

Efficacia ed efficienza della giustizia penale tra imputato necessario, eterno processo e garanzie costituzionali

di

Giuseppe Murone*

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. La prescrizione del reato nell'ordinamento: finalità dell'istituto e finalità della sanzione penale - 3. L'intervento riformatore e i differenti regimi di prescrizione del reato - 4. La prescrizione rispetto al sistema delle garanzie costituzionali e nel rapporto tra efficacia ed efficienza - 5. Considerazioni conclusive

1. Premessa

L'analisi delle modifiche apportate alla disciplina della prescrizione dalla l. 9 gennaio 2019, n. 3, entrate in vigore l'1 gennaio 2020, consente di immediatamente individuare la *voluntas legislatoris*: chiaro intento della riforma è sopperire alle conseguenze della diffusa lentezza dei processi, che supera i sei anni indicati dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo¹, ancor prima - peraltro e significativamente - di misurare gli effetti del meccanismo delineato dalla "riforma Orlando" del giugno 2017².

In tal senso, mediante un emendamento *last minute* presentato inaspettatamente dai relatori di maggioranza del Movimento Cinque Stelle durante l'esame alla Camera del disegno di legge "Spazzacorrotti", incluso in un provvedimento di riforma del settore di parte speciale del Codice Penale relativo ai reati contro la Pubblica Amministrazione, il legislatore ha ritenuto di rimediare alla avvertita crisi di efficacia della giustizia penale - intesa come incapacità di produrre giustizia,

* Dottorando di Ricerca in Procedura Penale presso l'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale.

¹ Della Ragione, *La riforma della prescrizione nella l. 3/2019*, in *Il Penalista*, 2019, 1.

² Sul tema, in generale, Spangher, *Prescrizione: una proposta logico-sistematica per l'(eventuale) entrata in vigore della riforma*, in *Il Penalista*, 2019.

accertando fatti e responsabilità penali, attraverso decisioni definitive³ - ponendo un ostacolo insuperabile alla prescrizione dei reati dopo il primo grado di giudizio. In tale prospettiva, è possibile coniugare i differenti profili innanzi richiamati evidenziando come si sia inteso ridurre il numero dei reati prescritti a causa della lentezza dei processi seguendo la strada della radicale imprescrittibilità del reato dopo la sentenza di primo grado.

Ciò consente di avvertire, nel sistema da ultimo delineato, come necessaria la figura dell'imputato, nel senso che si è scelto di ripristinare, o quantomeno di potenziare, la capacità dello stesso di pervenire all'accertamento di responsabilità rendendo tale soggetto indiscusso protagonista di un procedimento penale potenzialmente eterno, anche perché parallelamente non velocizzato.

Sotto tale ultimo profilo, è il caso di rilevare che il più recente report del CEPEJ (Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia), pubblicato nel 2018 e che analizza l'anno 2016, evidenzia come il dato relativo alla durata media del primo grado di giudizio in Italia sia il peggiore in Europa: 310 giorni a fronte di una media (tra tutti gli Stati del Consiglio d'Europa) individuata in 138 giorni.

Ma vi è di più, in quanto il dato relativo all'appello - ossia al grado di giudizio maggiormente interessato negli effetti dalla riforma - è tragicamente superiore: 876 giorni a fronte di una media europea di 143 giorni. Il dato italiano è secondo solo a quello di Malta. Il terzo grado di giudizio, da ultimo, vede l'Italia al terzo posto nella classifica dei peggiori sistemi, superata solo da Cipro e Irlanda.

La situazione, se possibile, peggiora avendo riferimento ai dati diffusi dal Ministero della Giustizia nell'anno 2018, relativi all'anno 2017, che evidenziano una durata del giudizio di primo grado oscillante tra i 535 giorni (in caso di rito monocratico) e i 707 giorni (in caso di rito collegiale) e un giudizio di appello della durata di 901 giorni.

Ed ancora, secondo gli stessi dati, nell'anno 2017 è stato definito mediante prescrizione circa il 9,4% dei procedimenti penali e, tra questi, in circa il 75% dei

³ Gatta, *Sulla riforma della prescrizione del reato, bloccata dopo il giudizio di primo grado*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 4, 2018, 2345 ss..

casi la prescrizione è maturata entro il primo grado di giudizio e nel restante 25% dei casi è maturata nel giudizio di appello e (in minima parte) di cassazione⁴.

Questo lo scenario con il quale si è confrontato il legislatore, pervenendo alla conclusione, che sarà di seguito esaminata nel metodo e nella rispondenza agli scopi, di potenziare l'efficacia del processo penale sospendendo *sine die* il termine di prescrizione del reato.

2. La prescrizione del reato nell'ordinamento: finalità dell'istituto e finalità della sanzione penale

Poste tali premesse, la riflessione in ordine alla nuova disciplina non può prescindere dalla individuazione della *ratio* che ispira l'istituto: al di là e a superamento delle argomentazioni - impregnate su slogan essenzialmente propagandistici - poste a base dell'intervento riformatore intitolato, in maniera evocativa e non casuale, "Spazzacorrotti", si deve invero chiarire come ogni valutazione in ordine alla abolizione della prescrizione dopo il primo grado di giudizio debba prendere le mosse dalla considerazione delle finalità attribuite dall'ordinamento a tale causa di estinzione del reato.

