



DOSSIER DI STUDI SULLA PRESCRIZIONE

COMPLETAMENTO DEL DOSSIER DI STUDI SUL DISEGNO DI LEGGE “DELEGA AL GOVERNO PER L’EFFICIENZA DEL PROCESSO PENALE E DISPOSIZIONI PER LA CELERE DEFINIZIONE DEI PROCEDIMENTI GIUDIZIARI PENDENTI PRESSO LE CORTI D’APPELLO” - XVIII LEGISLATURA - A.C. 2435.

Indice.

1. Introduzione.
2. Le insuperabili ragioni della prescrizione (e del ‘Diritto penale minimo’).
di Nicola Mazzacuva.
 - 2.1 La prescrizione come istituto di diritto penale sostanziale.
 - 2.2 Fondamento della prescrizione e disciplina attuale.
 - 2.3 Prescrizione e ragionevole durata del processo.
 - 2.4 Profili di legittimità costituzionale (e proposte di ‘contrasto’ alla punizione ad oltranza).
3. Miti e leggende sui “tempi” della Giustizia penale: i dati smentiscono la *vulgata* in materia di prescrizione.
di Domenico Putzolu
 - 3.1 L’evoluzione dell’istituto nell’ordinamento italiano: sintesi.
 - 3.2 Smisurate dilatazioni temporali: quanto tempo per giudicare?
 - 3.3 La prescrizione secondo i dati ufficiali.
4. Conclusioni.

1. Introduzione.

Il presente lavoro è da considerarsi il completamento del dossier di studi¹ sulla “Delega al Governo per l’efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d’appello” - XVIII legislatura - A.C. 2435.

Dopo una approfondita analisi dell’istituto della prescrizione a cura del Prof. Avv. Nicola Mazzacuva², si passa ad una analisi, a cura dell’Avv. Domenico Putzolu³, dell’evoluzione dell’istituto nel nostro ordinamento e soprattutto dei dati ufficiali che smentiscono la *vulgata* della prescrizione come una patologia del nostro ordinamento.

Le conclusioni sono dedicate ad evidenziare come la c.d. “riforma della prescrizione”, lungi dall’aver effetti migliorativi sull’efficienza del sistema, si traduca di fatto nell’irragionevole compressione di fondamentali garanzie del cittadino.

Il codice penale, nonostante fosse nato sotto la rigida logica repressiva del legislatore fascista, aveva ritenuto imprescindibile porre un limite temporale alla pretesa punitiva dello Stato.

Eliminare quel limite significa creare le condizioni perché ogni cittadino possa diventare un eterno giudicabile.

Speriamo che il presente lavoro sulla prescrizione - completamento del Dossier di studi sulla riforma del processo penale - possa contribuire ad un dibattito sereno e costruttivo sul punto.

Roma, 28 aprile 2021

Il Comitato di redazione di Diritto di Difesa

¹ [DOSSIER DI STUDI SUL DISEGNO DI LEGGE “DELEGA AL GOVERNO PER L’EFFICIENZA DEL PROCESSO PENALE E DISPOSIZIONI PER LA CELERE DEFINIZIONE DEI PROCEDIMENTI GIUDIZIARI PENDENTI PRESSO LE CORTI D’APPELLO”](#), 26.02.2021, in [*www.dirittodidifesa.eu*](http://www.dirittodidifesa.eu).

² Ordinario di Diritto Penale all’Università di Bologna, vice-Presidente dell’Unione Camere Penali Italiane.

³ Componente della Giunta dell’Unione Camere Penali Italiane.

2.

Le insuperabili ragioni della prescrizione (e del 'diritto penale minimo')

di Nicola Mazzacuva

2.1. La prescrizione come istituto di diritto penale sostanziale.

L'istituto della prescrizione, disciplinato nella parte generale del nostro codice penale e significativamente annoverato tra le 'cause di estinzione del reato', costituisce tema davvero centrale nell'odierno dibattito sulla questione penale.

Si registrano, infatti, numerosi studi ed opere monografiche originati (anche) dai recenti interventi normativi in materia, così come molteplici sono state le iniziative di protesta e di ferma critica in ordine alle soluzioni legislative da ultimo adottate⁴.

Risulta, anzitutto, senz'altro sempre utile menzionare ragioni storiche e origini, davvero molto risalenti⁵, dell'istituto anche se, ai fini di una più immediata ed attuale riflessione, basta proprio far capo al fondamentale 'passaggio di disciplina' intervenuto, in tema di natura giuridica dell'istituto, tra codice Zanardelli e codice vigente.

Il codice 'liberale' del 1889 sanciva anzitutto, in piena coerenza con il fondamento politico e sovraindividuale dell'istituto, l'irrinunciabilità della prescrizione e la sua immediata declaratoria d'ufficio (l'art. 99 del codice abrogato stabiliva, appunto, che la *'prescrizione dell'azione penale è applicata d'ufficio'*).

Con riguardo alla natura giuridica dell'istituto si è soliti affermare che sotto il vigore del Codice Zanardelli, sulla base del dato normativo, veniva comunque in risalto la dimensione soltanto processuale dell'istituto.

Risolutiva ai fini di una ricostruzione in chiave processuale dell'istituto risultava, infatti, proprio la terminologia adottata in quel codice dal momento che anche altra disposizione (art. 91) esplicitava che

⁴ Vanno senz'altro ricordate le numerose astensioni proclamate dall'UCPI e (tra le tante) le fondamentali manifestazioni nazionali a Roma: quella del novembre 2018 e la 'maratona oratoria' del dicembre 2019 in Piazza Cavour.

⁵ Ripercorre, da ultimo, le 'antiche origini' (a partire dal diritto attico e romano) della prescrizione G. STEA, *L'ultima prescrizione del reato, Storia, fondamento e disciplina della prescrizione del reato*, Milano, 2020, e ivi ampi riferimenti bibliografici.

“la prescrizione ... estingue l'azione penale”. Fu proprio tale dato normativo ad orientare la dottrina verso una ricostruzione in senso (soltanto) processuale dell'istituto.

Il legislatore del 1930 ha inteso, invece, assegnare un rilievo ‘sostanziale’ alla prescrizione annoverata, appunto, tra le cause di estinzione del ‘reato’ e siffatta natura dell'istituto in esame - quanto al nostro ordinamento - può considerarsi ormai definitivamente acquisita nel dibattito dottrinale, così come in giurisprudenza anche a seguito di numerose (conformi) sentenze della Corte Costituzionale⁶.

E risulta davvero significativo l'orientamento - all'evidenza ‘garantistico’ (oltretutto considerando le attuali tendenze di politica criminale e le recenti scelte legislative!) - espresso nel primo commento al nuovo Codice: «a noi sembra che il fondamento della prescrizione sia da ricercare principalmente nella cessazione dell'interesse politico a punire allorché sia decorso un determinato periodo di tempo dalla commissione del reato, perché il decorso più o meno lungo del tempo, secondo la gravità, senza che la giustizia punitiva abbia impiegata la sua attività o senza che l'abbia efficacemente esercitata, cancella l'allarme sociale»⁷.

Si affermava, altresì, nella stessa Relazione ministeriale che «il rigido principio d'attuazione della giustizia, per cui al delitto dovrebbe seguire, in ogni caso, la pena, non tollererebbe idealmente ostacolo o deroga alcuna: tanto meno quella che si concreta nel solo decorso del tempo.

Tuttavia *io* [era proprio Alfredo Rocco che tanto precisava!] *non ho creduto di accedere ad una concezione così rigida*. L'azione del tempo influisce inevitabilmente su tutte le umane vicende, qualunque sia la valutazione che possa farsene dal punto di vista etico o razionale. Il tempo, anche se non riesce a cancellare il ricordo degli avvenimenti umani, lo attenua e lo fa impallidire; e se, di per sé, non può creare o modificare o distruggere i fatti umani, può ben peraltro, con la sua lenta e continua azione demolitrice, influire sulla vita dei rapporti giuridici che da quei fatti hanno origine. *Sarebbe andar contro una legge inesorabile di natura disconoscere tale azione corroditrice del tempo*; o anche considerare il rapporto giuridico-penale fra quelli, in verità rari, che l'ordinamento giuridico sottrae alla influenza estintiva del tempo»⁸.

E bisogna, altresì, tener conto del fatto che il Codice Rocco annovera tra le cause di estinzione del reato anche (e proprio) l'amnistia: istituto cui si è fatto spesso ricorso sia nel periodo dello stato autoritario, sia in quello dello stato repubblicano, anche per valide ragioni di politica criminale connesse

⁶ Vedi, ad esempio, di recente Corte Cost., 31 maggio 2018, n. 115, relativa alla notissima ‘vicenda Taricco’ ove si afferma che «non solo l'autore del fatto deve essere posto in grado di conoscere ex ante qual è la condotta penalmente sanzionata [...] e quali saranno le conseguenze della sua azione in termini di sanzioni applicabili [...] ma deve egli avere anche previa consapevolezza della disciplina concernente la dimensione temporale in cui sarà possibile l'accertamento nel processo, con carattere di definitività, della sua responsabilità penale».

