale e
disposizioni per la celere definizione dei procedimenti
giudiziari pendenti presso le corti d’appello”

– 27 ottobre 2020 –

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati, ringrazio vivamente la Commissione per l’invito a prendere parte ai lavori riguardanti il disegno di legge c. 2435.

Tratterò nel seguito gli articoli con immediate ricadute sul diritto penale sostanziale.

* * * * *

1. *Sulla premessa del disegno di legge. I criteri di priorità nella trattazione delle notizie di reato.* – L’art. 1, co. 1 del disegno di legge sembra invertire la tradizionale concezione del rapporto tra diritto penale sostanziale e processo, facendo del primo uno strumento del secondo, che i decreti attuativi hanno l’obiettivo preminente di semplificare ed accelerare.

Certo, la potestà punitiva si realizza mediante il processo: risente perciò immediatamente della sua inefficacia o dello scadimento delle sue garanzie. Non può tuttavia dimenticarsi che il cardine della relazione tra norme penali e giurisdizione continua ad essere fissato secondo la Costituzione nell’obbligatorietà dell’azione penale. Vale a dire che ogni norma

incriminatrice, una volta inserita e finché è presente nel sistema, pretende di veder realizzato il proprio programma di tutela con pari dignità rispetto alle altre, imponendo di verificare se siano stati commessi i fatti che essa punisce.

Da questo punto di vista, il processo “serve” il diritto sostanziale: soprattutto, rifiuta la praticabilità di corsie preferenziali lungo le quali instradare l’uno o l’altro procedimento, se ciò comporta il pericolo che alcuni non arrivino a destinazione.

Detto diversamente: criteri di priorità fra procedimenti sono digeribili senza fatica in un sistema che assicuri la definizione di tutto il carico penale. Sono invece poco accettabili se questa condizione manchi: come appunto avviene nell’ordinamento italiano, visti i tassi elevati di procedimenti nei quali la prescrizione matura anche prima della sentenza di primo grado.

E’ allora essenziale munirsi di realismo, rassegnandosi a ridurre il traffico penale. E per riuscirci occorre far circolare meno mezzi, ovvero, fuor di metafora, riorganizzare e ridurre la platea dei reati con una seria decriminalizzazione, in modo che sia la legge a selezionare ciò che meriti di esser punito e ciò che non lo meriti o, pur meritandolo, non sia possibile perseguire con le risorse esistenti. Oppure bisogna potenziare decisamente gli strumenti di “decriminalizzazione” in concreto, sul modello dell’art. 131-*bis* c.p.

Per contro, delegare alla magistratura la selezione delle priorità, come l’art. 3, co. 1, lett. h) del disegno di legge intende fare, significa onerarla di valutazioni di politica penale che, per quanto vengano espresse con saggezza e misura, dovrebbero essere riservate alla legge.

Sarebbe improprio obiettare che si tratti di semplici priorità organizzative in un’amministrazione che “prima o dopo” si occuperà anche del non prioritario: perché, ripeto, l’attuale sistema mostra di non riuscire a smaltire tutto il carico. Né alcuno può adagiarsi nell’idea che da una parte si legiferi con intransigenza, lanciando messaggi di fermezza, salvo poi devolvere al magistrato del pubblico ministero la decisione, in realtà riservata al potere legislativo, su ciò che davvero debba essere perseguito. Ciò, per di più, su una base territoriale o meglio distrettuale, collegata a

ciascuna Corte d'Appello, sì che nella pratica la legge penale rischierebbe di trasformarsi nelle toppe di Arlecchino.

Per massima chiarezza: non che la Costituzione rifiuti la determinazione di priorità fra reati e procedimenti per accertarli. La recente legge sulle fattispecie del "codice rosso" ne è testimonianza: se sono in gioco la vita, l'integrità fisica, la libertà sessuale o la personalità individuale l'assegnazione di priorità è accettabile senza traumi, se non addirittura auspicabile. Ma in un meccanismo saturo o prossimo alla saturazione, quel che non ha priorità è esposto al rischio dell'espulsione. Sarebbe bene quindi che fosse il parlamento a rendersi interprete delle esigenze repressive registrate nel momento storico, con autorevolezza e visione estesa al territorio nazionale. Non è indispensabile una legge in senso formale: alla bisogna si potrebbe benissimo ricorrere alla decretazione d'urgenza, con successiva approvazione delle Camere. Ed è superfluo dire che nell'*iter* formativo dovrebbe essere acquisito il contributo degli uffici delle procure, conservando il valore pratico del dispositivo dell'art. 3, co. 1, lett. h del disegno di legge.