La prescrizione non è fuga dal processo, non è, per meglio dire, fuga dal processo nel processo mediante sentenza di proscioglimento *sub specie* di sentenza di non doversi procedere, che lascia impregiudicata ogni questione relativa all'accertamento del fatto (salvo casi particolari correlati essenzialmente all'applicazione di sanzioni civili o di provvedimenti ablativi in ipotesi di pronuncia di condanna di primo grado): la prescrizione è causa di estinzione del reato correlata al venir meno delle funzioni della sanzione penale. In tal senso, prevedendo che il reato possa estinguersi per effetto della prescrizione, la legge dà rilievo all'estinzione dell'interesse pubblico alla repressione dei reati quando dalla commissione del reato sia decorso, senza che sia intervenuta una sentenza di condanna, un tempo proporzionato, in linea di principio, alla sua gravità, desunta

⁴ Il dato è conforme a quello riportato nel parere del CSM del 19 dicembre 2018, richiamato anche da Manes, *Sulla riforma della prescrizione*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 1, 2019, 557 ss..

dalla pena edittale⁵: nella direzione evocata, il decorso del tempo fa sì che l'attualizzazione della conseguenza sanzionatoria appaia ormai inopportuna, dovendosi considerare cessato l'allarme sociale provocato dalla commissione del reato⁶.

La prescrizione è, per sua natura, incapace di essere ritagliata al fine di garantire l'effettività della repressione penale e ripristinare la certezza della pena: essa, in via diretta, assicura la ragionevolezza e la proporzionalità nell'esercizio dello *ius puniendi*⁷, contenendo la pretesa punitiva statale in limiti temporali predeterminati. In tal guisa, il procedimento penale accerta i fatti secondo razionalità, seguendo un iter prestabilito, e assicura l'applicazione di una sanzione che sia effettivamente aderente alle finalità attribuitegli dall'ordinamento.

Nella indicata prospettiva, la prescrizione è stata tradizionalmente concepita quale causa estintiva strutturata sul decorso del tempo senza che alla commissione del reato segua una sentenza di condanna irrevocabile e l'opportunità di ammettere l'efficacia estintiva del decorso del tempo è, nell'ambito della scienza penalistica, pacificamente condivisa⁸.

Il passare del tempo legittima l'estinzione del reato sulla base della considerazione secondo cui diventa inutile e inopportuna l'applicazione della sanzione, affievolendosi enormemente le esigenze di prevenzione generale che presiedono alla repressione dei reati e, al contempo, scomparendo la funzione special-preventiva della pena: ed invero, se da un lato appare facilmente intuibile che l'efficacia intimidativa dipende fortemente più che dalla severità delle sanzioni minacciate (altro aspetto, peraltro, interessato, in una direzione affine a quella evocata dalla modifica in commento, dai recenti interventi di riforma) dalla certezza e prontezza della loro effettiva applicazione⁹, dall'altro appare indubitabile che alcuna funzione impeditiva dei futuri reati commessi dal singolo

⁵ Marinucci, Dolcini, Gatta, *Manuale di Diritto Penale, Parte Generale*, Milano, 2018, 454.

⁶ Ramacci, *Corso di diritto penale*, 2015, Torino, 590.

⁷ Manes, *Sulla riforma della prescrizione*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 1, 2019, 560.

⁸ Fiandaca, Musco, *Diritto Penale, Parte Generale*, Bologna, 2008, 780.

⁹ Sul tema, Feeley, *Le origini e le conseguenze del panico morale: gli effetti sulle corti americane delle leggi <tre volte e sei eliminato>*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 1, 2000, 417 ss..

possa avere l'infrazione e l'esecuzione della sanzione a molti anni di distanza dal fatto accertato a suo carico. Da tale angolo visuale, non è chi non veda come non residui alcuno spazio per la risocializzazione, di cui si nutre la funzione rieducativa della pena sancita dall'art. 27, comma 3, Cost. e che ispira la funzione di prevenzione speciale, decorsi molti anni da ciò che legittima, o dovrebbe legittimare, il trattamento individualizzato del colpevole.

Sotto un ulteriore aspetto, il decorso del tempo affievolisce finanche l'idea repressivo/retributiva della sanzione penale, legata al concetto di proporzione tra entità della sanzione e gravità dell'offesa ma, altrettanto essenzialmente, alla prontezza della reazione statale.

Proprio in tale prospettiva, a Corte Costituzionale, nell'individuare la *ratio* della prescrizione del reato, ha 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 del fatto, si attenuino le esigenze di punizione e maturi un diritto all'oblio in capo all'autore di esso"*¹⁰.

Così ricostruito il tema da cui muovere nell'analisi, è possibile rassegnare una prima conclusione: la sospensione dei termini di prescrizione dopo il primo grado di giudizio, lungi dall'esaltare le funzioni della pena, non è in grado di avere su di esse alcuna influenza positiva, palesandosi al contrario come proprio il venir meno delle stesse legittimi l'estinzione del reato correlata al decorso del tempo.

3. L'intervento riformatore e i differenti regimi di prescrizione del reato

Rassegnata tale prima conclusione, è il caso di specificamente analizzare le modifiche apportate alla disciplina della prescrizione dalla richiamata l. 9 gennaio 2019, n. 3, recante *"Misure per il contrasto dei reati contro la Pubblica Amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici"*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 13 del 16 gennaio 2019.

¹⁰ Corte Cost., 26 gennaio 2017, n. 24. Nello stesso senso, Corte Cost., 31 maggio 2018, n. 115.