⁷ In questi termini, appunto, i magistrati (Segretari della Commissione per la riforma del Codice penale), C. SALTELLI-E. ROMANO-DI FALCO, *Commento teorico-pratico del nuovo codice penale*, vol. II, Roma, 1930, p. 716.

⁸ Tanto affermava espressamente (il corsivo è mio) A. ROCCO, *Relazione del Guardasigilli alla Commissione parlamentare*, in *Lavori preparatori del codice penale*, Vol. V, parte I, par. 174.

alla pletora di reati (spesso soltanto bagatellari) sottoposti al vaglio processuale con conseguente eccessivo incremento del carico giudiziario.

In breve.

In assenza (già dal lontano 1990) di provvedimenti di amnistia e di significative leggi di depenalizzazione, la materia penale, divenuta talmente smisurata tanto da non poter essere neppure precisamente quantificata nei suoi 'numeri punitivi' (nessuno è, cioè, in grado di fornire l'esatta cifra dei reati previsti nel nostro ordinamento), non può essere in concreto 'ridotta' nemmeno dalla prescrizione, ultima causa estintiva (che era) ancora rimasta!

2.2 Fondamento della prescrizione e disciplina attuale.

Quanto alle situazioni che comportano l'esclusione della punibilità, anche nella manualistica più accreditata si segnala oggi l'importanza delle '*cause di estinzione del reato*' una formula che sottolinea come, appunto con l'estinzione del reato, venga a cessare la possibilità di realizzare la pretesa punitiva dello Stato. Si tratta di «istituti che prendono vita in modo del tutto indipendente da comportamenti dell'agente o che comunque non si esauriscono in un comportamento dell'agente: in particolare sono integrati da *accadimenti naturali* (morte del reo ovvero decorso del tempo necessario per la prescrizione) o da vicende giuridiche (leggi di amnistia, provvedimenti di ammissione all'oblazione, provvedimenti di sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato) che, intervenuti *dopo* la commissione del fatto antiggiuridico e colpevole e *prima della condanna definitiva*, comportano l'inapplicabilità di qualsiasi sanzione penale prevista per quello specifico reato»⁹.

Prevedendo che il reato possa estinguersi per effetto della prescrizione, la legge «dà rilievo al '*venir meno dell'interesse pubblico alla repressione dei reati*' e, quindi, all'applicazione di tutte le sanzioni penali, quando dalla commissione del reato sia decorso - senza che sia intervenuta una sentenza definitiva di condanna - un tempo proporzionato, in linea di principio, alla sua gravità, desunta dalla pena edittale»¹⁰.

Nell'individuare il fondamento della prescrizione la stessa Corte Costituzionale ha, del resto, anche di recente sottolineato come si tratti di «un istituto che incide sulla punibilità della persona e [che] la legge, di conseguenza ... disciplina in ragione di una valutazione che viene compiuta con riferimento al grado di allarme sociale indotto da un certo reato e all'idea che, trascorso del tempo dalla commissione

⁹ Così G. MARINUCCI-E. DOLCINI-G.L. GATTA, *Manuale di diritto penale, Parte generale*, Nona edizione, Milano, 2020, p. 483 (la sottolineatura è mia).

¹⁰ In questi termini vedi, ancora, G. MARINUCCI-E. DOLCINI-G.L. GATTA, *op. cit.*, pp. 485-486 (la sottolineatura è mia).

del fatto, si attenuino le esigenze di punizione e maturi un ‘diritto all’oblio’ in capo all’autore di esso»¹¹.

In ambito dottrinale si richiama a fondamento dell’istituto prescrizione anche il mutamento dell’“identità personale del reo”. Il trascorrere del tempo eserciterebbe un’incidenza sulla personalità dell’individuo, trasformandolo in un altro soggetto, sicché la pena tardiva colpirebbe, così, una persona sostanzialmente distinta da quella che ha commesso il fatto¹².

Vi sarebbe, pertanto, un’inevitabile frustrazione della funzione specialpreventiva e del finalismo rieducativo della sanzione penale.

Taluni, poi, affermano l’esistenza di un vero e proprio diritto dell’imputato “ad essere lasciato in pace”¹³.

Parte della dottrina ricollega, infatti, alla stessa natura di uno stato liberale e democratico l’inammissibilità di un’ indefinita soggezione dell’individuo allo *ius puniendi* dello stato¹⁴, richiamando il ruolo centrale riconosciuto alla persona umana all’interno della Costituzione che consente di dare fondamento a tale interesse. In particolare esso è riconducibile ai diritti inviolabili della persona umana di cui all’art. 2 potendosi ancorare vuoi al principio di “libertà e di sicurezza delle scelte di azione”, vuoi al “diritto individuale alla tranquillità e alla serenità”¹⁵.

Si fa capo, altresì, al disposto dell’articolo 27, c. 3, Cost. nella parte in cui viene dichiarato inammissibile qualsivoglia trattamento sanzionatorio contrario “al senso di umanità”. Tale argomento muoverebbe dalla premessa per cui l’ indefinita soggezione dell’individuo alla potestà punitiva configurerebbe una forma di afflizione costituente già di per sé una pena¹⁶.

Occorre, comunque, considerare che il legislatore può pur sempre ‘selezionare’ il novero dei reati che ritiene di assoggettare a termini di prescrizione differenti da quelli previsti in via generale e ciò, appunto, per diversamente regolare il momento in cui possa ritenersi matura (per i reati specificamente individuati) la opportuna ‘rinuncia alla punizione’.

E nel nostro ordinamento termini speciali di prescrizione sono, in effetti, previsti in numerose ipotesi: *disastri colposi ex art. 449 c.p.*, ad esclusione dell’incendio (Corte Cost. 28 maggio 2014, n. 143 ha infatti dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 157, c. 6, c.p. nella parte in cui prevedeva termini di

¹¹ Corte cost. 26 gennaio 2017, n. 24. Vedi anche Corte cost. 31 maggio 2018, n. 115 e, in precedenza, Corte cost. 14 febbraio 2013, n. 23.

¹² Vedi, ad esempio, B. ROMANO, *Prescrizione del reato e ragionevole durata del processo: principi da difendere o ostacoli da abbattere?* in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, n. 1, 2016, 84.

¹³ Tra molti, si veda F. VIGANO, *Riflessioni de lege lata e ferenda su prescrizione, e tutela della ragionevole durata del processo*, in *Dir. pen. cont.*, 2012, p. 18 ss.

¹⁴ B. ROMANO, *Prescrizione*, cit., 83 s.

¹⁵ F. VIGANO, *op. cit.*, 26.

¹⁶ F. GIUNTA-D. MICHELETTI, *Tempori cedere, Prescrizione del reato e funzioni della pena nello scenario della ragionevole durata del processo*, Torino, 2003, p. 45 ss.

prescrizione raddoppiati per l'incendio colposo); *omicidio colposo* ex art. 589 c. 2 e 3 c.p. (si tratta delle ipotesi in cui l'omicidio colposo è commesso con violazione di norme antinfortunistiche, nonché delle ipotesi in cui comporti la morte di più persone ovvero la morte di una persona e lesioni di più persone); *omicidio stradale* ex art. 589 bis c.p. (cfr. *supra*, VIII, 3.4.3.6); una serie di gravi reati contemplati nell'art. 51, c. 3 bis e c. 3 quater, c.p.p. (tra gli altri, delitti in materia di schiavitù, associazione di tipo mafioso e associazione finalizzata al traffico di stupefacenti); *maltrattamenti* contro familiari e conviventi ex art. 572 c.p.; *delitti contro la personalità individuale*, come riduzione in schiavitù e prostituzione minorile, e alcuni delitti contro la libertà personale, tra i quali *violenza sessuale* e *atti sessuali con minorenne*; *delitti contro l'ambiente* di cui all'art. 452 bis e ss. c.p.: per tali delitti il tempo necessario a prescrivere è raddoppiato (art. 157 co. 6 c.p.).

Ma, sotto un profilo generale, è prima intervenuta la legge n. 103/2017 che già comportava un sensibile aumento dei tempi reali di prescrizione (con conseguente prevedibile riduzione del numero delle relative declaratorie) evitando, comunque, la possibilità di derive indefinite.

Poi la legge n. 3/2019 ha ampliato (praticamente) a dismisura i termini di prescrizione, ancor prima che venissero sperimentati gli effetti concreti della legge del 2017, aprendo alla possibilità di condanne pronunciate dopo che siano decorsi i termini di prescrizione, tuttora astrattamente previsti nell'art. 157 c.p., anche in un tempo indefinitamente lontano dal commesso reato.

