

PER UNA RIFORMA DELLA PRESCRIZIONE: LE OPZIONI SUL TAPPETO

di Francesca Tomasello

Abstract. *Il presente contributo, frutto di una tesi di laurea discussa nel luglio 2013, offre un'ampia panoramica delle principali proposte di riforma formulate dell'ultimo decennio – in sede dottrinale, parlamentare e ministeriale – in materia di prescrizione, sullo sfondo di una serie di dati statistici che evidenziano il carattere in larga parte patologico del funzionamento dell'istituto nella prassi penale italiana. Nell'ultima parte del lavoro si dà conto altresì dei [lavori della Commissione di riforma sulla prescrizione nominata nel novembre 2012](#) dall'allora Ministro della giustizia Prof. Paola Severino e presieduta dal Prof. Antonio Fiorella, della quale sono stati membri l'Avv. Roberto Bruni, il dott. Michele Ciambellini, il Cons. Carlo Citterio, il Cons. Giovanni Conti, il Prof. Oreste Dominioni, il Cons. Giorgio Fidelbo, il Cons. Piero Gaeta, il Prof. Enrico Mezzetti, l'Avv. Valerio Spigarelli, l'Avv. Gildo Ursini e il Prof. Francesco Viganò.*

SOMMARIO: 1. Alcuni dati statistici di partenza. – 2. Qualche breve riflessione sui dati. – 3. Le proposte di riforma: una partizione fondamentale. – 4. Prima opzione: la prescrizione come unico compasso temporale tra commissione del fatto e sentenza definitiva. – 4.1. La proposta della Commissione Nordio. 4.2. Il progetto Mastella. – 5. Seconda opzione: la distinzione tra prescrizione 'sostanziale' e 'processuale'. – 5.1. La proposta di legge Kessler e a. – 5.2. Le proposte Fassone e a. – 5.3. La proposta di Grevi. – 5.4. La proposta di Giunta e Micheletti. – 5.5. La proposta di Giostra. – 5.6. La proposta della Commissione Pisapia. – 5.7. La proposta della Commissione Riccio. – 5.8. La proposta di Silvani. – 5.9. La proposta di Ubertis. – 5.10. La proposta legislativa di "prescrizione breve (d.d.l. S/1880 e d.d.l. 3137 A). – 6. Ulteriori proposte recenti. – 6.1. La proposta di Mazza. – 6.2. La proposta di Viganò. – 7. L'"ultimo atto" della progettualità de iure condendo: la proposta della Commissione Fiorella.

1. Alcuni dati statistici di partenza.

Che il meccanismo della prescrizione del reato funzioni in maniera patologica, con esiti di ineffettività per il sistema penale tali da metterne in dubbio la stessa tenuta sociale, è divenuto ormai un autentico luogo comune. L'epilogo estintivo del processo segna infatti l'insuccesso della macchina giudiziaria che ha sostanzialmente girato a vuoto, senza riuscire a far seguire al dispendio di tempo e risorse umane ed economiche impiegate per il procedimento una effettiva risposta sanzionatoria al reato commesso, ingenerando un inevitabile sentimento di sfiducia nella collettività che non

potrà che dubitare delle capacità della stessa di reagire al crimine, a tutela degli interessi generali.

Uno sguardo ai dati raccolti dal Ministero della Giustizia in merito all'operare della prescrizione negli ultimi anni riesce a rendere l'idea dell'urgenza di un intervento di razionalizzazione in materia, capace di restituire a tale meccanismo di estinzione del reato un'operatività in termini fisiologici.

Ufficio	Tipo di provvedimento	Anno 2002	Anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006	Anno 2007	Anno 2008	Anno 2009	Anno 2010	Anno 2011
Corte di Appello	Sentenze dichiaranti l'avvenuta prescrizione	9.027	9.618	8.609	12.031	9.031	9.824	10.371	14.063	14.009	13.726
Tribunale ordinario	Sentenze dichiaranti l'avvenuta prescrizione	19.734	18.812	17.890	19.015	20.712	26.887	25.036	22.685	18.924	17.748
Giudice di pace	Sentenze dichiaranti l'avvenuta prescrizione		85	82	167	339	1.219	730	692	1.141	1.399
Ufficio GIP (noti)	Decreti di archiviazione per prescrizione	127.316	164.965	179.130	146.029	119.776	117.463	106.204	110.624	98.050	80.484
Ufficio GIP/GUP	Sentenze dichiaranti l'avvenuta prescrizione	6.750	7.379	7.837	5.982	5.550	4.959	8.506	7.136	6.662	6.224
TOTALE PROVVEDIMENTI		162.827	200.859	213.548	183.224	155.408	160.352	150.847	155.200	138.786	119.581

Ministero della Giustizia, Direzione Generale di Statistica.