L'intervento, in sostanza, ha anticipato il *dies ad quem* del termine di prescrizione del reato, individuandolo nel momento in cui interviene la sentenza che definisce il primo grado di giudizio¹¹: dall'1 gennaio 2020, giorno di entrata in vigore della riforma, e con riferimento ai fatti commessi a partire da tale data - mediante la sostituzione del secondo comma dell'art. 159 c.p. e la contestuale abrogazione del terzo e del quarto comma del medesimo articolo, oltre che del primo comma dell'art. 160 c.p. - il corso della prescrizione è bloccato dopo la sentenza (di condanna o di assoluzione) di primo grado o il decreto penale di condanna e fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o di irrevocabilità del decreto penale di condanna. Resta ferma, al contempo, la pregressa disciplina della prescrizione fino alla sentenza di primo grado.

Essenzialmente definito come precede il *novum* legislativo, è il caso di rilevare subito come l'aver differito di undici mesi l'entrata in vigore delle modifiche in punto di prescrizione rispetto al momento di entrata in vigore delle altre novità introdotte dall'intervento legislativo, da subito motivato e giustificato dalla necessità di provvedere nel frattempo ad una riforma complessiva della giustizia penale¹², dimostri inequivocabilmente la consapevolezza, in capo al legislatore, del carattere dirompente della riforma¹³.

In tal guisa, sono stati resi imprescrittibili i reati dopo la sentenza di primo grado o il decreto penale di condanna e, intervenendosi sui comma 2, 3 e 4 dell'art. 159 c.p., sono state eliminate con un tratto di penna le principali novità introdotte dalla l. 23 giugno 2017, n. 103 (c.d. riforma Orlando), la quale aveva previsto due periodi di sospensione del decorso della prescrizione, della durata massima di un anno e mezzo ciascuno, successivi alle sentenze di primo e secondo grado. Con tale

¹¹ Gatta, *Sulla riforma della prescrizione del reato, bloccata dopo il giudizio di primo grado*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 4, 2018, 2345.

¹² Il differimento dell'entrata in vigore della nuova disciplina è frutto di un compromesso politico interno alla maggioranza parlamentare dell'epoca che sosteneva il governo, funzionale a consentire nelle more, una riforma del sistema penale volta a scongiurare il rischio che, senza l'ombra della prescrizione del reato dopo il primo grado, il processo penale subisse rallentamenti nei gradi successivi, determinandosene un'irragionevole durata, in violazione dell'art. 111, comma 2, Cost. e dell'art. 6 CEDU.

¹³ Sul punto, Bartoli, *Le modifiche alla disciplina della prescrizione: una sovversione di principi*, in *Dir. Pen. Proc.*, 7, 2019, 902.

intervento, allo scopo di evitare la prescrizione in corso di processo, si era stabilito che il relativo corso rimanesse bloccato, per un tempo comunque non superiore a un anno e sei mesi, dal termine per il deposito della motivazione della sentenza di condanna di primo o di secondo grado fino alla pronuncia del dispositivo della sentenza del grado successivo o della sentenza definitiva.

Tali due periodi di sospensione - giova sottolineare - operavano, in via del tutto diversa dalla ultima riforma in commento, esclusivamente in ipotesi di sentenza di condanna: nel caso in cui intervenisse sentenza di assoluzione era invece stabilito che trovasse applicazione la previgente disciplina della sospensione della prescrizione.

La disciplina previgente, introdotta dalla l. 5 dicembre 2005, n. 251 ("legge ex Cirielli"), dal canto suo, prevedeva originariamente un catalogo limitato di ipotesi di sospensione del termine prescrizionale (autorizzazione a procedere, questioni deferite ad altro giudizio, sospensione del procedimento o del processo penale per ragioni di impedimento delle parti o dei difensori o su richiesta dell'imputato o del suo difensore), gradualmente e in maniera limitata ampliato in tempi recenti. L'adozione del regime in parola si proponeva essenzialmente lo scopo di soddisfare l'esigenza di assicurare maggiore certezza nel calcolo del tempo dell'oblio, rimediando all'inconveniente di far dipendere tale calcolo anche dalla postuma valutazione giudiziale discrezionale delle circostanze e del relativo bilanciamento¹⁴. In tal guisa, a superamento del precedente criterio che differenziava il tempo necessario a prescrivere in base a "classi di reati", si stabilì di determinare tale termine in base alla pena massima edittale di ciascun reato, al contempo introducendo una soglia minima inderogabile di tempo non inferiore a sei anni in ipotesi di delitto e non inferiore a quattro anni in ipotesi di contravvenzione.

¹⁴ Fiandaca, Musco, *Diritto Penale, Parte Generale*, Bologna, 2008, 781.

Ne deriva, complessivamente, che è possibile essenzialmente distinguere quattro differenti regimi di prescrizione, *ratione temporis* applicabili in base al momento di commissione del reato¹⁵.

Un primo regime, antecedente alla “legge ex Cirielli”, applicabile *in peius* ai procedimenti pendenti in appello e in cassazione al momento di entrata in vigore della legge indicata (8 dicembre 2005) e rimasto sostanzialmente immutato a far data dall’entrata in vigore della l. 24 novembre 1981, n. 689, correla il tempo necessario a prescrivere a differenti fasce di gravità dei reati.

Un secondo regime, introdotto dalla “legge ex Cirielli”, stravolge il precedente, correlando il termine di prescrizione alla pena massima edittale stabilita dalla legge per ciascun reato¹⁶ e individuando comunque due soglie minime inderogabili, rispettivamente di quattro e sei anni, a seconda che venga in considerazione una contravvenzione o un delitto.

Un terzo regime, introdotto dalla “riforma Orlando”, aggiunge al precedente due periodi di sospensione del termine di prescrizione in ipotesi di sentenza di condanna e per periodi di tempo limitati, oltre a prevedere regimi differenziati per reati avvertiti come di particolare allarme sociale (contro la Pubblica Amministrazione).