Il rinvio dell'entrata in vigore al 1° gennaio 2020 è stato politicamente collegato all'esigenza di riforme processuali, il cui obiettivo era quello di evitare che diventasse realtà proprio lo scenario teoricamente reso possibile dal blocco della prescrizione e, cioè, processi di durata indefinita e condanne pronunciate dopo il decorso dei termini di prescrizione astrattamente previsti. Si trattava di obiettivi che sottendevano una chiara consapevolezza dei costi e dei rischi (e, quindi, dei 'vizi' manifesti) della riforma del 2019.

Poiché la prescrizione del reato è un istituto di diritto sostanziale, governato dal principio di legalità di cui all'art. 25 Cost. (come ha, appunto, sempre affermato la Corte Costituzionale), la modifica in *malam partem* (il blocco della prescrizione, in via definitiva, per tutti i reati a partire dalla sentenza di primo grado) si può applicare soltanto ai reati commessi a partire dal 1° gennaio 2020. Una 'bomba a scoppio ritardato', destinata ad esplodere non subito, ma in un tempo futuro, gradualmente, in ragione dei tempi di prescrizione previsti dall'art. 157 c.p., cioè proprio a partire dai reati meno gravi.

Sul piano della coerenza razionale, appare contraddittoria la costruzione di un modello normativo astratto (possibilità di processi di durata indefinita e di condanne in un tempo indefinito) che si vuole evitare diventi realtà. L'ambigua valenza del blocco della prescrizione risulta cioè evidente, anche nell'ottica di chi lo ha proposto auspicando che i suoi effetti concreti (condanne molto tardive) possano essere ridotti al

minimo e possibilmente ‘azzerati’¹⁷.

L'imputato vede davanti a sé, dopo il provvedimento di primo grado, un processo potenzialmente eterno e (per questo) in sé nocivo. Che «l'esito finale sia una condanna o una assoluzione, non si vede come una persona (presunta innocente) possa dover tollerare una attesa indefinita prima di scoprire quale destino le spetti in sorte. È noto come il processo medesimo assuma inevitabilmente i tratti dell'afflizione, anche a prescindere da provvedimenti che direttamente incidono sui diritti individuali (ordinanze che dispongono misure cautelati personali, provvedimenti di perquisizione, ispezione, intercettazione, sequestro)¹⁸. Il giudizio, dal quale potrebbe seguire la condanna a patire la pena, inibisce e condiziona senza dubbio i programmi di vita dell'imputato; esso rappresenta un decisivo impedimento in quella frazione della sua esistenza»¹⁹.

2.3. Prescrizione e ragionevole durata del processo.

Giustamente si osserva che, «negli ultimi anni [la prescrizione] ha finito così per perseguire, in modo surrettizio e prioritario», oltre «alla durata ragionevole del processo», anche il «contenimento del sovraccarico giudiziario attraverso la selezione, ad opera del pubblico ministero, dei fatti bisognosi di pena», che sono «due autentiche patologie del sistema»²⁰.

Per ovviare a tale situazione il legislatore ha voluto nuovamente disciplinare i casi di sospensione ed interruzione della prescrizione, ampliandone la portata con l'aggiunta di nuove ipotesi, in modo così repentino da non consentire appunto neanche di verificarne gli effetti, come accaduto per la novella del 2017, in *parte qua* abrogata da quella entrata in vigore agli inizi del 2020.

Tale atteggiamento ha portato sul banco degli imputati dell'opinione pubblica l'istituto in esame, poiché - come condivisibilmente sostenuto - «è più facile individuare la prescrizione come il “nemico da abbattere”, piuttosto che prendere atto dei deludenti esiti della politica criminale dell'ultimo ventennio»²¹.

Non è superabile, a tal proposito, la lucida considerazione per cui «la prescrizione non è uno strumento idoneo ad assicurare (come vorrebbe il principio iscritto nell'art. 111 Cost.) la ragionevole

¹⁷ Si tratta di osservazioni di D. PULITANO, *Osservazioni sulla proposta di legge n. 2059* (Costa e altri), *Audizione del 4 dicembre 2019*, in *Sistemi penali* (rivista on line).

¹⁸ Si veda l'esauritiva elaborazione di D. NEGRI, *Il processo come scriminante*, in M. DONINI-R. ORLANDI, *Il penale nella società dei diritti*, Bologna, 2010, p. 191 ss. e specialmente p. 199 ss.

¹⁹ Così F. MORELLI, *La prescrizione del reato, i tempi del processo, l'autorità senza tempo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, p. 1603.

²⁰ F. GIUNTA, *La prescrizione del reato: ossia la causa estintiva che visse due volte*, in *Criminalia*, 2017, p. 380.

²¹ E.M. AMBROSETTI, *Prescrizione del reato*, in *Dig. disc. pen.*, Agg. X, Torino, 2018, pp.529-530, il quale sottolinea che le riforme degli ultimi anni non hanno minimamente inciso sull'ipertrofia del diritto penale e sul conseguente sovraccarico giudiziario.

durata del processo penale: arriva quando il tempo ragionevole è già scaduto»²².

Del resto, è noto che «i reati che si prescrivono non sono quelli che attraggono il circuito mediatico: quelli non si prescrivono mai»²³, poiché il *quantum* della prescrizione è proporzionale alla gravità dell'offesa (e, come visto, non potrebbe essere diversamente), fatte salve quelle (numerose) eccezioni che riguardano i reati di maggior allarme sociale in cui il termine prescrizione è (almeno) raddoppiato.

Si pensi, ad esempio, all'associazione mafiosa che si prescrive in non meno di quarant'anni, oppure l'omicidio stradale che si prescrive (in media) dopo oltre vent'anni, o ancora l'omicidio volontario non aggravato non più perseguibile dopo trent'anni ed il furto in abitazione dopo vent'anni.

Potrebbe ritenersi ragionevole la durata del processo che superasse tali tempi?»²⁴.

Il tempo della prescrizione va, così, certamente distinto da quello ragionevole del giudizio, poiché quest'ultimo, principalmente, deve essere inversamente proporzionale alla gravità dell'offesa, a differenza della prescrizione che a tale parametro è proporzionata. I processi per i crimini di rilevante allarme sociale devono svolgersi con una maggiore celerità per ristabilire celermente la fiducia collettiva nella vigenza della norma violata, ma anche ripristinare la dignità sociale dell'imputato (soprattutto se) ingiustamente accusato.

2.4. Profili di legittimità costituzionale (e proposte di 'contrasto' alla punizione ad oltranza).

Quali che possano essere, sul piano quantitativo, gli effetti concreti, il blocco della prescrizione in corso di processo solleva seri problemi di legittimità costituzionale, in relazione a principi di diritto penale sostanziale. La metamorfosi della maggior parte dei reati da prescrivibili a imprescrivibili, e l'equiparazione (nell'esito di imprescrivibilità) di reati per i quali in via di principio sono previsti tempi di prescrizione differenziati, pongono infatti problemi di compatibilità con il principio di eguaglianza: risulta, cioè, evidente l'irragionevolezza dell'imprescrivibilità resa possibile per qualsiasi reato, in contrasto con la *ratio* del sistema costruito su tempi di prescrizione differenziati. La possibilità di condanna in tempi indefinitamente lontani del tempo del commesso reato pone problemi di compatibilità anche con le esigenze che, nel lessico costituzionale, sono espresse dall'idea della tendenza rieducativa della pena (art. 27, terzo comma, Cost.).

²² D. PULITANO', *La moralità della prescrizione per decorso del tempo*, in *Criminalia*, 2017, p. 420.

²³ In questi termini R. BRICCHETTI, *Poche parole, ma schiette sul falso mito della prescrizione "ammazza processo" (e altro ancora)*, in *www.discrimen.it*, 17.2.2020.

²⁴ In questi termini STEA, *op. cit.*, p. 336.

Temi messi bene in evidenza dall'Unione delle Camere Penali, ad esempio nell'appello alle istituzioni politiche che ha accompagnato l'astensione dalle udienze nella prima settimana di dicembre 2019: «*il penale perpetuo, che si appresta ad entrare in vigore, appiattisce indiscriminatamente la misura del tempo dell'oblio, uniformando dopo il primo grado tanto i delitti più gravi, quanto le più bagatellari delle contravvenzioni?*».

Ecco, appunto, profilarsi la figura dell'*imputato per sempre*²⁵.