Dati estratti dall'archivio corrente aggiornato al 15 novembre 2012.

Come si nota, dopo la riforma della disciplina prescrizionale del 2005 si è determinata una riduzione del numero complessivo di provvedimenti dichiaranti l'avvenuta prescrizione del reato. E' però rimasto inalterato l'aspetto più preoccupante dell'operatività del meccanismo estintivo: il maturare del termine di prescrizione a processo inoltrato. Si registra, infatti, un tendenziale aumento dei provvedimenti dichiaranti l'avvenuta prescrizione del reato non solo nei giudizi di competenza del giudice di pace, ma anche nell'ambito del giudizio d'appello.

Per quanto riguarda, invece, il dato relativo alle dichiarazioni di prescrizione intervenute in sede di giudizio di primo grado, si registra, da un lato, un generale aumento del numero delle declaratorie a partire dalla novella *ex Cirielli* sino al 2007 (l'anno in cui si registra il picco più alto dei dati in materia, segnatamente, pari a 26.887

sentenze di prescrizione del reato); dall'altro, a partire dal 2008, un'inversione del suddetto *trend* con la graduale riduzione delle declaratorie in esame.

Il dato relativo all'aumento del numero di prescrizioni dichiarate negli anni immediatamente successivi alla novella del 2005 può essere interpretato come conseguenza dell'applicazione della disciplina transitoria prevista all'art. 10 co. 3 della legge di riforma *ex Cirielli*, così come modificata dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 393/2006. La pronuncia della Consulta ha infatti dichiarato costituzionalmente illegittima la previsione di irretroattività delle norme prescrizionali più favorevoli stabilite dalla novella legislativa rispetto ai casi di processi pendenti in primo grado, ove fosse già stata dichiarata l'apertura del dibattimento, con la conseguenza di rendere applicabili a tale categoria di giudizi i termini prescrizionali più brevi stabiliti dalla legge *ex Cirielli*.

Non stupisce, allora, il fatto che in quegli anni si sia avuto un tendenziale aumento delle declaratorie di estinzione del reato per maturare della prescrizione nel corso del giudizio di primo grado: le autorità giudiziarie procedenti che avevano impostato la propria attività di accertamento dei fatti facendo affidamento sui termini prescrizionali più ampi stabiliti dal codice Rocco si sono invece trovate a dover fare i conti con scadenze temporali più ravvicinate, che, in molti casi, non sono riuscite a rispettare e che, di conseguenza, hanno condotto all'estinzione dei reati per prescrizione.

Il dato che ha influito, invece, sulla riduzione complessiva delle declaratorie di estinzione del reato riguarda i decreti di archiviazione per prescrizione emessi dal GIP in relazione a reati con autore noto: mettendo a confronto i numeri registrati *prae* e *post* riforma si constata infatti una drastica riduzione delle suddette pronunce, riduzione che arriva a toccare (se non superare) il 50% negli ultimissimi anni. Se si considera che le indagini preliminari costituiscono la fase del procedimento penale in cui si registra il maggior numero di pronunce di estinzione del reato per prescrizione, non stupisce allora il fatto che tale dato, da solo, sia in grado di influire sulla riduzione complessiva delle declaratorie annuali di avvenuta prescrizione.

La tabella seguente evidenzia l'incidenza dei dati disaggregati per tipologia di ufficio giudiziario già riportati nella tabella 1 sul totale annuo delle declaratorie di prescrizione.

TIPO UFFICIO	DI		2007	2008	2009	2010	2011
Corte di cassazione		Provvedimenti dichiaranti l'avvenuta prescrizione	255	332	421	398	404
		Percentuali rispetto agli altri uffici	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%
Corte d'appello		Sentenze dichiaranti l'avvenuta prescrizione	9.824	10.371	14.063	14.009	13.726
		Percentuali rispetto agli altri uffici	6,0%	6,7%	9,8%	9,8%	10,7%
Ufficio GIP/GUP		Sentenze dichiaranti l'avvenuta prescrizione	4.959	8.506	7.136	6.662	6.224
		Percentuali rispetto agli altri uffici	3,0%	5,5%	4,8%	4,7%	4,8%
Tribunale ordinario		Sentenze dichiaranti l'avvenuta prescrizione	26.887	25.036	22.609	18.924	17.748
		Percentuali rispetto agli altri uffici	16,4%	16,1%	14,4%	13,3%	13,8%
Ufficio GIP (noti)		Decreti di archiviazione per prescrizione	117.463	106.204	110.624	98.050	80.484
		Percentuali rispetto agli altri uffici	71,6%	68,6%	67,6%	68,9%	62,7%
Ufficio GIP (ignoti)		Decreti di archiviazione per prescrizione	3.508	3.686	3.825	3.176	8.380
		Percentuali rispetto agli altri uffici	2,1%	2,4%	2,6%	2,2%	6,5%
Giudice di pace		Sentenze dichiaranti l'avvenuta prescrizione	1.219	730	696	1.141	1.399
		Percentuali rispetto agli altri uffici	0,7%	0,5%	0,5%	0,8%	1,1%