Un quarto e ultimo regime, introdotto dalla legge “Spazzacorrotti”, abolisce la prescrizione, sia in ipotesi di condanna che in ipotesi di assoluzione, dopo il primo grado di giudizio, di fatto rideterminando il *dies ad quem* del relativo termine.

Sotto altro profilo, giova sottolineare come la riforma da ultimo intervenuta abbia ripristinato la disciplina originaria del 1930 della decorrenza della prescrizione

¹⁵ Sul punto, si deve osservare come risulti allo stato nettamente chiarita la natura sostanziale della prescrizione, in quanto “*istituto che incide sulla punibilità della persona*”, e la conseguente soggezione “*del regime legale della prescrizione ... al principio di legalità in materia penale*”, ritenendo coperti dalla garanzia della riserva di legge tutti gli “*aspetti inerenti alla punibilità ... fra i quali, indubbiamente, rientrano quelli inerenti la disciplina della prescrizione e dei relativi atti interruttivi o sospensivi*” (impostazione comune a Corte Cost., n. 115 del 2018; Corte Cost., n. 45 del 2015; Corte Cost., n. 143 del 2014; Corte Cost., n. 324 del 2008).

¹⁶ A tale proposito, è il caso di osservare come la riforma comportò critiche di estrema fermezza, arrivandosi a parlare di “*abolizione del diritto penale*” per il tramite di una “*riforma letteralmente criminogena*” (Marinucci, *La prescrizione riformata, ovvero dell’abolizione del diritto penale*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2004, 40 ss.) e di “*una vera e propria pietra tombale sull’auspicato recupero di certezza della pena*” (Dolcini, *Le due anime della legge “ex Cirielli”*, in *Corr. Merito*, 2006, 55 ss.).

prevista per il reato continuato, che era stata modificata con il menzionato intervento riformatore del 2005: ed invero, diversamente rispetto alla precedente disciplina atomistica secondo cui il *dies a quo* decorreva dalla consumazione di ogni singolo reato di per sé considerato, in via fondante rapportata alla ritenuta ingiustizia della concezione unitaria del reato con riferimento ad effetti ulteriori rispetto al trattamento sanzionatorio, la l. n. 3 del 2019 ha previsto che il tempo della prescrizione decorra dal giorno in cui è cessata la continuazione, con l'effetto che detto termine decorre dal giorno in cui è cessata la continuazione. In tal senso, a superamento della impostazione adottata con la "legge ex Cirielli", è stata ripristinata l'unitarietà della decorrenza del termine prescrizione dall'ultimo dei reati avvinti dal vincolo della continuazione.

4. La prescrizione rispetto al sistema delle garanzie costituzionali e nel rapporto tra efficacia ed efficienza

Definiti come precede i tratti essenziali delle modifiche apportate all'istituto in commento, è fortemente avvertita l'esigenza di valutare la riforma della prescrizione in relazione al complessivo ordinamento in cui è collocata e al sistema costituzionale, dovendosi in particolare l'interprete soffermare sul rapporto tra efficacia ed efficienza della giustizia penale, per quest'ultima intendendosi, in una prospettiva coerente con i principi generali del diritto dell'Unione Europea¹⁷, un parametro qualitativo da determinarsi in relazione al modo in cui si produce giustizia ossia alla rispondenza del metodo ai diritti e alle garanzie riconosciuti dalla Costituzione e dalle fonti sovranazionali, tra i quali rientra ovviamente - ex artt. 111 Cost. e 6 CEDU - la ragionevole durata del processo¹⁸¹⁹.

¹⁷ Si veda, in proposito, il documento *Scheda tematica per il semestre europeo, sistemi giudiziari efficienti*, Commissione Europea, 2017.

¹⁸ Sul punto, Gatta, *Sulla riforma della prescrizione del reato, bloccata dopo il giudizio di primo grado*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 4, 2018, 2345 ss..

¹⁹ Si consideri pure che l'intervento di riforma è stato oggetto di aspre critiche espresse dai massimi costituzionalisti e in generale dalla dottrina, contenute in molteplici interventi dell'Unione delle Camere Penali Italiane, in un appello sottoscritto da oltre centocinquanta docenti universitari e in un parere del CSM ed espresse dall'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale e dell'Associazione tra gli Studiosi del Processo Penale G.D. Pisapia.

Da tale angolo visuale, se il profilo attinente all'esito dei singoli processi non può entrare nella stima sull'efficienza di un sistema processuale, rientra sicuramente in tale valutazione un parametro oggettivo, il cui rispetto è un indiscutibile indice significativo dell'efficienza del sistema giustizia: il processo non può durare all'infinito, anzi deve terminare in un tempo definito. Il sistema giustizia che funziona è quello che esaurisce in breve tempo il processo, il processo corretto è quello che non dura molto, il giudice efficiente è quello che decide il prima possibile²⁰.

Nella direzione evocata, non può, innanzitutto, sfuggire all'interprete come il legislatore abbia inteso - prima solo accennando, poi abbozzando e dopo ancora rimandando la parallela riforma del procedimento penale - intervenire su un momento di patologia del processo penale, la prescrizione del reato assorta a regola e non più evenienza eccezionale, agendo nel concreto mediante un ulteriore momento patologico, la dilatazione dei tempi del processo: in tale sistema, a fronte di un processo cronicamente lento, si è inteso sospendere - e perciò, necessariamente, ulteriormente dilatare - i suoi tempi al fine di consentire di addivenire all'accertamento nel merito, non curandosi - e probabilmente nemmeno lontanamente intuendo - il legislatore di come proprio la distanza temporale tra sentenza e fatto accertato possa compromettere la correttezza di tale accertamento, aumentare la distanza tra realtà effettuale e realtà processuale, mortificare le funzioni della pena e spostare finanche in avanti, rendendola potenzialmente ineseguibile, la concreta esecuzione della sanzione.