Viene in rilievo certamente anche - il già menzionato - principio costituzionale di *ragionevole durata* del processo, oggi espressamente contenuto nell'art. 111 della nostra Costituzione. Non è «il fondamento della prescrizione, che è istituto di diritto sostanziale; non uno strumento 'sanzionatorio' (in senso improprio, metaforico) di disfunzioni del processo. Rispetto al problema prescrizione viene in rilievo la distanza temporale fra il reato e la pena: i tempi del processo ne fanno parte, insieme ai tempi che abbiano eventualmente preceduto l'acquisizione della notizia di reato e l'avvio di indagini. Sul piano del diritto penale sostanziale - delle scelte sulla risposta al reato - il tempo del processo può venire in rilievo in quanto la sua durata concorra al maturare del tempo dell'oblio»²⁶.

Si è così innescata, con riguardo alla singolare disciplina introdotta, «una battaglia tra due concezioni dello Stato e del diritto, che da una parte vede la cultura delle garanzie, dall'altra il populismo, che vuole il processo eterno, che scommette sull'imputato colpevole, che non consente a nessuno di sottrarsi alla potestà punitiva, che assegna al processo il compito di vendetta sociale; dunque il ritratto di una società spaventata e sofferente che non sa immaginare soluzioni diverse dalla rappresentazione del processo come strumento di vendetta, che identifica la pena esclusivamente con il carcere»²⁷.

Ma l'insopprimibile fondamento personalistico della prescrizione non può ammettere per l'imputato una limitazione esistenziale *sine die*, poiché «ove non si riconoscesse al tempo una qualche funzione estintiva dello *ius puniendi*, ogni [in tesi d'accusa] autore di reato, in perdurante attesa della pena, si troverebbe privato della possibilità di preventivare la propria esistenza, la propria attività lavorativa, finanche di coltivare normalmente i propri affetti», cosicché «il diritto di punire finirebbe (...) per espropriare i suoi [potenziali] destinatari della possibilità di effettuare le più comuni scelte esistenziali²⁸, applicandosi, senza un giudizio definitivo, una sanzione ulteriore, e magari più invasiva, di quella prevista per lo specifico reato commesso».

Risulta, infine, senz'altro prevedibile che, dopo l'entrata in vigore del nuovo art. 159 c.p., l'obiettivo principale del giudizio di primo grado «sarà quello di ottenere un provvedimento sul merito

²⁵ Proprio questo è stato l'espressivo titolo dell'ultimo Congresso nazionale dell'UCPI tenutosi nell'ottobre 2019.

²⁶ Vedi, ancora, D. PULITANO', *op.cit.*

²⁷ Dalla delibera 6 novembre 2019 della Giunta UCPI.

²⁸ Così F. GIUNTA-D. MICHELETTI, *op. cit.* p. 45.

prima che maturi la prescrizione, dal momento che i segmenti processuali successivi non potranno più essere condizionati da questa causa estintiva. Alla dilatazione ipertrofica delle fasi finali del procedimento corrisponderà, immancabilmente, una contrazione patologica dei tempi nel dibattimento ... quando la prescrizione sarà alle porte, nessun giudice accetterà mai che il processo gli muoia tra le mani quando, una volta superato l'ostacolo della prima sentenza, nulla potrà evitare al giudizio sul fatto di diventare definitivo. Ecco allora che, probabilmente, si irrigidiranno di fatto i criteri di ammissione delle prove richieste; ci si accontenterà di prove tecniche anche se non adeguatamente approfondite, oppure verranno ammesse sempre meno perizie sull'assunto che le consulenze dell'accusa introdotte nel dibattimento siano già esaustive, quando si tratta di quelle irripetibili e partecipate - in modo più apparente che reale - previste all'art. 360 c.p.p.; sarà sempre più incoraggiata, l'acquisizione della prova scritta con il consenso delle parti, attraverso i metodi discutibili che già la giurisprudenza ha sperimentato»²⁹.

Occorre far fronte (anche) a queste possibili derive ostinatamente punitive superando finalmente il periodo della separazione della politica dal diritto (e dalla riflessione degli studiosi) e ripristinando canoni irrinunciabili della nostra materia.

Sono state, infatti, completamente ribaltate le fondamentali strutture del diritto penale.

Dal 'diritto penale minimo' si è, appunto, giunti al '*diritto penale massimo*'; dalla tipicità/tassatività/legalità del fatto previsto come reato alla norma 'elastica' da affidare al diritto penale giurisprudenziale; dalla predeterminazione del fatto previsto come reato alla (mera) 'prevedibilità' del fatto-reato; dall' '*in dubio pro reo*' all' '*in dubio pro republica*'; dalla pena proporzionale alla pena fissa e alla sua inevitabile 'certezza'; dalla pena non perpetua a quella (perpetua) 'fino alla morte'; dalla funzione rieducativa della pena a quella soltanto afflittiva in carcere, financo indicato come luogo di 'marcescenza'; dalla colpevolezza alla 'responsabilità senza colpa'; dalle cause di estinzione del reato a nessuna estinzione per amnistia o prescrizione, ma soltanto 'per morte del reo'; dalle leggi di depenalizzazione a quelle di incremento del numero dei reati.

Le odierne politiche penali populiste non si preoccupano di eventuali garanzie per il reo (altro che diritto penale come '*Magna Charta del reo*'³⁰ come voleva von Liszt), ma tendono proprio a sacralizzare la vittima. Lo stato non si sostituisce più alle vittime, ma si identifica con esse, se non altro per scongiurare qualsiasi 'complicità' sospetta con il reo; mentre proprio il passaggio dal diritto penale privato - di impronta vendicativa - al diritto penale pubblico è avvenuto attraverso la cd. 'neutralizzazione' della vittima³¹.

²⁹ Così F. MORELLI, *op. cit.*, p. 1603.

³⁰ Principio opportunamente richiamato, da ultimo, da G. MARINUCCI - E. DOLCINI - G.L. GATTA, *op. cit.*, p. 8.

³¹ Vedi, ora, sul punto E. AMATI, *L'enigma pp. penale. L'affermazione politica dei populismi nelle democrazie liberali*, Torino, 2020, 184

Ma, conclusivamente, occorre senz'altro rimarcare il totale abbandono di ogni prospettiva di (assolutamente necessaria e razionale) lettura 'integrata' dal diritto penale, coniugato, appunto, con gli altri saperi (anzitutto quelli criminologici e sociologici) che sempre hanno trattato la 'questione criminale'.

Ne deriva che la criminalità *«cessa sempre più di essere oggetto di conoscenza in una prospettiva causale e quindi, alla fine, cessa di essere oggetto di conoscenza tout court (...) dalla criminalità quindi non ci si difende sconfiggendone le cause, per la semplice ragione che l'azione criminale non è l'effetto di alcuna causa in particolare, personale o sociale che sia. Dalla criminalità – come realtà nociva – ci si difende (...) neutralizzando selettivamente i «nemici»»*.

È indubitabile che l'ideologia della neutralizzazione selettiva, e soprattutto preventiva, sia costretta sovente a fare ricorso ad *«una lettura del criminale come «altro», come assolutamente 'diverso' (...) nei cui confronti viene bandito sia ogni sentimento di comprensione, sia ogni scrupolo garantista nella repressione (...) accanto quindi ad una 'criminologia della vita quotidiana', si sviluppa anche una 'criminologia dell'altro', un discorso sul criminale come nemico la cui pericolosità non può essere in altro modo 'gestita' se non attraverso la sua neutralizzazione; e per metterlo nella condizione materiale di non nuocere, alla fin fine non necessita neppure conoscerlo più di tanto»*³².

E, in ultima istanza, il passaggio nella politica criminale da un modello inclusivo ad uno esclusivo è segnato dal negare progressivamente alla criminalità la dimensione stessa di 'questione': *«nulla di problematico, quindi, che debba essere studiato, capito ed eventualmente risolto aggredendone la cause»*³³.

Un singolare diritto penale 'massimo' che, così, diventa (anche) 'totale' perché *“ogni spazio della vita individuale e sociale è penetrato dall'intervento punitivo che vi si insinua”* e, soprattutto, perché *“è invalsa nella collettività e nell'ambiente politico la convinzione che nel diritto penale si possa trovare il rimedio giuridico a ogni ingiustizia e a ogni male sociale”*³⁴.

Ecco perché, nonostante sia oggi messaggio 'controintuitivo' (e, anzi, appunto per tale motivo), occorre senz'altro riproporre la prospettiva del 'diritto penale minimo' anche e proprio valorizzando tutte le potenzialità offerte di una nuova disposizione (art. 3-bis) opportunamente inserita all'esordio della parte generale del codice e, al momento, oggetto soltanto di un dibattito dottrinale non ancora produttivo di risultati concreti; norma completamente negletta oggi in ambito politico ove, invece, istanze di garanzia ovvero di 'riduzione/delimitazione/concentrazione' del sistema punitivo sono pressoché completamente inesistenti e totalmente soffocate, da ultimo, dall'incredibile e imperdonabile missione volta ad eliminare un istituto come la prescrizione, opportunamente contenuto persino nel Codice dello Stato autoritario.