Fonte: Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi – Direzione generale di statistica.

Elaborazioni: Dipartimento per gli affari di giustizia.

Ad incidere sul numero complessivo annuale di provvedimenti dichiaranti l'avvenuta estinzione del reato per prescrizione sono dunque, in primo luogo, i *decreti di archiviazione emessi dal GIP in sede di indagini preliminari* (con una percentuale media negli anni del 67,8%); secondariamente e nell'ordine, le sentenze dichiaranti l'avvenuta prescrizione in sede di giudizio di primo grado (la percentuale media negli anni è del 14,8%) e di appello (la percentuale media negli anni è dell'8,6%). Incidenza decisamente minore hanno, invece, le pronunce di estinzione del reato emesse dagli altri uffici, declaratorie che rappresentano una media del 4,56% (ufficio GIP/GUP); del 3,1% (ufficio GIP ignoti); dello 0,72% (giudice di pace); dello 0,26% (Corte di cassazione) rispetto al totale dei provvedimenti di estinzione del reato emessi in quegli anni.

Per riuscire poi a comprendere quale effettivamente sia il peso dei provvedimenti dichiaranti l'avvenuta estinzione del reato emessi nel corso del processo di primo grado (inteso in senso stretto, come la fase del procedimento che si apre con l'esercizio dell'azione penale ad opera del pubblico ministero e la formulazione dell'imputazione) e dei giudizi di impugnazione, è utile riferirsi ai dati che rapportano la percentuale di declaratorie di estinzione del reato in relazione al

numero complessivo di procedimenti definiti nel corso dell'anno di riferimento nei singoli gradi di giudizio¹.

UFFICIO		2007	2008	2009	2010	2011
Corte di cassazione	Provvedimenti dichiaranti l'avvenuta prescrizione	255	332	421	398	404
	Totale procedimenti definiti	47.959	48.681	49.631	47.316	49.954
	Percentuali declaratorie di prescrizione rispetto al totale dei procedimenti definiti	0,53%	0,68%	0,84%	0,84%	0,80%
Corte d'appello	Provvedimenti dichiaranti l'avvenuta prescrizione	9.824	10.371	14.063	14.009	13.726
	Totale procedimenti definiti	77.788	78.194	76.751	81.014	79.171
	Percentuali declaratorie di prescrizione rispetto al totale dei procedimenti definiti	12,62%	13,26%	18,32%	17,29%	17,33%
Tribunale ordinario di primo grado	Provvedimenti dichiaranti l'avvenuta prescrizione	26.887	25.036	22.609	18.924	17.748
	Totale procedimenti definiti	336.868	349.113	337.867	348.946	343.515
	Percentuali declaratorie di prescrizione rispetto al totale dei procedimenti definiti	7,98%	7,17%	6,69%	5,42%	5,16%

Fonte: Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi – Direzione generale di statistica.

Come si nota, l'incidenza delle pronunce di estinzione del reato in sede di Cassazione è minima (anche grazie alla modifica del sistema delle impugnazioni che preclude la declaratoria in parola in tutti i casi in cui il ricorso al Giudice di legittimità sia stato promosso *esclusivamente* allo scopo di ottenere la dichiarazione di avvenuta maturazione del termine di prescrizione intervenuta in un momento successivo alla pronuncia della sentenza gravata e prima della proposizione del gravame stesso)².