Mediante tale operazione, seguendo perfettamente i criteri di uno stato autoritario, che trattiene e può trattenere il suddito nelle mani del potere, tenendolo in sospenso *sine die*²¹, si è inteso irrazionalmente e distonicamente rispetto al sistema di garanzie costituzionali, curare la crisi di efficacia del processo, ossia la parziale incapacità di produrre giustizia accertando fatti e responsabilità penali attraverso decisioni definitive, aggravando la distanza dal canone costituzionale di ragionevole durata

²⁰ Santoriello, *Retorica dell'efficienza e giustizia penale attuale*, in *Arch. Pen.*, 2, 2017, 3.

²¹ Della Ragione, *La riforma della prescrizione nella l. 3/2019*, in *Il Penalista*, 2019, 2.

del processo, creando la figura dell'imputato necessario e inserendola nell'eterno processo.

L'eliminazione della prescrizione, criterio che guida concretamente la priorità nella fissazione delle udienze in appello e in cassazione, rende evidente, da tale angolo visuale, in primo luogo il *vulnus* al principio costituzionale di ragionevole durata *ex art. 111, comma 2, Cost.*

Ed è in tal senso, a fronte della endemica lentezza dei processi italiani, che perde ogni valore il riferimento comparatistico, in chiave confortante, ad altri ordinamenti: una simile impostazione dimentica come il sistema italiano viva di regole proprie e come, a titolo non esaustivo, esso punisca moltissimo, prevedendo diverse migliaia di fattispecie incriminatrici che non sono state significativamente incise dai recenti, sgangherati e asistemati interventi di depenalizzazione e dai contorti meccanismi deflattivi di recente introduzione (*ex multis*, si pensi a quanto previsto per i reati ambientali), non rispetti quasi mai nella prassi il termine previsto per la notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari, che restano nel concreto di frequente sospese *ad libitum*, iscriva di frequente e in modo spesso approssimativo e sia del tutto privo di un vaglio effettivo in udienza preliminare.

E cosa ne è del diritto di difesa, a fronte di una prassi che dimostra di non conoscere il contenuto dell'art. 358 c.p.p., secondo cui il pubblico ministero dovrebbe svolgere accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini? Come può ritenersi effettivo il contraddittorio a distanza di moltissimo tempo dai fatti addebitati all'imputato? Come può dirsi che in un simile contesto un processo si svolga in condizioni di parità e che vengano assicurate le condizioni necessarie al soggetto per difendersi e, in particolare, per difendersi provando²²? Come può, soprattutto, ritenersi assicurato all'eterno imputato il diritto di programmare la propria esistenza, paralizzandola per tutto il periodo di durata del procedimento penale e non consentendogli di andare avanti,

²² L'innocente, è stato osservato già nei primi anni del secolo scorso, incontrerebbe ostacoli eccessivi per la prova della sua non colpevolezza a distanza di molti anni dal fatto; in tal senso, Carrara, *Programma del Corso di diritto criminale*, Firenze, 1906.

anche nel senso di scontare la propria pena e intraprendere ogni futura, libera, scelta esistenziale, nella direzione che promana dall'art. 27 Cost.?

Proprio in tale ultimo passaggio, può cogliersi invero un ulteriore profilo di illegittimità della riforma: la sospensione *sine die* della prescrizione dopo il primo grado di giudizio confligge con il volto costituzionale del sistema penale e con i principi che ispirano un ordinamento, come il nostro, a carattere personalistico, che assicura anche al reo i diritti e le libertà fondamentali della persona, garantendogli la possibilità di programmare la propria esistenza e sviluppare la propria persona²³. Nella prospettiva evidenziata, è la dimensione individuale di derivazione liberale ad essere compresa, che riflette una funzione comune alla maggior parte delle norme costituzionali sui diritti, le quali debbono intendersi anche come norme di competenza a carattere negativo, finalizzate a garantire al singolo spazi di libertà che si oppongono alle ingerenze dei pubblici poteri, all'interno dei quali ciascuno è libero di autodeterminarsi e di autorealizzarsi²⁴: l'indeterminabile e discrezionale durata del processo penale coincide in tal senso potenzialmente con una compromissione della sfera di libertà - che caratterizza in senso ampio la dimensione individuale tratteggiata dalla Costituzione - di valore equivalente, trascurando di considerare come, con ogni probabilità, il reo con il passare del tempo diventi persona diversa da quella che ha commesso il reato²⁵.

A fronte di quanto argomentato, non pare che la soluzione adottata al fine di porre rimedio agli effetti della evocata, endemica, lentezza dei processi possa essere

²³ Della Ragione, *La riforma della prescrizione nella l. 3/2019*, in *Il Penalista*, 2019, 2. L'autore precisa come "ove non si riconoscesse al tempo una funzione estintiva dello *ius puniendi*, ogni autore di reato, in perdurante attesa della pena, si troverebbe privato della possibilità di prevenire la propria esistenza, la propria attività lavorativa, finanche di coltivare i propri affetti. Esercitabile e modificabile in eterno, il legittimo diritto di punire finirebbe così per espropriare ab imis i suoi destinatari della possibilità di compiere le più comuni scelte esistenziali". In tal senso, "l'esistenza della prescrizione trova un diretto fondamento costituzionale. E non solo, come è ovvio, in virtù dell'art. 2 Cost. che assicura - anche al reo - la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo ... ma anche in forza di quel reticolo di norme costituzionali (v. gli artt. 3, 4, 29, 35, 37, ecc.) che impongono allo Stato (il quale per questa ragione viene definito "sociale") compiti positivi, volti cioè a rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona".