2. *La revisione della disciplina delle contravvenzioni.* - Procede nella corretta direzione ed a mio sommo avviso è da condividere la scelta di estendere in materia di contravvenzioni la portata della causa estintiva centrata sull'adempimento delle prescrizioni dell'organo accertatore e sul pagamento in via di oblazione di una somma pari a una quota della pena pecuniaria.

E' un meccanismo sperimentato dapprima nel settore della disciplina antinfortunistica, poi nelle contravvenzioni del settore "ambientale", che ha l'effetto di favorire l'adeguamento alle disposizioni di legge entro un termine certo, sotto la verifica della polizia giudiziaria e del pubblico ministero.

Sarebbe senza dubbio salutare la costruzione di un modello legale unitario della causa estintiva, da collocare preferibilmente nel codice penale. Ciò darebbe altresì occasione di adeguare il termine per l'adempimento al tempo tecnicamente necessario, come oggi stabilisce l'art. 318-ter del testo unico ambientale (la ristrutturazione di un processo

produttivo o il rinnovo dei macchinari può comportare tempi assai più lunghi di qualche mese: specie se si tratti di enti soggetti alla disciplina degli appalti pubblici).

Il criterio di delega dettato nell'art. 10 del disegno di legge impegna i decreti attuativi all'individuazione delle specifiche figure contravvenzionali che debbano ammettere il meccanismo estintivo. Accanto alla determinazione per singole fattispecie ritengo tuttavia che possa considerarsi la possibilità di una formula più ampia, di carattere generale, sì da favorire l'applicazione dell'istituto. All'uopo, in aggiunta all'elencazione dei titoli delle contravvenzioni che verranno puntualizzate nell'esercizio della delega, potrebbe essere utilizzata una clausola che renda ammissibile la causa estintiva in ogni altra ipotesi di contravvenzione, quando l'adempimento delle prescrizioni impartite dagli organi accertatori rimuova integralmente il danno o il pericolo derivanti dalla contravvenzione medesima.

Il riferimento alle indagini preliminari quale fase nella quale debba necessariamente intervenire l'estinzione sembra per contro pleonastico, posto che le prescrizioni seguono l'acquisizione della notizia di reato in vista di una successiva richiesta di archiviazione o della prosecuzione delle indagini.

Pure a mio avviso eccessiva è la preclusione opposta alla causa estintiva in presenza di un (ipotetico) concorso tra contravvenzioni e delitti, che può dipendere da fattori puramente contingenti, come quando si tratti di un semplice concorso materiale di reati: senza dimenticare che l'ordinamento serba comunque interesse ad una "messa in pristino" ed alla riparazione delle conseguenze del reato, con il quale la preclusione della causa estintiva nell'ipotesi di concorso fra delitti e contravvenzioni si porrebbe parzialmente in urto.

3. La sospensione della prescrizione con la sentenza di primo grado. L'ottica del disegno di legge. – Non nascondo riserve contro la sospensione del corso della prescrizione a seguito della sentenza di primo grado, disposta nell'attuale art. 159 co. 2 c.p.

Non sono riserve assolute: ritengo costituzionalmente non inammissibile una disciplina che, come avviene in virtù del vigente art. 159 co. 2 c.p., fermi il corso della prescrizione al momento della sentenza di primo grado. E' evidentemente avvertita la necessità di non lasciar naufragare l'attività processuale svolta, culminata in una sentenza che testimonia la perdurante attualità dell'interesse pubblico all'accertamento.

In tanto, però, la Costituzione consente una simile soluzione purché sia al contempo garantito il diritto dell'imputato a non essere indefinitamente esposto alla pretesa punitiva dello Stato, rimanendo tale – ossia appunto imputato – *sine die*. Come pure, spesso dimenticato nella discussione, va garantito l'interesse dell'imputato medesimo ad una sentenza nel "merito", che un processo senza termine gli nega.