Il numero di sentenze dichiaranti l'avvenuta prescrizione del reato in sede di giudizio di primo grado - seppur ancora alto - è, negli anni, andato riducendosi, non solo in termini assoluti, ma anche in percentuale rispetto al totale dei procedimenti definiti in tale grado di giudizio: a fronte dell'oscillazione del dato relativo al numero complessivo di procedimenti definiti (alternanza di aumenti e riduzioni negli anni

¹ Il dato percentuale relativo ai provvedimenti dichiaranti l'avvenuta prescrizione del reato rispetto al totale dei procedimenti definiti dall'ufficio giudiziario si è ricavato calcolando il rapporto tra i dati relativi al numero di declaratorie di prescrizione emesse annualmente dai singoli organi giudiziari e quelli, sempre reperibili sul sito del Ministero della Giustizia – Direzione Generale di Statistica, relativi al totale dei procedimenti definiti annualmente dallo stesso ufficio. In particolare, la voce "Tribunale Ordinario" ricomprende le pronunce per prescrizione emesse in sede di Dibattimento Monocratico, Dibattimento Collegiale e Dibattimento di Corte d'Assise.

² Cass., SS. UU., sent. 27 giugno 2001, n. 18, Cavalera.

presi in considerazione), il numero di declaratorie per prescrizione ha subito una tendenziale riduzione, soprattutto negli ultimissimi anni.

È invece *la Corte d'appello a detenere il primato in materia di incidenza delle pronunce di prescrizione rispetto al numero complessivo di procedimenti definiti annualmente*: negli ultimi 5 anni, le declaratorie di estinzione del reato per prescrizione hanno rappresentato, in media, il 15,76% delle sentenze di definizione dei giudizi, con una crescita dell'incidenza complessiva soprattutto negli ultimi tre anni (in cui si è registrato un aumento oscillante tra i 4 e i 5 punti percentuale).

2. Qualche breve riflessione sui dati.

Un'analisi razionale dei dati proposti non può che prendere le mosse da una considerazione generale ed innegabile emergente da tali statistiche: contrariamente alle prospettazioni catastrofiche che avevano accompagnato l'entrata in vigore della novella del 2005 in materia prescizionale (legate al timore che la tendenziale riduzione dei termini di prescrizione dei reati potesse comportare una "strage" di processi, riducendo ulteriormente le già scarse possibilità degli stessi di pervenire all'emissione di una pronuncia definitiva prima del calare della mannaia estintiva sul reato), gli anni successivi a tale riforma in materia prescizionale si sono connotati per un *trend di graduale riduzione* del numero delle declaratorie di estinzione del reato per prescrizione (passando dal picco massimo del 2004 di 213.548 pronunce alle 119.581 del 2011, con una diminuzione pari a quasi il 50%).

Resta però da chiedersi in che misura tale generale e significativa riduzione del numero delle declaratorie di prescrizione abbia interessato le diverse fasi e i diversi gradi di giudizio.

Per quanto concerne il *giudizio di primo grado* (la fase sulla quale, peraltro, la generale riduzione dei termini prescizionali, unita all'abbassamento del tetto massimo di prorogabilità dell'effetto estintivo del reato – dalla metà a un quarto – avrebbe dovuto pesare maggiormente in termini di aumento delle pronunce di estinzione del reato) si caratterizza per un *trend di graduale riduzione* (salvo, come visto *supra*, per gli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della novella), che negli ultimissimi anni ha riportato i dati in materia ai livelli registrati *ante* riforma.

Ciò significa che, nonostante la riduzione del tempo messo a disposizione dello Stato per lo svolgimento delle attività di accertamento operata dalla novella *ex Cirielli*, i tribunali di primo grado sono riusciti a mantenere quasi inalterata la propria capacità di rispondere alla domanda di giustizia legata al flusso di procedimenti "in entrata", scongiurando il rischio di moria di processi che si era paventato al momento dell'entrata in vigore della nuova disciplina.

Diverso è il quadro che si prospetta in sede di *secondo grado* di giudizio ove, a fronte dell'intervenuta riduzione dei termini di prescrizione del reato, si è registrato un *tendenziale aumento delle dichiarazioni di prescrizione emesse dal giudice dell'impugnazione*.

Uno degli aspetti più preoccupanti legati all'operare attuale del meccanismo prescrizionale riguarda, infatti, l'aumento del numero delle prescrizioni dichiarate a processo ampiamente avviato, ossia, in sede di giudizio di appello, quando lo Stato ha non solo inequivocabilmente dimostrato il proprio interesse alla persecuzione del crimine, ma è anche pervenuto ad una decisione, pur se non definitiva, in merito ai fatti oggetto di giudizio e alle responsabilità a questi connesse.