²⁴ Ridola, *Il principio di libertà nello stato costituzionale*, Torino, 2018, 167.

²⁵ In tale ultimo senso, Carnelutti, *Teoria generale del reato*, Padova, 1933, 590; Carnelutti, *Lezioni sul processo penale*, Roma, 1946, 590.

giudicata compatibile con i principi costituzionali e bene inquadrata nel contesto complessivo dell'ordinamento: al contrario, sarebbe stato (ed è) necessario procedere ad una riforma del procedimento penale che effettivamente riducesse i suoi tempi salvaguardando le garanzie individuali, deflazionandolo e modernizzandolo, riempiendo al contempo le clamorose carenze di organico di cui si fa costante esperienza nelle aule di giustizia.

Ciò che, certamente, non è capace di fare la solo paventata riforma del Codice di Procedura Penale contenuta nella bozza di delega al Governo del luglio 2019, che rivela immediatamente la criticabilissima scelta - per la verità molto diffusa nei tempi moderni - di procedere a una riforma di sistema mediante provvedimenti aventi forza di legge adottati dall'Esecutivo²⁶, secondo un'impostazione che all'evidenza dimentica che gli atti con forza di legge del Governo dovrebbero atteggiarsi come derogatori rispetto all'ordinario esercizio della potestà legislativa parlamentare di cui all'art. 70 Cost.²⁷. La delega appare, d'altro canto, nel merito toccare praticamente tutti gli istituti senza riuscire ad individuare effettivi strumenti di semplificazione o snellimento del procedimento (che anzi appare paradossalmente appesantito da previsioni bizzarre, come quella relativa all'introduzione di una sorta di udienza preliminare innanzi al Tribunale in composizione monocratica per i procedimenti a citazione diretta), riducendo il contraddittorio nella fase delle indagini, prevedendo nuove specie di avvisi "*del deposito di documentazione*" in ipotesi di mancato rispetto del termine per la notifica dell'avviso di conclusione delle indagini e introducendo la singolare doppia

²⁶ Una simile prassi segue nel concreto un'impostazione tipica degli Stati autoritari, nei quali il potere legislativo è subordinato a quello esecutivo, che legifera in prima persona tramite decreti con forza di legge o regolamenti in materie ad esso riservate (in tale contesto, si pensi al modello delineato in Italia dalla legge n. 100 del 1926 sulla "*facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche*"); sul punto, Volpi, *Libertà e autorità*, Torino, 2018, 45.

²⁷ Barbieri, *Il destino delle riserve di legge nell'epoca della centralità del Governo nella produzione normativa statale*, in *Dir. Pen. Proc.*, 3, 2019, 294.

monocraticità (in primo e in secondo grado) delle decisioni emesse a seguito di procedimenti a citazione diretta a giudizio²⁸.

In ragione di tali considerazioni, la corsa verso il recupero dell'efficacia del processo penale lascia dietro di sé lo spettro della sua palese inefficienza, in termini di manifesto scollamento da un modello procedurale orientato all'accertamento in tempi ragionevoli e che - anche per l'effetto - garantisca al soggetto imputato per un tempo determinabile la possibilità di effettivamente esercitare, in condizioni di parità, le proprie facoltà difensive e soddisfi la funzione rieducativo/risocializzante della pena.

In tale prospettiva, a ben vedere, non si può parlare di giustizia se l'accertamento dei fatti perviene a lunghissima distanza dall'accaduto, se la domanda di sapere che le parti avanzano intorno ai fatti giunge quando il ricordo degli stessi è svanito, quando la ricostruzione della vicenda è incerta e la definizione delle responsabilità confusa: non è giusto, ed è anzi antitetico ai parametri imposti dall'art. 111 Cost. per l'attuazione della giurisdizione, un processo penale in cui l'imputato veda riconosciuta la sua innocenza dopo essere stato sottoposto per lungo tempo ad un'accusa infamante²⁹.

5. Considerazioni conclusive

Alla stregua delle considerazioni che precedono, è possibile rilevare come l'intervento di riforma - volto a bloccare, o meglio, abolire la prescrizione dopo il primo grado di giudizio - appaia effettivamente prigioniero di finalità politiche tese a strutturare regole che si pongono come strumenti di "vendetta sociale" o di "sterminio giuridico", come da subito rilevato da autorevole dottrina³⁰: l'intervento riformatore in commento, cui è stato impresso uno stigma punitivo e nutrito di proclami diretti a punire senza se e senza ma, snatura la causa di estinzione del

²⁸ Sul tema, Marandola, *Il (permanente) dibattito sulla riforma del processo penale*, in *Dir. Pen. Proc.*, 10, 2019, 1329 ss.; Marandola, *Tanto rumore per nulla (... o peggio). La riforma del processo penale prende forma*, in *Il Penalista*, 2019.

²⁹ Santoriello, *Retorica dell'efficienza e giustizia penale attuale*, in *Arch. Pen.*, 2, 2017, 3.

