



5 novembre 2018 | Gian Luigi Gatta

PRESCRIZIONE BLOCCATA DOPO IL PRIMO GRADO: UNA PROPOSTA DI RIFORMA IMPROVVISA MA NON DEL TUTTO IMPROVVISATA

1. La stagione delle riforme penalistiche promosse dal nuovo Governo, e/o dai partiti di maggioranza, è entrata nel vivo, con **una velocità consona ai ritmi degli annunci social-mediatici** – ormai invalsi come strumenti di cattura del consenso elettorale, misurato giorno per giorno dai sondaggisti – ma **difficilmente conciliabile con quel minimo di riflessione e di ponderazione** suggerito, dalla ragione e dall’opportunità, quando si mette mano al sistema penale.

Archiviato il primo passaggio parlamentare della riforma della **legittima difesa**, approvata in fretta lo scorso 24 ottobre dal Senato – solo venti giorni dopo la presentazione in Commissione Giustizia del testo unificato di svariati progetti –, senza alcuna remora pur a fronte dei **dubbi di legittimità costituzionale da più parte sollevati** (da ultimo da chi scrive, sulle pagine di questa Rivista) –, l’attenzione si sposta ora sul disegno di legge di riforma della **corruzione**, all’esame della Camera: il c.d. Spazza-corrotti (d.d.l. n. C. 1189, presentato dal Ministro della Giustizia Bonafede).

2. Come si è già segnalato sulle pagine di questa Rivista, lo “**Spazza-corrotti**” si segnala per una pluralità di interventi di riforma, che si muovono lungo tre macro-direttrici, due delle quali di immediata rilevanza penalistica:

- a) l’inasprimento del **trattamento sanzionatorio** per la corruzione e altri delitti contro la p.a. (con particolare ma non esclusivo riguardo alle **pene accessorie**);
- b) l’introduzione di **strumenti, anche investigativi, volti a far emergere la corruzione** e il malaffare nella p.a. (**operazioni sotto copertura e causa di non punibilità** per chi denuncia tempestivamente il fatto);
- c) la previsione di una nuova disciplina, presidiata da sanzioni amministrative pecuniarie, volta a introdurre norme di **trasparenza e tracciabilità dei contributi destinati a i partiti** e ai movimenti politici, nonché a regolamentare i **rapporti tra partiti e fondazioni**.

Oltre a ciò, ad ulteriore dimostrazione di quel che si diceva circa l’incedere sorprendente delle riforme penalistiche al giorno d’oggi, segnaliamo che nei giorni scorsi sono stati presentati degli **emendamenti** al disegno di legge in esame, tesi ad ampliarne la portata ben oltre la materia della corruzione. Perpetuando un vizio non ignoto alle precedenti legislature, si è proposto di inserire in un disegno di legge riforme che riguardano materie diverse e che, opportunamente, richiederebbero un’altra e apposita sede (e riflessione). È infatti dei giorni scorsi - ed ha avuto larga eco sulla stampa - la notizia della presentazione alla Commissione Giustizia della Camera di alcuni emendamenti che, oltre a ritoccare in vario modo, come è fisiologico, la disciplina oggetto di quel disegno di legge, propongono di aggiungervi delle “appendici” di non poco conto:

- a) una **riforma della prescrizione del reato**: dell’istituto in quanto tale, non limitata, cioè, alla corruzione e agli altri delitti contro la p.a.;
- b) una **riforma dei reati tributari**, che oltre a inasprire il trattamento sanzionatorio ne prevede l’introduzione nel catalogo dei reati presupposto della responsabilità degli enti, ai sensi del d.lgs. n. 231/2001.