Il quadro descritto (il dato del 17% di declaratorie di estinzione per prescrizione rispetto al totale delle pronunce emesse dai giudici di impugnazione sta a significare che *quasi due processi su dieci che approdano in sede di appello finiscono per prescriversi prima che intervenga una sentenza definitiva*) risulta ancora più irrazionale ove si consideri:

1) che ciò comporta un irragionevole spreco di risorse (già scarse e sproporzionate rispetto alla domanda di giustizia e per questo ancora più preziose) che potrebbero essere utilizzate per la proficua conclusione di altri processi;

2) che un tale esito estintivo priva il sistema giudiziario di credibilità nei confronti della collettività (che finirà col considerarlo incapace di sanzionare, nei fatti, la violazione delle disposizioni penali previste dal legislatore) riducendo, anche se indirettamente, la capacità general e special-preventiva del precetto penale stesso (una norma proclamata solo sulla carta e alla quale lo Stato non sappia assicurare effettiva applicazione non potrà servire a distogliere l'autore del reato o la collettività da altri reati, perché farà sorgere negli stessi quella che Beccaria definiva la "lusinga dell'impunità") e quindi, realizzando un risultato opposto rispetto a quello che l'istituto prescrizionale dovrebbe perseguire;

3) che, soprattutto a fronte di una condanna in primo grado, l'istanza di giustizia avanzata dalle vittime del reato subirà una grave e ancor più incomprensibile frustrazione, non del tutto compensata dalla possibilità di ottenere comunque il risarcimento dei danni subiti;

4) che, infine, è evidente il rischio che lo strumento dell'impugnazione venga utilizzato dalle difese non tanto, o non solo, per ottenere un legittimo controllo della sentenza di primo grado ad opera dell'autorità giudiziaria sovraordinata, ma anche come mezzo per dilatare i tempi di svolgimento del processo e lucrare, di conseguenza, la prescrizione del reato (prospettiva resa ancora più allettante dalla riduzione complessiva della durata dei termini di prescrizione e del tetto massimo prescrizionale in presenza di una pluralità di atti interruttivi operata dalla legge *ex Cirielli*).

Quanto poi alle statistiche relative alla fase delle *indagini preliminari*, si rileva una drastica riduzione, a seguito della novella *ex Cirielli*, delle pronunce dichiaranti l'estinzione del reato per prescrizione (dalle 179.130 unità del 2004 si è passati, gradualmente, alle circa 80.484 unità de 2011, con una riduzione complessiva superiore al 50%).

Prima facie, tale dato potrebbe essere interpretato a tutti gli effetti in senso positivo, ossia, come espressione di un più virtuoso funzionamento delle procure che, a fronte dell'accorciamento dei termini di prescrizione, verrebbero indotte ad attivarsi con maggiore tempestività, per riservare alle autorità giudicanti il più ampio spazio possibile per lo svolgimento delle attività di accertamento dei fatti ed attribuzione delle relative responsabilità.

In realtà, tale considerazione risulta solo in parte fondata: da un'analisi comparativa dei dati relativi alle declaratorie di avvenuta prescrizione nel corso delle indagini preliminari e in sede di giudizio di primo grado e di appello, si nota come alla riduzione delle pronunce di estinzione del reato nella fase prodromica all'instaurazione del processo, nonché in sede di giudizio di primo grado (riduzione, in quest'ultimo caso, seguita al *trend* di aumento registratosi negli anni immediatamente successivi alla legge *ex Cirielli*) abbia fatto da contrappunto un tendenziale aumento delle sentenze dichiarative l'intervenuta prescrizione in sede di giudizio di appello, ossia a processo ampiamente avviato.

Il dato della riduzione del numero di decreti di archiviazione del processo per prescrizione potrebbe essere letto, allora, da una parte come segnale di un più virtuoso funzionamento delle procure che, nonostante o in forza della novellata disciplina prescrizionale che accorcia i termini prescrizionali (entrambe le letture paiono verosimili), con una migliore organizzazione nella gestione dei fascicoli sono riuscite a far fronte più proficuamente al carico di lavoro su di esse gravante, garantendo livelli di smaltimento del lavoro giudiziario superiori rispetto al passato³; ma anche, almeno per il numero di procedimenti che pur avendo superato indenni la fase delle indagini preliminari finiscono poi per prescriversi a processo avviato, come ambiguo effetto dell'influenza esercitata dall'incombere della scadenza del termine prescrizionale sull'attività di tutte le autorità preposte all'amministrazione della giustizia. Evidente è, infatti, il rischio che i pubblici ministeri (e poi i giudici di primo grado) si affrettino a "sbarazzarsi" del processo al solo scopo di scaricare la responsabilità della pronuncia di estinzione del reato sull'autorità preposta al segmento di giurisdizione successivo. Anche se la morte del processo appare annunciata, insomma, la macchina giudiziaria continua in questi casi a lavorare, con conseguente spreco di risorse umane e materiali: spreco davvero difficile da giustificare, se si considera come il sistema penale sia afflitto da una generale carenza di tali risorse, che risultano del tutto inadeguate rispetto alla domanda di giustizia cui lo stesso si trova a dover far fronte.