SS.

³² Nei termini, così netti ed efficaci, riportati nel testo si è espresso M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica, Postfazione*, Bologna, 2018, 328-338, *passim*.

³³ Vedi ancora M. PAVARINI, *op. cit.*, p. 338.

³⁴ Così, da ultimo, F. SGUBBI, *Il diritto penale totale*, Il Mulino, 2019, p. 23.

3.

Miti e leggende sui “tempi” della Giustizia penale: i dati smentiscono la *vulgata* in materia di prescrizione.

di Domenico Putzolu

3.1. L'evoluzione dell'istituto nell'ordinamento italiano: sintesi.

L'istituto della prescrizione nel diritto penale per un lungo periodo di tempo è stato oggetto di scarsa considerazione da parte dei commentatori, della classe politica e dell'opinione pubblica. Per l'intero XX secolo, infatti, le norme introdotte in materia dal Codice Rocco sono rimaste pressoché immutate. L'originario impianto del codice del 1930, infatti, è stato ritoccato esclusivamente con le modifiche introdotte negli anni 90 all'art. 159, relativamente al catalogo degli atti che comportano la sospensione della prescrizione, e all'art. 160 in materia di interruzione della prescrizione, modifica introdotta con il D.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, di attuazione e coordinamento del codice di procedura penale, nonché dalla pronuncia della Corte Costituzionale n. 275 del 31.05.1990³⁵, attraverso la quale viene introdotto il principio della rinunciabilità della prescrizione da parte dell'imputato³⁶.

Prima dell'esame del profilo dinamico dell'istituto appare opportuna una rapida ricognizione della disciplina della materia nel suo divenire normativo.

La normativa attuale è il risultato di tre principali interventi legislativi.

Come rammentato, l'impianto originario risale al codice Rocco ed è rimasto pressoché immutato sino all'alba del XXI secolo, allorquando è intervenuta la l. 5 dicembre 2005, n. 251 (c.d. ex Cirielli). Successivamente si registrano le modifiche introdotte con la l. 23 giugno 2017, n. 103 (c.d. Legge Orlando) e, da ultimo, quelle previste dalla controversa l. 9.1.2019, n. 3 c.d. Legge Bonafede)³⁷.

Per quanto concerne la determinazione del termine di prescrizione, la disposizione in vigore è quella riconducibile all'intervento effettuato con la legge n. 251/2005, la quale ha novellato l'articolo 157 del codice penale, sostituendo al criterio adottato dal codice precedente – quello dei

³⁵ C. Cost., 31 maggio 1990, in *giurcost.org*.

³⁶ Sul punto v. D. PULITANO, *Il problema prescrizione fra principi costituzionali e politica*, in *Sistema Penale*, 2021, 3, p. 21 ss.

³⁷ Per approfondimenti sull'evoluzione storica dell'istituto v. G. STEA, *L'ultima prescrizione del reato, Storia, fondamento e disciplina della prescrizione del reato*, Milano, 2020,

reati suddivisi per fasce di reati con riferimento ai massimi edittali³⁸, il criterio che equipara il tempo necessario a prescrivere al massimo della pena edittale stabilita dalla legge per ogni singolo reato³⁹. Tale criterio è integrato dalla regola che prevede che, in ogni caso, il tempo necessario a prescrivere non possa essere inferiore a sei anni per i delitti e a quattro anni per le contravvenzioni.

La norma prevede, altresì, che, al fine di determinare il massimo della pena per ciascun reato, non si debba tener conto né delle circostanze aggravanti, né di quelle attenuanti, ad eccezione delle circostanze aggravanti ad effetto speciale, ossia quelle che comportano un aumento della pena superiore ad un terzo e di quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria. Parimenti, viene previsto, diversamente da quanto originariamente statuito, che non trovi applicazione l'art. 69 in materia di concorso di circostanze aggravanti e attenuanti.

La novella del 2005 ha introdotto, inoltre, al comma 6 dell'art. 157 c.p. il raddoppio dei termini per i reati di cui agli articoli 449 e 589 commi 2 e 3 del codice penale nonché per quelli di cui ai commi 3 *bis* e 3 *quater* dell'articolo 51 del codice di procedura penale; il catalogo dei reati di cui al comma in esame è stato progressivamente incrementato con l'inclusione di ulteriori fattispecie. Per quanto attiene la decorrenza del termine, disciplinata dall'art. 158 del codice penale, un cenno merita la sua regolamentazione nell'ipotesi di continuazione nel reato. La norma, modificata dalla legge c.d. ex Cirielli, è stata riportata alla formulazione originaria del codice del 1930 dalla Legge Bonafede e quindi la decorrenza del termine è attualmente fissata al momento della cessazione della continuazione (cfr. art. 158 comma 1). La legge del 2005 ha novellato anche il secondo comma dell'art. 161 in materia di effetti della prescrizione prevedendo che, ad eccezione dei reati di cui all'art. 51 commi 3 *bis* e 3 *quater* del codice di procedura penale, l'interruzione non possa determinare un aumento superiore ad un quarto del termine di prescrizione (il codice Rocco lo fissava nella metà).

Per i recidivi viene stabilito che l'aumento possa arrivare sino alla metà nell'ipotesi di recidiva aggravata e sino a due terzi nell'ipotesi di recidiva reiterata, mentre è previsto sino al doppio per i soggetti di cui agli articoli 102, 103, 104 e 105 del codice penale. Il catalogo delle eccezioni all'aumento ordinario previsto dalla ex Cirielli è stato successivamente ampliato, stabilendo l'incremento sino metà del termine di prescrizione anche per taluni reati contro la pubblica

³⁸ Il codice del 1930, nella sua originaria formulazione, prevedeva sei termini prescrizionali (20, 15, 10, 5, 3 e 2 anni), ciascuno dei quali connesso a una diversa fascia edittale (c.d. classe di gravità).

³⁹ V., per approfondimenti, F. GIUNTA, *Il flou della nuova prescrizione nel cappio della ritrovata recidiva. A proposito della Cirielli divenuta «ex»*, in *Critica del Diritto*, 2006/1, p. 196;

amministrazione⁴⁰. Le normative successive all'*ex Cirielli* sono intervenute anche sull'articolo 159 c.p., introducendo ulteriori ipotesi di sospensione. Di notevole rilievo risultano, in particolare, le modifiche introdotte dalle leggi n. 103 del 23 giugno 2017 e n. 3 del 9 gennaio 2019.

La l. 23 giugno 2017, n. 103 ha infatti previsto che la decorrenza della prescrizione rimanga sospesa dal termine per il deposito della motivazione della sentenza di condanna in primo grado, anche se emessa in sede di rinvio, fino alla pronuncia del dispositivo della sentenza che definisce il grado successivo, e comunque per un tempo non superiore a un anno e sei mesi e dal termine per il deposito della motivazione della sentenza di condanna di secondo grado, anche se emessa in sede di rinvio, fino alla pronuncia del dispositivo della sentenza definitiva, e comunque per un tempo non superiore a un anno e sei mesi⁴¹. La disposizione richiamata precisa, inoltre, in relazione alle due ultime ipotesi, che i periodi di sospensione del corso della prescrizione ivi previsti, vengano ricomputati ai fini del calcolo del termine di prescrizione nell'ipotesi di proscioglimento dell'imputato nel grado successivo, ovvero di annullamento della sentenza di condanna, nella parte relativa all'accertamento della sua responsabilità, ovvero di dichiarazione di nullità della decisione (in alcune specifiche ipotesi previste dall'art. 604 c.p.p.) con conseguente restituzione degli atti al giudice che ha emesso il provvedimento impugnato.

Tale regolamentazione è stata ulteriormente modificata con la legge n. 3 del 9 gennaio 2019. Al comma secondo dell'art. 159 viene, infatti, introdotta, con efficacia dal primo gennaio 2020, la seguente disposizione «*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 dell'irrevocabilità del decreto di condanna...*».

La conseguenza pratica di tale disposizione è che per i fatti commessi dopo il primo gennaio 2020, la prescrizione non può più verificarsi dopo il giudizio di primo grado, ciò indipendentemente dall'esito del giudizio.

3.2. Smisurate dilatazioni temporali: quanto tempo per giudicare?

La disciplina della prescrizione, per quanto osservato, si presenta oggi come il prodotto di tre interventi di riforma, ossia quelli di cui alla l. n. 251/2005, alla l. n. 103/2017 e alla l. n. 3/2019.

⁴⁰ per approfondimenti sul punto v. A. SCALFATI, *Nuove norme su prescrizione del reato e recidiva. Analisi della legge 5 dicembre 2005, n. 251 («ex Cirielli»)*, Padova, 2006.