³⁰ Manes, *Sulla riforma della prescrizione*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 1, 2019, 557. Sul tema anche Caiazza, *Governo populista e legislazione penale: un primo bilancio*, in *Dir. Pen. Proc.*, 5, 2019, 589 ss..

reato in oggetto, trascurando di considerare come l'eliminazione della prescrizione dopo il primo grado di giudizio, lungi dal garantire le funzioni della pena, da ritenersi al contrario cessate o quantomeno affievolite con il passare del tempo, non garantisce la certezza e la effettività della sanzione, cui presiedono le regole processuali³¹.

Ponendo il soggetto nella potenziale condizione di eterno imputato, in altri termini, non si garantisce il rispetto della certezza della sanzione né si perseguono effettivamente le finalità della stessa, optandosi di fatto per una strumentalizzazione della pena, in chiave essenzialmente propagandistica³².

Si interviene, in tal modo, con uno strumento improprio per recuperare l'efficacia del procedimento penale, al cui rispetto sono ordinariamente deputate le regole di tale procedimento. In tal guisa, si perviene al risultato di sovrapporre diritto penale sostanziale e processuale, alterando i complessivi equilibri della giustizia penale.

L'eliminazione della prescrizione - perché di sospensione non può in ogni caso tecnicamente parlarsi, non potendo il termine mai riprendere a decorrere una volta "sospeso" dopo la sentenza di primo grado - si pone così barbaramente in contrasto con il canone di razionalità dell'ordinamento giuridico e di razionalità rispetto agli scopi, in quanto, anche a prescindere dal già evidenziato insanabile contrasto con i principi costituzionali, la stessa è distante dalle finalità dell'istituto e della sanzione

³¹ In tal senso, può osservarsi come la riforma appaia inserirsi appieno nel populismo penale, inteso come *"orientamento di politica criminale di tipo espressivo e guidato dal consenso. In presenza di sentimenti sociali di paura, rabbia, risentimento, indignazione spesso rappresentati - se non costruiti - dai mass-media come autentici, diffusi e incontenibili si richiede di intervenire subito e in modo esemplare per rassicurare i cittadini. Subito: gli esperti sono visti con diffidenza (a meno che non si uniformino alla vox populi di agire subito e duramente), i saperi accademici e la ricerca empirica perdono prestigio (a meno che non forniscano supporto alla vox populi) e le garanzie costituzionali diventano privilegi insostenibili. In modo esemplare: ogni evento perde la sua specificità e viene decontestualizzato per assurgere a caso emblematico su cui riversare le istanze punitive di un intero popolo ferito e tradito e da cui trarre utilità nei termini di visibilità, popolarità e consenso; in questi termini, Ceretti, Cornelli, Il diritto a non avere paura. Sicurezza, populismo penale e questione democratica, in Dir. Pen. Proc., 11, 2019, 1486 ss.*

³² In ipotesi simili, è stato osservato, il processo penale viene ad essere non più il luogo di un accertamento garantito dell'accaduto, ma una forma ammonitrice nei confronti di coloro i quali, seppur il loro comportamento non sia pienamente sussumibile all'interno di una fattispecie incriminatrice, meritano comunque una reprimenda, una esposizione al pubblico disdoro - se non addirittura una sanzione ("il processo come pena") - mediante sottoposizione al giudizio penale; Santoriello, *Retorica dell'efficienza e giustizia penale attuale*, in Arch. Pen., 2, 2017, 3.

penale, sordinata rispetto alle regole del procedimento penale, alle sue fasi e ai suoi tempi e incapace di incidere significativamente sulla prassi. In tale ultimo senso, basti invero considerare come si sia inteso tentare di porre rimedio alla evidenziata crisi di efficacia della giustizia penale incidendo in via esclusiva sul 25% dei procedimenti che si concludono con esito di prescrizione e non curandosi del 75% dei casi in cui tale termine concretamente matura.

Ma vi è di più, in quanto, in un'ottica diametralmente opposta rispetto a quella proclamata dal legislatore, può, sotto altro profilo, evidenziarsi che la abolizione della prescrizione dopo il primo grado di giudizio possa, perfino e paradossalmente, annientare l'effettività della repressione penale: non è chi non veda, in tal senso, come la pendenza del procedimento penale in appello e in cassazione per un lunghissimo periodo (che sarà concretamente determinata dalla riforma in commento), ritardi nei fatti il momento di esecuzione delle sentenze di condanna, in tal guisa eseguibili a distanza di moltissimi anni dalle sentenze e dai fatti da queste accertati.

In tale prospettiva, non può infatti trascurarsi come spostare in avanti o indietro il momento nel quale matura la prescrizione del reato abbia di fatto un impatto immediato sulla prassi, incidendo sui tempi del processo e sulle strategie dell'accusa e della difesa, indirizzando la scelta dei fatti di reato da perseguire prioritariamente e, soprattutto, incidendo sull'organizzazione giudiziaria nell'ordine di trattazione dei processi³³.

In altri termini, l'allungamento dei tempi del processo penale nel secondo e nel terzo grado di giudizio, cui nell'attuale sistema si andrà inevitabilmente incontro, determinerà inesorabilmente lo slittamento del momento di concreta inflizione della sanzione penale rispetto al fatto; all'eterno imputato che sarà giudicato colpevole sarà, in tal guisa, applicata la sanzione a distanza di moltissimi anni dal reato.

³³ In tal senso, Gatta, *Sulla riforma della prescrizione del reato, bloccata dopo il giudizio di primo grado*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 4, 2018, 2346, il quale specifica che non deve trascurarsi come la prescrizione sia nella prospettiva indicata un dato di primo rilievo, annotato sulla copertina dei fascicoli.