In definitiva: se da un lato va rilevato come, nel complesso, il quadro attuale relativo al funzionamento del meccanismo prescrizionale non mostri per tutte le fasi dell'*iter* processuale le eclatanti patologie che si erano prospettate a fronte dell'introduzione della normativa prevista dalla novella *ex Cirielli*; dall'altro, non si può fare a meno di riconoscere che le 119.581 prescrizioni dichiarate nel 2011 costituiscano, ancora, un segno di evidente *malfunzionamento* dell'istituto, che ne impone un complessivo ripensamento in ottica *de lege ferenda*.

³ Il fatto che, soprattutto per i reati a rischio di prescrizione, la macchina giudiziaria riesca ad accelerare (sia nella fase preliminare che, come visto *supra*, nel giudizio di primo grado) le tempistiche di smaltimento potrebbe creare problemi con riguardo ai procedimenti che, essendo soggetti a termini prescrizionali più ampi, vedrebbero il proprio *iter* accertativo rallentato. Non è questa la sede per l'approfondimento di un siffatto problema, ma si può almeno accennare alla circostanza che, soprattutto per i reati più gravi, esistano strade alternative di accelerazione del relativo percorso processuale (ad esempio la circostanza che normalmente l'imputato si trovi, in tali casi, *in vinculis*)

3. Le proposte di riforma: una partizione fondamentale

A fronte di tali considerazioni, non stupisce che negli ultimi dieci-quindici anni si siano moltiplicate le proposte di riforme dell'istituto prescrizione, in sede parlamentare e dottrinale.

Come si è osservato in dottrina⁴, le linee di intervento prospettate sono distinguibili in due macrocategorie:

a) alla prima appartengono le proposte di riforma che restano fedeli alla scelta, operata dal legislatore con il codice Rocco prima e con la novella *ex Cirielli* in seguito, di strutturare la prescrizione *unitariamente*, e più in particolare attorno ad un *unico compasso temporale* che inizia dalla *commissione del fatto di reato* e si chiude con la pronuncia della *sentenza che definisce il processo con forza di giudicato*;

b) alla seconda sono invece riconducibili le proposte di riforma che attribuiscono al decorso temporale un diverso valore e diversi effetti *prima e dopo* l'instaurazione del procedimento penale a carico del presunto autore del reato, distinguendo – grosso modo, e salve le precisazioni di cui diremo nell'analizzare le singole proposte – tra una *prescrizione 'sostanziale'* (o 'del reato') e una *prescrizione 'processuale'* (o 'dell'azione'), caratterizzate da distinte *rationes* e distinte modalità di funzionamento.

4. Prima opzione: la prescrizione come unico compasso temporale tra commissione del fatto e sentenza definitiva.

Una parte delle proposte di riforma opta, dunque, per il mantenimento dell'attuale fisionomia di fondo: il relativo termine di maturazione decorre dalla data di commissione del reato, e l'unico atto idoneo ad impedirne definitivamente il venire in essere è la sentenza che definisce, con forza di giudicato, il processo (atto che ne segna, dunque, il *dies ad quem*).

La clessidra che segna il tempo concesso all'ordinamento non solo per attivare la macchina giudiziaria nei confronti della commissione di un reato, ma anche per pervenire a una pronuncia definitiva sul caso, viene capovolta al momento della commissione del reato in parola, e il maggiore o minore spazio concesso alle attività processuali di accertamento dei fatti e attribuzione delle relative responsabilità dipenderà fondamentalmente dalla sollecita o tardiva attivazione delle autorità procedenti nell'esercizio dello *ius puniendi*, salva la predisposizione di meccanismi di *sospensione* della prescrizione in concomitanza con momenti specifici di stasi del processo, o della sua *interruzione* in presenza di atti dell'autorità procedente che testimonino in modo inequivoco l'interesse dello Stato alla persecuzione e sanzione del

⁴ Tale distinzione di fondo, anche se con specificazioni ulteriori, si rinviene, tra gli altri, in S. SILVANI, *Il giudizio del tempo: uno studio sulla prescrizione del reato*, Bologna, 2009, p. 392.

reato (con conseguente azzeramento della prescrizione già trascorsa, fermo restando – però – la previsione di un tetto massimo di prorogabilità dell’effetto estintivo del reato connesso al decorso temporale).