3. Rinviando ad altra sede un commento alle proposte di intervento in materia di corruzione e di reati tributari (a questo ultimo proposito, sempre che gli emendamenti di cui sopra siano accolti), ragioni di stringente attualità mi inducono a soffermarmi sulla prima delle due proposte, che è certamente quella che ha attirato maggiore attenzione e critiche. Con *nonchalance* – quasi a cercare un colpo ad effetto mediatico (e politico) – 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 (circa il 25% in appello, mentre in Cassazione si tratta solo di circa l’1%) e già si propone una nuova riforma, che cancellerebbe la precedente. Al di là del merito della proposta, lascia perplessi *il metodo*. 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 (lo ha sottolineato anche Alberto Alessandri, in una intervista al *Sole 24 Ore* il 3 novembre 2018 – “*Una proposta a forte rischio di incostituzionalità*”).

La proposta è di **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, almeno secondo la prima versione dell'emendamento presentato, si tratterebbe di una nuova ipotesi di **sospensione** della prescrizione; soluzione che Alberto Alessandri, nella citata intervista al *Sole 24 Ore*, e Tullio Padovani, in una intervista a *Il Dubbio*, hanno criticato rilevando giustamente come la sospensione presupponga la possibile ripresa del corso della prescrizione, che nel caso di specie non sarebbe appunto possibile, a fronte della esecutività della sentenza che definisce il giudizio. Osservazione che, a ben vedere, potrebbe suggerire al legislatore una soluzione tecnicamente più corretta e sostanzialmente equivalente: stabilire *tout court* (ad es., nell'art. 157 o nell'art. 158 c.p.) che **la prescrizione non decorre più dopo l'esecutività della sentenza di primo grado** (espressione usata nell'emendamento, che consente, si noti, di riferirsi anche alla sentenza di non doversi procedere, incapace di passare in giudicato), ovvero dopo la definitività del decreto penale.

La proposta è stata subito fatta oggetto di **veementi critiche**. Bloccare la prescrizione dopo il primo grado, si è detto, espone l'imputato – condannato o assolto che sia – al **rischio concreto di un processo che, nei successivi gradi di giudizio, sarà verosimilmente lento, perché verrà meno lo spauracchio della prescrizione**, che notoriamente determina oggi (o dovrebbe determinare) la priorità nella fissazione delle udienze in appello e in Cassazione. Di qui, si è detto, il possibile *vulnus* al principio costituzionale della **ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.)**, con esiti ancor più iniqui quando sia il p.m. a impugnare una sentenza di assoluzione. Senza poi dimenticare, si è altresì osservato, che processi più lunghi negano una tempestiva risposta alle vittime che invocano giustizia; quelle stesse vittime che chi propone la riforma della prescrizione vorrebbe tutelare riducendo il numero dei reati e dei processi che muoiono per prescrizione.

4. Ferma restando la predetta obiezione di metodo, nel merito a me pare che la riforma proposta, e la polemica che ne è seguita, confermino un **equivoco irrisolto: l'idea, radicata nel nostro Paese, che la prescrizione del reato sia funzionale alla ragionevole durata del processo** (lo sottolinea anche Mario Chiavario, in un intervento pubblicato su *L'Avvenire* il 3 novembre 2018: "*Salvare la prescrizione facendo giustizia*").

Se è così nei fatti, da noi, è perché il sistema, per trovare una cura alla patologica lentezza del processo, ha piegato ad altro fine l'istituto della prescrizione del reato, la cui ragion d'essere non ha nulla a che fare con la durata del processo penale. **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, allungando i tempi del processo). Come è noto, infatti, le **tradizionali rationes della prescrizione del reato** – cioè della previsione legale di un 'tempo dell'oblio' – sono individuate:

- a) nell'*affievolirsi delle esigenze che giustificano la punizione*, trascorso un certo tempo dalla commissione del reato;
- b) nell'*accrescersi col tempo delle difficoltà di ricostruzione probatoria del fatto*, con ripercussioni negative sull'esercizio del diritto di difesa.