⁴¹ V. A. SCALFATI (a cura di), *La riforma della giustizia penale. Commento alla legge 23 giugno 2017, n. 103*, Torino, 2017

Va dato conto che, in ragione della natura sostanzialistica dell'istituto ed in ossequio all'interpretazione giurisprudenziale in materia⁴² le innovazioni introdotte dalle leggi 103/2017 e n. 3/2019 si applicano solo alle condotte successive alla loro entrata in vigore (con riferimento alla legge n. 3/2019, per i fatti successivi al 1.1.2020).

Dall'esame della normativa in vigore non emerge certamente, contrariamente a quanto da taluno assunto, che lo Stato abbia a disposizione un termine breve per esercitare e portare a termine la pretesa punitiva. Sotto tale profilo va rammentato che la normativa introdotta dalla legge c.d. ex Cirielli ed attualmente in vigore prevede, rispetto al codice del 1930, un termine più breve esclusivamente per i reati puniti con pena tra i cinque e i 15 anni di reclusione, mentre risulta peggiorativa per gli imputati per i reati puniti con pena inferiore ai 5 e per quelli con pena superiore a quindici anni (superiore a 18 per il termine di cui all'art. 161 cpv.).

Si è trattato di una scelta normativa non immune da critiche e, in verità, non totalmente esente da disomogeneità ed incongruenze. Al riguardo è sufficiente osservare che i recidivi ai sensi dei commi 2 e 4 dell'articolo 99 del codice, subiscono di fatto un duplice aumento, quello del termine di cui all'art. 157, comma 2 (la recidiva in tali ipotesi è circostanza aggravante ad effetto speciale) e quello previsto dal cpv dell'articolo 161. A censure di irragionevolezza si prestano anche i raddoppi di pena previsti per alcuni reati la cui selezione, piuttosto che dettata da concrete esigenze inerenti ai tempi di accertamento della responsabilità penali, è, quasi sempre la conseguenza di spinte emozionali, se non addirittura di propaganda politica.

Da un recente studio elaborato dall'Unione Camere Penali Italiane⁴³ è emerso che l'effetto congiunto del raddoppio previsto dall'art. 157 c.p. e delle disposizioni di cui al cpv dell'art. 161 codice penale, in materia di effetti dell'interruzione della prescrizione, comporta che alcune fattispecie siano di fatto imprescrittibili.

In ragione del raddoppio dei termini di cui al art. 157 comma 6 e della non applicazione del tetto massimo per gli atti interruttivi risulta, ad esempio, che:

- il sequestro di persona a scopo di estorsione di cui all'art. 630 c.p. si prescrive in 60 anni;
- l'associazione a delinquere ex art. 74 D.p.r. 309/1990 nel termine di 40 anni;
- l'associazione ex art. 416 *bis* c.p. si prescrive in 30 anni;
- l'associazione per agevolare l'immigrazione clandestina in 33 anni;
- lo scambio elettorale politico – mafioso si prescrive in 30 anni.

⁴² Cfr. Corte costituzionale ordinanza 23.11.2016 n. 24, sentenze 10 aprile 2018, 19 maggio 2014 n. 143, n. 115, sentenza 30 luglio 2008 n. 324, 23.10.2006, n. 393.

⁴³ UCPI, *No alle mistificazioni: la verità sulla prescrizione*, in www.camerepenali.it, 21 ottobre 2019.

Talvolta l'effetto abnorme deriva dal solo raddoppio del termine ex art. 157 comma sesto del codice penale e così:

- l'omicidio colposo di cui all'art. 452 ter, c. 2 c.p. si prescrive in 40 anni che diventano 50 ex art. 161 comma 2;
- l'omicidio stradale cui all'art. 589, comma 8 c.p. si prescrive in 36 anni (che diventano 45 ai sensi dell'art. 161, comma 2), quello di cui al comma 2 in 24 anni (30 anni ex art. 161, comma 2), mentre l'ipotesi di cui al comma 4 sconta un termine di prescrizione di anni 20 e quella di comma 1, a sua volta ha un termine ordinario di 14 anni;
- la violenza sessuale ex 609 bis c.p. si prescrive in 24 anni che diventano 30 ai sensi del comma 2 dell'art. 161.

Effetti distorti derivano anche dall'aumento della metà del termine, previsto dall'art. 161, comma 2 del codice penale per taluni reati contro la pubblica amministrazione, da ciò scaturisce che:

- la corruzione in atti giudiziari si prescrive in 20 anni ex art. 157 che diventano 30 ai sensi del comma secondo;
- la corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio ex art. 319 c.p. si prescrive in 10 anni che diventano 12 ai sensi del richiamato art. 161, comma. 2.

Da quanto sopra esposto risulta, quindi, evidente, che nel nostro Paese non vi è una emergenza derivante dall'eccessiva esiguità del termine di prescrizione. La constatazione che lo Stato necessita di alcuni decenni o addirittura di mezzo secolo, per definire l'accertamento di reati, peraltro ritenuti di particolare allarme sociale, integra di per se stessa la rinuncia implicita ad esercitare la pretesa punitiva, venendo meno, a causa del tempo trascorso dalla commissione, le ragioni di prevenzione generale e speciale che giustificano la previsione e l'irrogazione della pena.

3.3. La prescrizione secondo i dati ufficiali.

Il primo dato che emerge evidente all'analisi dei dati diffusi dal Ministero della Giustizia è quello di una significativa flessione dei processi penali definiti con prescrizione a partire dal 2004:

ANNO	prescrizione %	ANNO	prescrizione %
2004	14,69	2008	11,00
2005	13,56	2009	10,78
2006	12,22	2010	9,47
2007	11,84	2011	8,75
ANNO	prescrizione %		
2012	7,85		
2013	8,34		
2014	9,48		
2015	8,68		
2016	8,16		
2017	8,72		
2018	8,16		
2019	10,70		

La flessione viene ricondotta principalmente all'entrata a regime della Legge 285/2005 (ex Cirielli)⁴⁴. Da ciò si dovrebbe dedurre, pertanto, che la normativa in questione benché, da alcune parti, fortemente avversata e criticata ha, rispetto al codice Rocco, inciso significativamente sulla riduzione degli esiti estintivi dei procedimenti penali.

Va, al riguardo, rimarcato che, come osservato in precedenza, la normativa del 2005, equiparando il termine di prescrizione alla pena massima edittale, ha di fatto introdotto, rispetto al codice del 1930, termini di prescrizione più lunghi solo per alcuni gruppi di reati ed in particolare per quelli con pena massima edittale inferiore a cinque e per quelli con pena superiore a quindici anni di reclusione.

Quindi, l'incidenza in termini di riduzione degli esiti con prescrizione più che alla mera modifica dei termini di prescrizione ordinari, è probabilmente riconducibile anche ad altri fattori ed in particolare:

- l'introduzione del raddoppio dei termini ordinari per alcuni reati;

⁴⁴ cfr. *Analisi statistica dell'istituto della prescrizione – Ministero della Giustizia*, 7 maggio 2016, in www.giustizia.it.

- la previsione di un aumento considerevole dei termini in presenza di recidiva aggravata e reiterata;
- il cospicuo incremento delle cause di sospensione del termine.

In relazione alla sospensione dei termini si impone una annotazione. La normativa del 2005 ha previsto, con la disposizione di cui al n. 3 del comma 1 dell'art. 159 c.p., che la sospensione del procedimento o del processo per impedimento o su richiesta dell'imputato e del suo difensore comporta la sospensione del termine di prescrizione (contenuto in giorni 60 nell'ipotesi di impedimento). Tale norma, pertanto, rende il decorrere del termine di prescrizione totalmente indipendente dalle condotte dell'imputato e del suo difensore che, in tal modo, nessuna parte possono avere nell'eventuale verificarsi dell'estinzione della pretesa punitiva per il decorrere del tempo.

Dall'esame dell'incidenza della causa estintiva nelle varie fasi del processo emerge, negli ultimi anni, un incremento delle dichiarazioni di estinzione per prescrizione nel giudizio di appello: nel 2011 l'incidenza percentuale della prescrizione rispetto alla totalità dei provvedimenti definitivi del giudizio era pari al 17,3, nel 2014 al 23,5, per passare poi al 22,43 nel 2017 e attestarsi al 24,16 nel 2018 e al 26,18 nel 2019. Il lieve incremento percentuale del verificarsi della prescrizione nel giudizio di appello è quasi esclusivamente riconducibile all'aumentato numero delle pendenze in tale grado del giudizio.