Ecco perché nei lavori per la riforma non sono mancate proposte di una disciplina di blocco della prescrizione anche prima della sentenza di primo grado: ma sempre con opportuni contrappesi, sì da preservare la conclusione certa del processo¹.

Non è ovviamente questione di stigmatizzare pigrizie nell'amministrazione della giustizia: vanno allestiti rimedi oggettivi a tutela dei diritti individuali.

Ed allora: si tenga senz'altro fermo, nel solco di un riconoscimento nettamente emerso già nei lavori delle commissioni Fiorella e Gratteri, il distinguo tra "diritto all'oblio", segnato dalla prescrizione, e diritto alla ragionevole durata del processo. Nondimeno andrebbe messo in campo un rimedio effettivo ed utilmente attivabile perché quest'ultimo diritto non receda: al contrario, sia debitamente protetto.

Ora, a me pare che il disegno di legge non offra sufficiente protezione al diritto alla definizione del processo. Manca una garanzia forte sul rispetto dei termini massimi di durata. Non sono abbastanza forti le norme sollecitatorie, prive di sanzioni processuali, proposte negli artt. 12 e 13 del disegno di legge; né le disposizioni dell'articolo 3, co. 1, al. c, n. 3, lett. f) e

¹ A questo modello si rifaceva il progetto di codice penale elaborato dalla commissione Pisapia, prevedendo (art. 25) che l'esercizio dell'azione penale bloccasse la prescrizione, salvo il rispetto di un termine di prescrizione del processo (lo schema di articolato è consultabile in www.giustizia.it).

g) del disegno di legge, che non prevedono sanzioni processuali per arginare le principali fonti di tempi morti del processo, ossia quando, esaurite le indagini, si tratti di assumere le determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale. Neppure è corretto considerare il mancato rispetto dei tempi come possibile violazione deontologica anziché collocarla sul diverso piano delle regole fondamentali del processo.

La teorica possibilità di un imputato e di un processo a vita, senza un rimedio effettivo che valga a scongiurarli, segna dunque uno scadimento culturale e giuridico del sistema penale italiano.

E' frequente nel dibattito l'osservazione che il modello tedesco, cui la commissione presieduta dal Dott. Gratteri si è ispirata nel progettare la norma² poi recepita durante i lavori sulla "spazzacorrotti" e di lì traghettata nell'art. 159 co. 2 del codice penale, viva senza traumi la sospensione della prescrizione dopo la sentenza di primo grado (di condanna o proscioglimento che sia, secondo il § 78b, abs. 3, del codice penale della Germania³).

Senonché, a parte le molte differenze tra la legislazione penale italiana e tedesca – a cominciare dalla diversa concezione che quest'ultima coltiva della obbligatorietà dell'azione penale, temperata da una pluralità di istituti che hanno riconosciuta matrice nel principio di "opportunità" – la Germania non è il più virtuoso esempio di rispetto dei termini di durata del processo, viste le non isolate condanne ricevute in sede europea. Soprattutto, il § 78 b (3) StGB, sopra ricordato, ha vita non poco tormentata, patendo critiche non sopite da parte minoritaria ma non trascurabile della penalistica tedesca, che si spinge talora a denunciarne senza mezzi termini il contrasto con la Costituzione e con l'art. 6 della CEDU, specie nell'ipotesi

² «La prescrizione cessa in ogni caso di decorrere quando sia pronunciata sentenza di primo grado, anche a seguito di opposizione a decreto penale di condanna, nonché nel caso di applicazione della pena su richiesta delle parti».

³ «*Ist vor Ablauf der Verjährungsfrist ein Urteil des ersten Rechtszuges ergangen, so läuft die Verjährungsfrist nicht vor dem Zeitpunkt ab, in dem das Verfahren rechtskräftig abgeschlossen ist*» («quando una sentenza di primo grado intervenga prima che il termine di prescrizione sia esaurito, tale termine non decorre prima del momento nel quale il processo sia giuridicamente definito»); traduzione dello scrivente).

in cui l'effetto di sospensione derivi da una sentenza assolutoria (la giurisprudenza esclude comunque l'effetto di sospensione sia nel caso di pronunce nulle, sia di pronunce "in rito" che non esprimano decisioni sul merito della contestazione, come quelle di incompetenza).