Ebbene, come ha osservato in tempi non sospetti autorevole dottrina – compreso, sulle pagine di questa Rivista, Francesco Viganò –, **“entrambe le ragioni hanno la loro plausibilità se riferite al lasso di tempo che decorre dalla commissione del reato all'attivarsi della pretesa punitiva dello Stato**; ma perdono qualsiasi capacità persuasiva rispetto alla vigente disciplina italiana, caratterizzata da un termine prescrizionale massimo complessivo che continua a decorrere imperturbato anche dopo il rinvio a giudizio dell'imputato, e persino dopo la sentenza di condanna di primo grado”.

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 inefficienza del sistema, che mostra di girare a vuoto**. La prescrizione che interviene mentre l'autorità giudiziaria è in moto, e una sentenza di primo grado è stata pronunciata, ha **il sapore amaro dell'ingiustizia e dell'impunità** (se vi è stata condanna o una assoluzione messa in discussione), al di là delle pur possibili e non insignificanti considerazioni di tipo economico, sul dispendio inutile di risorse pubbliche. È questa la sensazione diffusa – **l'istanza sociale di riforma dell'istituto** – che la proposta oggi in discussione intercetta.

5. La riforma Orlando ha trovato una soluzione equilibrata (lo riconosce Mario Chiavario, nel citato intervento su *L'Avvenire*), prevedendo – solo però, si noti, in caso di sentenza di *condanna* – una dilatazione considerevole del tempo necessario a prescrivere il reato dopo il giudizio di primo grado, i cui effetti sui numeri della prescrizione nessuno allo stato ancora conosce. La proposta di riforma oggi in discussione, come si è detto, si spinge ben oltre. Nel farlo, va notato, propone una soluzione né inedita né bizzarra, bensì analoga a quella presente in altri paesi e in particolare in **Germania**, dove 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** (è Francesco Viganò a ricordarlo, nel citato lavoro pubblicato, nel 2012, su questa Rivista; v. anche, sempre su questa Rivista, l'articolo pubblicato nel 2017 da Margareth Helfer).

Si tratta – segnaliamo anche questo – di una proposta che riprende quella formulata nel **2014 dalla Commissione per l'elaborazione di proposte normative in tema di lotta, anche patrimoniale, alla criminalità organizzata, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e presieduta dal Dott. Nicola Gratteri**. Senonché, va altresì notato, quella Commissione riconosceva che la definitiva cessazione del corso della prescrizione dopo la sentenza di primo grado crea il rischio di un allungamento dei tempi del processo, nei gradi successivi (per quanto, a ben vedere, ci si potrebbe attendere un calo del numero delle impugnazioni, e in particolare di quelle - è un segreto di Pulcinella - funzionali al decorso del termine prescrizionale); e si faceva opportunamente carico del problema spostandolo in altra sede – quella dei **rimedi compensativi per l'irragionevole durata del processo** – così come avviene, tra l'altro, proprio in Germania (a ricordarlo è ancora Francesco Viganò nel sopra citato lavoro pubblicato sulla nostra *Rivista*).

Lasciamo parlare la **Relazione della Commissione Gratteri** (p. 17 s.): *“si è dunque ritenuto di recepire dall'esperienza tedesca e spagnola il rimedio della riduzione della pena per l'imputato ritenuto colpevole e condannato, che abbia tuttavia subito un pregiudizio legato alla eccessiva durata del procedimento penale. In tali ipotesi il processo rappresenta già in sé una sofferenza, che deve essere dunque dedotta – in fase esecutiva – dalla pena ritenuta di giustizia, non diversamente dalla logica secondo cui il periodo trascorso in custodia cautelare viene considerato come pre-sofferto da dedurre dalla pena eseguibile (è significativo, in proposito, che la giurisprudenza tedesca abbia introdotto in via pretoria il rimedio in questione, ben prima della sua consacrazione legislativa, proprio attraverso l'applicazione analogica della norma sul pre-sofferto in*