Il riscontro di maggior interesse che scaturisce dall'esame dei dati statistici è però un altro: la prescrizione matura per gran parte entro il giudizio di primo grado ed ancor più nella fase ad esso preliminare, infatti:

ANNO	2014	2015	2016	2017	2018	2019
TRIB. %	18,00	24,86	22,80	21,83	22,98	26,66
GIP/GUP %	58,00	53,67	55,45	53,23	50,33	44,70
APPELLO %	24,00	18,68	18,81	22,43	24,16	26,18

Dalla tabella esposta risulta, quindi, pacifico che la prescrizione è istituto che spiega i suoi effetti per l'80% dei casi entro il primo grado del giudizio.

Non solo.

Per circa il 50% dei casi la prescrizione matura prima che il giudizio di primo grado inizi e quindi prima che le parti private abbiano in qualche modo posto in essere qualsivoglia attività.

Viceversa, la prescrizione nel giudizio di appello è del tutto marginale, mentre è pressoché inesistente nel giudizio di Cassazione, attestandosi su percentuali di poco superiori all'1% rispetto agli esiti complessivi dei procedimenti penali trattati ed infatti:

**INCIDENZA DELLA PRESCRIZIONE SUGLI ESITI
COMPLESSIVI DEL GIUDIZIO**

ANNO	<u>2015</u>	<u>2016</u>	<u>2017</u>	<u>2018</u>	<u>2019</u>
Corti Appello	1,74	1,69	2,18	2,26	2,27
Cassazione	0,05	0,05	0,05	0,05	0,07

Questa invece l'incidenza nel giudizio di primo grado e nelle fasi ad essa antecedenti.

**INCIDENZA SUGLI ESITI COMPLESSIVI DEL GIUDIZIO
PRIMO GRADO E FASI ANTECEDENTI E GIUDIZIO DI APPELLO**

ANNO	<u>2015</u>	<u>2016</u>	<u>2017</u>	<u>2018</u>	<u>2019</u>
TRIB. %	2,31	2,05	2,12	2,15	2,32
GIP/GUP%	4,99	4,98	5,17	4,71	3,88
APPELLO %	1,74	1,69	2,18	2,26	2,27

Dai dati illustrati appare evidente che la riforma del 2019 che prevede la sospensione del decorso del termine di prescrizione (si dovrebbe, in realtà più correttamente parlare, di cessazione) sia più una manifestazione di propaganda piuttosto che un intervento normativo teso a migliorare il sistema, andando ad incidere su profili del tutto marginali dell'istituto in esame e quindi senza alcuna ricaduta positiva neppure sotto il profilo dell'efficienza del sistema giudiziario.

Ulteriori spunti di riflessione emergono dai dati relativi all'incidenza della prescrizione sulle varie fattispecie di reato. Il Ministero della Giustizia, su sollecitazione dell'Unione Camere Penali Italiane, ha diffuso relativamente all'anno 2018 l'elenco della fattispecie penali in relazione alle quali

la definizione per prescrizione ricorre con maggiore frequenza⁴⁵. Questa la tabella relativa alle indagini preliminari ed al primo grado (le percentuali si riferiscono, per ciascun reato, all'incidenza della estinzione del reato per prescrizione rispetto alle altre modalità di definizione del procedimento penale).

REATO	Decreto Arch. %	Sentenza N.D.P. %	Incidenza compl. %
Reati in materia edilizia Dpr. 380/2001	36	30	34
Violazione dei sigilli (art. 349 c.p.)	40	20	29
Contravvenzioni al codice dei beni culturali e del paesaggio	33	29	31
Reati tributari	17	18	17
Falsità materiale commessa dal privato (art. 482 c.p.)	25	11	17
Falsità materiale commessa da pubb. uff. in certif. e aut. Amm. (art. 477 c.p.)	29	10	17
Contravvenzione alle norme in materia ambientale	14	18	16
Omesso versamento delle ritenute previdenziali e ass.	33	8	16
Falsità in scrittura privata (art. 485 c.p.)	17	14	16
Contravvenzioni al codice della strada	42	9	14
Contravvenzione in materia di armi L. 110/1975	25	9	13
Falsità ideologica commessa dal privato in atto pubb. (art. 483 c.p.)	13	13	13
Molestia e disturbo alle persone art. 660 c.p.	9	17	13
Sostituzione di persona (art. 494 c.p.)	14	11	13
Violazione degli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale	25	7	12
Ingiuria (art. 594 c.p.)	18	7	11
Calunnia (368 C.P.)	7	14	10
Contravvenzione alle norme di immigrazione	11	8	10
Truffa (art. 640 c.p.)	9	10	9
Ricettazione (art. 648 c.p.)	12	7	9
Inosservanza provv. Autorità (650 c.p.)	6	15	9
Appropriazione indebita (art. 646 c.p.)	7	10	8
Invasione terreni ed edifici (art. 633 c.p.)	11	6	8

⁴⁵ Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, *Dati sulle fattispecie di reato prescritte*, 2018.

Danneggiamento art. 635 c.p.	7	6	7
Furto (art. 624 c.p.)	10	4	6
Lesione personale (582 c.p.)	7	5	6
Minaccia (art. 612 c.p.)	6	7	6
Violenza privata (art. 610 c.p.)	5	9	6
Resistenza a pubblico ufficiale (art. 337 c.p.)	13	3	5
Contravvenzioni in materia di sicurezza luoghi lavoro	2	15	4

Dalla tabella esposta emerge, in primo luogo, che i reati per i quali si verifica l'effetto estintivo sono reati a basso allarme sociale, con pena, per la gran parte, dei casi non superiore a tre anni. Il reato con maggior incidenza della prescrizione in relazione agli esiti del processo è quello edilizio; trattasi, come è noto, di reato contravvenzionale e quindi con un termine di prescrizione ordinario di quattro anni (cinque ai sensi dell'art. 161 c.p. comma 2).

Dall'esame dei dati emerge un altro aspetto di particolare rilievo, assolutamente in linea con i dati aggregati sopra evidenziati: l'alta incidenza delle dichiarazioni di estinzione del reato per intervenuta prescrizione pronunciata con decreto di archiviazione e quindi nella fase delle indagini preliminari. La percentuale è, per buona parte delle fattispecie prese in esame, nettamente superiore a quella delle sentenze emesse per la richiamata causa estintiva.

Ad esempio, per le contravvenzioni stradali l'intervenuta prescrizione è la ragione dell'emissione del provvedimento di archiviazione nel 42% dei casi, mentre relativamente alle sentenze emesse, incide solo per il 9%. Anche per quanto attiene l'omesso versamento delle ritenute previdenziali la differenza è alquanto marcata, la prescrizione matura in fase di indagine abbastanza spesso, tanto da incidere per il 33% sul totale dei decreti di archiviazione emessi, a fronte dell'8% rilevato per le sentenze di non doversi procedere per intervenuta prescrizione. La differenza sussiste anche per le violazioni edilizie, l'incidenza della prescrizione sui decreti di archiviazione è pari al 36%, mentre è del 30% sulle sentenze. Singolari i dati relativi al reato di violazione dei sigilli, nonostante si tratti di delitto: nel 40% dei casi il procedimento viene archiviato per intervenuta prescrizione.

Di seguito la tabella relativa ai giudizi di appello (la percentuale è relativa all'incidenza sulle sentenze emesse in relazione alle singole fattispecie).

REATI	prescrizione sul tot. %
Reati in materia edilizia Dpr 380/2001	57
Contravvenzioni al codice dei beni culturali e del paesaggio	53
Violazione dei sigilli (art. 349 c.p.)	49
Contravvenzioni al codice della strada	42
Falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico (art. 483 c.p.)	41
Calunnia	39
Introduzione nello stato e commercio di segni falsi	36
Appropriazione indebita (646 c.p.)	35
Reati tributari	34
Falsità materiale commessa da pubblico ufficiale in certif e aut. Amm. 477	33
Falsità materiale commessa dal privato	33
Omesso versamento delle ritenute previdenziali e ass.	33
Violazione degli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale	31
Truffa (art. 640 c.p.)	30
Contravvenzione alle norme di immigrazione	26
Ricettazione (art. 648 c.p.)	26
Falsità in scrittura privata (art. 485)	23
Contravvenzione in materia di armi L. 110/1975	22
Minaccia	22
Violenza privata (art. 610 c.p.)	22
Danneggiamento art. 635 c.p.	21
Furto (art. 624 c.p.)	21
Reati di bancarotta	18
Evasione	17
Ingiuria (art. 594 c.p.)	17
Resistenza a pubblico ufficiale (art. 337 c.p.)	17

Violazione degli obblighi di assistenza familiare (art. 570 c.p.)	17
Lesione personale (582)	16
Maltrattamenti in famiglia (572 c.p.)	12
Produzione, traffico e detenzione stupefacenti	12

Dall'esame dell'incidenza della prescrizione in relazione alla fattispecie di reato nel grado di appello non emergono significative variazioni: i trenta reati, con maggior incidenza delle sentenze dichiarative dell'intervenuta prescrizione, sono pressoché gli stessi della rilevazione concernente il primo grado. Si tratta, quindi, di reati puniti quasi sempre con pena edittale nel massimo contenuta in tre anni e non superiore a sei. A tal proposito va osservato che risulta nell'elencazione anche il reato di bancarotta, ma non è dato sapere quali delle ipotesi di bancarotta siano ricomprese, in ragione della pena e del fatto che la consumazione si verifica con l'emissione della sentenza dichiarativa di fallimento, si ritiene che la rilevazione si riferisca prettamente alle ipotesi di bancarotta semplice.