Ed è in tale ultima direzione che è possibile riunire e raccordare i differenti profili di illegittimità costituzionale innanzi richiamati: il blocco della prescrizione non è in grado di soddisfare le finalità della pena ed è in grado di fare avvertire come ingiusta la concreta inflizione anche di una pena giusta, perché eseguita a grande distanza di tempo, comprimendo le possibilità di sviluppo della persona e spazzando via l'idea personalistica della pena tratteggiata dall'art. 27 Cost.³⁴

Chi scrive non esprime, chiaramente, un generico apprezzamento per la causa di estinzione in commento, tenendo bene a mente, al contrario, quanto bene rilevato da chi ha evidenziato che essa, quando da evenienza eccezionale assurge a regola, diventa patologia, capace di vanificare ogni efficacia preventiva della legge penale³⁶, e ben comprendendo come quello della prescrizione sia un settore caldo, che si muove a cavallo tra tutela della società e salvaguardia delle garanzie individuali³⁷: è obiettivo del presente scritto, invero, quello di porre con forza in evidenza la crisi di pensiero che sta alla base di un intervento di riforma che appare asistemico e slegato dalla realtà sulla quale ha inteso incidere, intervenendo populisticamente su un istituto di garanzia dell'imputato considerato nella sua dimensione umana promanante dalla Costituzione e promettendo di risolvere le difficoltà nell'accertamento penale senza intervenire sulle reali criticità del procedimento. E' obiettivo di chi scrive, ancora, fotografare il legislatore nell'atto di riversare sull'eterno imputato, che è per definizione vittima dei tempi di un eterno processo, l'incapacità di adeguare l'ordinamento processuale ai dettami

³⁴ Di "vero e proprio mutamento di paradigma dove le esigenze punitive che si concretizzano in uno stato piuttosto avanzato del processo prevalgono interamente sulle istanze personalistiche di garanzia, annullandosi così il tempo dell'oblio" parla Bartoli, *Le modifiche alla disciplina della prescrizione: una sovversione di principi*, in *Dir. Pen. Proc.*, 7, 2019, 900.

³⁵ In dottrina si è ritenuto che "una pur rapida rassegna delle riforme in atto nel campo del diritto penale sostanziale mette in luce le due direzioni di fondo lungo le quali le riforme si muovono: quella della moralizzazione attraverso lo stigma punitivo e quella della sicurezza, specialmente urbana. Un uso disinvolto e propagandistico del diritto penale in questa duplice direzione conferisce al sistema una fisionomia complessiva lontana dal volto costituzionale del diritto penale come desumibile dallo spirito, ancor prima che dal testo, dell'art. 27 Cost. Col rischio che anche l'eventuale giudizio di costituzionalità sia reso più difficile"; in tal senso, Palazzo, *Il volto del sistema penale e le riforme in atto*, in *Dir. Pen. Proc.*, 1, 2019, 5.

³⁶ Gatta, *Sulla riforma della prescrizione del reato, bloccata dopo il giudizio di primo grado*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 4, 2018, 2346.

³⁷ Della Ragione, *La riforma della prescrizione nella l. 3/2019*, in *Il Penalista*, 2019, 1.

costituzionali e agli standard europei. E' obiettivo di chi scrive, conclusivamente, misurare la distanza culturale che segna la riforma in commento, figlia di un padre distratto e umorale, rispetto al pensiero di chi, poco dopo l'introduzione della Carta Costituzionale, in un discorso sulla comunanza delle vite parallele di giudici e avvocati, rimarcava che *"il segreto della giustizia sta in una sua sempre maggior umanità, e in una sempre maggiore vicinanza umana tra avvocati e giudici nella lotta comune contro il dolore: infatti, il processo, e non solo quello penale, di per sé è una pena, che giudici e avvocati debbono abbreviare rendendo giustizia"*³⁸.

In tale ultima prospettiva, come sopra diffusamente argomentato, l'abolizione della prescrizione dopo la sentenza di primo grado, che allunga inevitabilmente e senza limiti i tempi del processo penale e mira a giungere all'accertamento del fatto - e all'eventuale condanna dell'imputato - a qualsiasi costo e manifestando assoluto disinteresse per gli effetti che ne derivano, viola certamente l'art. 111 Cost., incidendo sulla garanzia costituzionale della ragionevole durata del processo. Parallelamente, il sistema, confinando l'imputato in posizione di necessità in tale procedimento, elide le libertà fondamentali e le possibilità di sviluppo della persona riconosciute dal Titolo Primo della Costituzione, segnando la prevalenza delle istanze di punizione "ad ogni costo" sulle esigenze personalistiche di salvaguardia del reo, particolarmente vive nel complesso tessuto normativo della Costituzione, percorso dal riconoscimento del valore originario e autonomo della persona umana, ed espresse dall'art. 27 Cost., che nel delineare la fisionomia costituzionale della pena le assegna - tra le altre - la finalità attiva di recupero del reo.

Nella complessiva direzione ora evocata, non celando un profondo senso di smarrimento, è possibile concludere soltanto auspicando di non avvertire, nel concreto, gli effetti della riforma in commento: fine unicamente perseguibile, nel concreto, mediante l'integrale superamento legislativo della stessa, che rende

³⁸ Discorso del Prof. Piero Calamandrei alla cerimonia di insediamento del Primo Presidente e del Procuratore Generale della Corte di Cassazione del 19 gennaio 1953.

chiunque astrattamente inquadrabile in una nuova figura di imputato necessario, protagonista dimenticato dell'eterno processo.

dirittifondamentali.it