4.1. La proposta della Commissione Nordio

In questa direzione si era mosso il progetto di riforma del codice penale elaborato dalla *Commissione Nordio* nel 2005 (sostanzialmente coevo alla legge *ex Cirielli*)⁵.

In particolare, nel tentativo di arginare l’operatività patologica dell’istituto della prescrizione, che si riteneva evidentemente potesse essere esasperata dalla disciplina appena entrata in vigore della *ex Cirielli*, il progetto fissava la durata della prescrizione nella pena massima prevista per il singolo reato, *aumentata però della metà* (o, secondo una soluzione alternativa, *di un terzo*), e salvo in ogni caso un termine minimo di cinque e uno massimo di venti anni (art. 103).

Quanto all’*interruzione* del corso della prescrizione, si proponeva di accordare efficacia interruttiva anche ad atti di natura non giurisdizionale, come la proposizione di querela, dell’istanza, della richiesta (lett. a) o l’interrogatorio reso avanti alla polizia giudiziaria (lett. g). Parallelamente, si proponeva il ritorno alla scelta del codice Rocco di fissare il tetto massimo complessivo, in presenza di atti interruttivi, nel termine prescrizione di base *aumentato della metà* (anziché del quarto previsto dalla *ex Cirielli*).

A completare il quadro degli strumenti predisposti allo scopo di assicurare il rispetto delle esigenze di tempo connesse alla celebrazione del processo, soccorreva, poi, la disciplina relativa alla *sospensione* del corso prescrizione, che veniva estesa a tutti i casi di sospensione del processo, fino all’esaurimento della causa di sospensione stessa.

4.2. Il progetto Mastella

In direzione non dissimile si è mosso nel 2007 il c.d. *Progetto Mastella*⁶, inserito nell’ambito di un disegno di legge elaborato a fronte dell’avvertita esigenza di “dare una risposta “di sistema” al problema antico e ormai indifferibile dell’efficienza del processo, partendo dal principio costituzionale della “ragionevole durata”, nel rispetto, in ogni caso, delle irrinunciabili esigenze della persona offesa dal reato e senza mettere in alcun modo in discussione le garanzie delle parti, il diritto alla difesa”. Lo scopo

⁵ Il testo dell’articolato e dell’introduzione è rinvenibile nel sito www.ristretti.it. ([Commissione Nordio, Progetto di riforma del codice penale](#))

⁶ Ddl “Disposizioni per l’accelerazione e la razionalizzazione del processo penale, nonché in materia di prescrizione dei reati, recidiva e criteri di ragguaglio tra pene detentive e pene pecuniarie” presentato alla camera il 16 maggio 2007.

proclamato è, in particolare, quello di “restituire ai cittadini la Giustizia, dal momento che una giustizia lenta, anche se giusta, non è Giustizia”⁷.

Tale obiettivo viene perseguito anche attraverso una proposta di revisione dell’istituto prescrizione, all’insegna della ricerca di un punto di equilibrio tra l’affermazione della pretesa punitiva dello Stato e il diritto dell’imputato a un processo definito in tempi ragionevoli.

A tale scopo si prevedeva in primo luogo, un *generale aumento della durata dei termini di prescrizione* rispetto alla disciplina della *ex Cirielli*, che vengono qui ancorati alla *pena massima edittale aumentata della metà* (art. 7 lett. e).

La scelta di non ritornare al modello – proprio della versione originaria dell’art. 157 c.p. – di commisurazione dei termini prescrizionali fondato sullo “scaglionamento” dei reati per fasce di gravità viene motivata sulla base di due considerazioni: l’eccesso di tassatività proprio di una siffatta modulazione, e l’esigenza di evitare le disparità di trattamento tra reati edittalmente puniti in modo differente cui la stessa darebbe luogo⁸.

Con una ulteriore scelta di continuità rispetto alla disciplina prevista dalla legge *ex Cirielli*, viene mantenuto un tetto minimo di durata dei termini (*ex art. 7 lett. e, lett. a*, sei anni per i delitti e quattro per le contravvenzioni), mentre il tetto massimo di prorogabilità degli stessi (anche in presenza di una pluralità di atti interruttivi che determinano la decorrenza *ex novo* del termine di base) viene graduato non più sulla base delle caratteristiche soggettive del presunto colpevole (e dunque sulla sua condizione di delinquente primario o recidivo), ma su quella della gravità dei reati (*ex art. 7 lett. e, lett. b*, venti anni per i reati ordinari e trenta per i delitti di maggiore gravità, in particolare, quelli previsti ai sensi dell’art. 51 co. 3-*bis* e 3-*quater*).