Anche relativamente al giudizio di appello, i reati con maggior incidenza sono quelli urbanistici (57%), Significativa è anche la percentuale relativa alle violazioni ambientali, pari al 53%. Rimane alta, anche nel giudizio di appello, la percentuale al reato di violazione dei sigilli (49%), fattispecie che evidentemente non gode di grande credito negli uffici giudiziari. Rilevante è anche l'incidenza della prescrizione nei reati di falso commessi dal privato, pari al 41% per quello ideologico e 33% per quello materiale.

4. Conclusioni.

In base ai dati esaminati appare evidente come l'assunto secondo cui la prescrizione sarebbe, nell'ottica di un miglioramento del funzionamento del sistema Giustizia, un "nemico da abbattere"⁴⁶, è del tutto scisso da qualsivoglia base razionale.

In questa prospettiva, la novella dell'art. 159 c.p. si rivela un intervento normativo disancorato da una effettiva diagnosi in merito alle disfunzioni del sistema processuale, dall'individuazione di una specifica malattia, dall'analisi metodica dei sintomi.

⁴⁶ E. M. AMBROSETTI, *Prescrizione del reato*, cit., p.529.

Si è definita in tal modo una terapia priva di effetti curativi, il cui risultato principale è quello di assegnare *sine die* il destino di ciascun cittadino alla discrezione assoluta del potere statale.

Un'idea, quella sottesa alla riforma della prescrizione, che supera persino la rigida logica repressiva del legislatore fascista, il quale aveva ritenuto imprescindibile porre un limite temporale alla pretesa punitiva dello Stato.

Si assiste quindi alla significativa compressione di un fondamentale istituto di garanzia pur a fronte di dati che ne evidenziano la modesta incidenza percentuale sul sistema processuale, smentendo chiaramente la convinzione – pur diffusa sino al parossismo – che la prescrizione favorisca l'impunità in relazione a fattispecie di particolare allarme sociale.

Dai dati ufficiali emerge infatti, con nettezza, che la precipua area di reati per i quali interviene la prescrizione attiene a fattispecie c.d. “bagatellari”, con la conseguenza che, a dispetto delle enunciate finalità di una migliore efficienza del processo penale, è agevole preconizzare effetti negativi in una duplice prospettiva: l'imputato si troverà sottoposto a procedimenti di durata indefinita in riferimento a fatti anche del minimo disvalore; la Giustizia penale perde una fondamentale “via di fuga” da un diritto penale ipertrofico, con il rischio più che concreto di un aggravamento dell'inefficienza del sistema processuale.

Inoltre, l'eliminazione di un limite temporale alla definizione del procedimento penale appare ontologicamente inidonea a rendere più celere l'accertamento giudiziale, sulla cui durata incidono inefficienze che nulla hanno a che vedere con l'istituto in esame.

Significativi, a questo proposito, sono i risultati dell'indagine statistica condotta dall'Unione Camere Penali Italiane in collaborazione con Eurispes⁴⁷. Dallo studio è infatti emerso che le principali cause di rinvio delle udienze penali, con conseguente dilatazione dei tempi processuali, sono le seguenti:

- omessa/irregolare notifica all'imputato;
- omessa/irregolare notifica al difensore;
- omessa/irregolare notifica alla persona offesa;
- mancata traduzione dell'imputato detenuto;
- assenza del Giudice titolare;
- assenza del PM titolare;
- precarietà del Collegio (assenza di 1 o 2 dei 3 membri titolari);
- problemi logistici (assenza trascrittori, orario sindacale del personale);

⁴⁷ UCPI, *No alle mistificazioni: la verità sulla prescrizione*, cit.

- eccessivo carico del ruolo;
- omessa citazione dei testi del PM;
- assenza dei testi citati dal PM;

Le disfunzioni del sistema incidono nelle cause di rinvio del processo nella percentuale del 16,2%.

Dalla ricerca è poi emerso che, statisticamente, sono del tutto marginali i rinvii dovuti ad impedimento del difensore o dell'imputato e quelli chiesti per esigenze difensive (le omesse citazioni dei testi della difesa, ad esempio, incidono solo nella misura dell'0,3%) confutando la fallace convinzione che la irragionevole durata dei processi sia correlabile a pratiche dilatorie degli Avvocati.

Giova peraltro ribadire, sul tema, che non vi è oggi per il difensore alcun modo di determinare il maturare del termine di prescrizione, poiché ogni richiesta di differimento determina una sospensione dei termini di prescrizione.

Non si può poi non evidenziare che, come emerge dalle indagini statistiche, una mole significativa di procedimenti si prescrive nella fase delle indagini preliminari (la percentuale media nel periodo 2015 – 2019 è superiore al 50%), vale a dire allorché il procedimento è totalmente controllato dalla pubblica accusa e l'attività delle parti private non può incidere in alcun modo sui tempi di tale fase.

Non è peraltro un caso che, a dispetto dell'uso distorto che sovente si fa della analisi comparatistica, la prescrizione sia, pur con discipline eterogenee, un istituto diffuso negli ordinamenti appartenenti all'area di *civil law*⁴⁸.

Appare dunque palese come la c.d. riforma della prescrizione, lungi dall'avere effetti migliorativi sull'efficienza del sistema, si traduca di fatto nell'irragionevole compressione di fondamentali garanzie del cittadino.

Alcuni esempi possono meglio chiarire il problema.

Una sentenza di assoluzione che intervenga a smisurata distanza dai fatti implica l'annichilimento ingiustificato di valori essenziali e irrinunciabili, fra cui: il buon nome e la reputazione, la possibilità di sfruttare le opportunità di lavoro, vivere la propria vita tranquillamente con i propri cari. Si immagini allora, in applicazione della “nuova” disciplina, una sentenza

⁴⁸ Cfr. Centro Studi Giuridici e Sociali “Aldo Marongiu”, *Contro la fake comparazione: uno sguardo schietto alla prescrizione in Europa*, in www.camerepenali.it, 20 febbraio 2020.

assolutoria che non raggiunga mai la definitività, lasciando l'individuo in balia di un procedimento dalle tempistiche indefinite.

Per converso, una pronuncia di condanna che divenga definitiva a grande distanza dal fatto finisce per punire un soggetto diverso da quello che ha commesso il reato (si pensi, ad esempio, ai cambiamenti che la personalità di ciascuno subisce nell'arco di pochi anni) e per non tutelare adeguatamente le vittime.

La prescrizione non è, come strumentalmente argomentato da taluno, un mezzo per sottrarsi al processo. Ma un istituto che garantisce la coerenza del processo penale e della pena con i principi costituzionali del giusto processo, della responsabilità penale individuale e della finalità della pena.

Le vie da percorrere per recuperare l'efficienza del sistema sono piuttosto altre, quali: rimediare all'ipertrofia penale con razionali interventi di depenalizzazione; rendere effettivo il filtro dell'udienza preliminare; ripensare - preso atto dell'ipertrofia penale - l'obbligatorietà dell'azione penale (l'archiviazione tacita o di fatto si verifica quotidianamente, con procedimenti addormentati per anni e destinati a non vedere mai una conclusione, se non con la prescrizione); ampliare il perimetro applicativo dei riti alternativi, depurandoli da preclusioni ed effetti che ne disincentivano l'accesso; separare le carriere tra magistratura inquirente e giudicante, poiché l'effettiva terzietà del giudice, oltre a rafforzare la concreta attuazione del giusto processo, è anche garanzia, in termini di efficienza, di un incisivo controllo sul corretto esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero; riscrivere le norme in materia di carriera, avanzamento e promozioni dei magistrati, bandendo ogni automatismo e istituendo rigorosi criteri meritocratici; disciplinare, dandovi concreta attuazione, la responsabilità civile dei magistrati.

La complessità dello strumento processuale impone un bilanciamento che in alcun modo può andare a discapito dei diritti individuali, bussola irrinunciabile di ogni scelta di politica del diritto, la quale deve essere necessariamente politica di sistema volta a ripristinare l'ormai decaduta visione antropocentrica del procedimento penale e, in generale, della Giustizia.