Certo, l'analisi comparativa non lesina esempi di legislazioni animate da elementi di rigore nel disciplinare il complessivo regime della prescrizione⁴: ma ragionarne "a pezzi", senza tener conto dell'insieme sistemico e del suo funzionamento in atto, è fuorviante.

Ultimo non ultimo: se proprio non si ritiene di introdurre sanzioni processuali che rendano cogente il rispetto del termine di durata massima del processo, si riprenda almeno il congegno "rimediale" delineato anch'esso dalla commissione Gratteri: cioè una riduzione, in sede esecutiva, della pena irrogata con la sentenza definitiva, se pronunciata dopo il predetto termine. E' questo il congegno usualmente praticato in Germania – la patria dello schema che stiamo importando – per computare a favore del condannato, in sede di commisurazione o al più tardi di esecuzione della pena, ritardi eccedenti il termine del giusto processo.

Ad ogni modo, che la sospensione della prescrizione scatti solo in séguito a una pronuncia di condanna è un sicuro miglioramento dell'attuale disciplina. I dubbi di disparità tra condannato e prosciolto, pur avendo ragione di porsi, sono resi meno urgenti dalla reviviscenza della soluzione concepita, nel riformulare l'art. 159 c.p., dalla legge n. 103/2017, fondata sul recupero postumo del tempo utile a prescrivere in caso di successivo proscioglimento.

4. *Le sospensioni derivanti dall'impugnazione di sentenze di proscioglimento.* – Poco convincente è infine la previsione di una sospensione *in extremis* – quella del proposto nuovo quarto comma dell'art. 159 c.p.

⁴ Penso, ad esempio, all'art. 9-2 del codice francese di procedura penale, per il quale ogni atto interruttivo della prescrizione fa decorrere nuovamente un termine pari a quello iniziale. Penso anche all'art. 132-2 del codice penale spagnolo, che contempla un'interruzione del corso della prescrizione, con cancellazione del tempo trascorso, a partire dal momento nel quale il procedimento penale si indirizza a carico di un determinato indagato e fino alla interruzione del procedimento medesimo o alla pronuncia di una sentenza non di condanna.

(art. 14, co. 1, lett. *b* del d.d.l.) – che consenta di impugnare il proscioglimento quando il termine di prescrizione è prossimo.

L'imputato prosciolto è protetto non solo dalla presunzione d'innocenza, ma dal ragionevole dubbio sulla sua responsabilità, consacrato dalla sentenza emessa a suo favore.

Dal punto di vista strettamente tecnico destano inoltre perplessità:

a) la circostanza che la sospensione derivante dall'impugnazione della sentenza di proscioglimento operi, a rigore – le norme in esame dovrebbero essere di stretta interpretazione – solo quando si proceda per più reati, come sembra di dover dedurre dalla formula «almeno uno dei reati per cui si procede» (art. 14, co. 1, lett. *b* del d.d.l.), e non per un solo reato, con conseguente ingiustificata disparità di trattamento a carico di chi sia assoggettato a un processo che abbia ad oggetto più reati (il che può dipendere da ragioni meramente contingenti);

b) la circostanza che la sospensione, anziché essere limitata al reato per il quale la prescrizione matura entro un anno dalla scadenza del termine per depositare la motivazione della sentenza, si estenda anche agli altri reati per i quali si proceda, benché la loro prescrizione non sia altrettanto prossima: con la conseguenza di un effetto di trascinamento dovuto solo al carattere cumulativo del processo;

c) la mancata inclusione della sentenza di appello dichiarativa di incompetenza, ai sensi dell'art. 24 c.p.p., fra quelle cui, a norma del terzo comma dell'art. 159 c.p. (nel tenore che risulterebbe dall'art. 14, co. 1, lett. *b* del disegno di legge), conseguirebbe il recupero del tempo trascorso dopo la pronuncia di primo grado quale tempo utile al maturare del termine di prescrizione.

Massimiliano Masucci