custodia cautelare). Un simile rimedio, d'altra parte, non è ormai estraneo nemmeno all'ordinamento italiano, essendo stato recentemente adottato il d.l. n. 92 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 117 del 2014, contenente previsioni volte al ristoro del pregiudizio subito dal detenuto o internato in conseguenza del sovraffollamento carcerario, o comunque di trattamenti contrari all'art. 3 della Convenzione europea. La logica è affine: le condizioni inumane o degradanti della detenzione costituiscono un surplus indebito di sofferenza rispetto a quella normalmente inerente alla pena privativa della libertà, e debbono pertanto essere compensate con una riduzione del tempo complessivo che il condannato dovrà trascorrere in carcere. La soluzione prescelta è quella di **affidare al giudice dell'esecuzione il compito di dedurre dalla pena inflitta dal giudice di cognizione una quota proporzionale all'entità del pregiudizio subito**. A tal fine si è prevista l'introduzione di un nuovo art. 670-bis c.p.p., volto a disciplinare questo particolare incidente di esecuzione, sì da consentire al giudice – su istanza del condannato – di rideterminare l'entità della pena eseguibile, secondo coefficienti indicati dalla norma medesima, con una tecnica mutuata dal d.l. n. 92 del 2014 citato. **I criteri sulla base dei quali il giudice dell'esecuzione dovrà valutare se e in che misura sussista una violazione del diritto alla ragionevole durata del processo non possono, d'altra parte, che essere quelli indicati dalla legge n. 89 del 2001 (c.d. legge Pinto), a loro volta tratti dai criteri elaborati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia di art. 6 § 1 CEDU**. Il rimedio compensatorio previsto è, in effetti, parallelo e alternativo rispetto a quello di natura pecuniaria previsto dalla legge Pinto, al quale coerentemente il condannato non avrà la possibilità di accedere – salvo che nell'ipotesi eccezionale in cui la riduzione di pena cui avrebbe diritto sia addirittura superiore alla pena inflitta. **Il meccanismo così individuato consentirà allo Stato non trascurabili risparmi sul fronte degli indennizzi, nonché sul fronte dell'alleggerimento conseguente dei costi legati alla detenzione del condannato, assicurando al contempo a quest'ultimo un pieno ristoro per il suo diritto violato, in conformità alle indicazioni provenienti dalla giurisprudenza di Strasburgo (che ha sempre considerato in linea con le esigenze convenzionali il meccanismo della riduzione di pena previsto nell'ordinamento tedesco)**".

6. Se, per le ragioni anzidette, in via di principio può avere un senso proporre di bloccare il decorso della prescrizione dopo il primo grado di giudizio, a me pare però che chi propone oggi una simile riforma, con sano realismo, non possa non tenere conto dei possibili riflessi sulla durata del processo e, pertanto, debba valutare con attenzione l'altrettanto innovativa soluzione proposta dalla Commissione Gratteri sul fronte dei **rimedi compensativi per l'eccessiva durata del processo**.

Non solo, **una riforma così strutturale dell'istituto dovrebbe essere accompagnata da ulteriori interventi volti a incidere sulle plurime cause della lentezza del processo penale**. A tal proposito segnalo quanto dichiarato dal Ministro della Giustizia in una intervista a *La Stampa*, il 3 novembre 2018 ("*Bonafede: faremo assunzioni record nei tribunali?*"), circa il proposito di prevedere nella Legge di bilancio uno stanziamento di **500 milioni di euro per un piano straordinario per l'assunzione di personale (magistrati e ausiliari)**.

Se davvero si vuole limitare l'incidenza della prescrizione, **per rendere il processo penale più efficiente, bisogna investire sulla giustizia penale con politiche di ampio respiro e di lungo corso**. Può darsi, guardando oltre le polemiche che l'hanno travolta, che la proposta in discussione indichi questa strada, per quanto in modo brusco e, almeno all'apparenza, improvvisato.