Una novità riguarda, invece, la disciplina dei reati puniti con pene diverse dalla detentiva e dalla pecuniaria nonché delle sanzioni applicate dal giudice di pace diverse dalla pena pecuniaria: in questi casi, si prevede l’applicazione del termine prescrizione unitario di sei anni che, coincidendo con il tetto minimo previsto per le ipotesi delittuose, risulterebbe idoneo ad escludere i dubbi di legittimità costituzionale sollevati con riferimento all’art. 52 del D.lgs. 274/2000 in base alla disciplina vigente⁹.

Quanto alla *sospensione*, si propone un ampliamento del novero delle situazioni di stallo procedimentale idonee a sospendere il termine, dando rilievo ai casi di stasi procedimentale riconducibili all’attività dell’imputato, col fine di scoraggiare le strategie difensive improntate ad un uso distorto delle garanzie processuali con scopi meramente dilatori. In particolare, ai sensi dell’art. 7 lett. g, si prevede una modifica dell’art. 159 c.p., attraverso l’aggiunta tra le cause di sospensione del corso prescrizione: 1) della presentazione di dichiarazione di *ricusazione* ai sensi dell’art. 38 c.p.p.; 2) della concessione del *termine a difesa* in caso di rinuncia, revoca,

⁷ Presentazione del progetto ad opera del ministro Guardasigilli Clemente Mastella e proposta di articolato, reperibile sul sito del Parlamento www.camera.it ([Atti parlamentari, Camera dei Deputati, N. 2664](#))

⁸ *Presentazione del progetto*, cit., p. 10.

⁹ *Presentazione del progetto*, cit., p. 11.

incompatibilità e abbandono della difesa; 3) della sospensione del processo disposta ai sensi dell'art. 484-bis c.p.p.; 4) della *sospensione del processo con messa alla prova*, dalla data di accoglimento dell'istanza; 5) della *richiesta di estradizione* di un imputato all'estero, per tutto il tempo decorrente dalla richiesta alla effettiva estradizione.

In materia di *interruzione*, poi, il novero degli atti idonei ad arrestare il decorso prescrizionale e a farlo decorrere *ex novo* (art. 160 c.p.) viene arricchito di due ulteriori ipotesi: *l'interrogatorio delegato alla polizia giudiziaria* e *l'avviso di conclusione delle indagini preliminari*.

Infine, il progetto prevede un blocco definitivo del corso prescrizionale, *anteriore al formarsi del giudicato*, in due ipotesi specifiche: *a)* nel caso in cui la prescrizione sia interrotta dall'emissione della sentenza di condanna e il ricorso per cassazione presentato dall'imputato contro tale pronuncia venga dichiarato inammissibile, nonché *b)* nel caso di conferma della sentenza di condanna da parte della Corte d'Appello (o di riforma della sentenza di primo grado limitatamente alla specie e alla misura della pena), laddove il successivo ricorso per cassazione venga rigettato.

5. Seconda opzione: la distinzione tra prescrizione 'sostanziale' e 'processuale'.

Accanto alle posizioni dottrinali e legislative più 'conservatrici', che non si discostano dalla scelta di fondo, operata dal legislatore nel Codice Rocco e dalla successiva novella *ex Cirielli*, di considerare la prescrizione alla stregua di un unico compasso temporale che si snoda dalla commissione del fatto di reato fino alla sentenza definitiva, si registrano in numero sempre maggiore proposte di riforma più radicale dell'istituto, tutte riconducibili all'idea secondo cui sia necessario operare una distinzione tra gli effetti che possono riconnettersi al decorso del tempo, rispettivamente, *prima* e *dopo* l'instaurazione del processo penale.

La prospettiva dalla quale muovono tali progetti è quella secondo la quale le tradizionali *rationes* poste a fondamento dell'istituto prescrizionale (ossia, l'oblio sociale dei fatti connesso al decorso del tempo e al mancato attivarsi delle autorità procedenti nella persecuzione del reato, con il conseguente scemare della funzione general-preventiva della sanzione penale; l'attenuarsi della funzione special-preventiva e rieducativa della pena nei confronti di un soggetto con buone probabilità divenuto "altro" rispetto all'autore del reato; le difficoltà probatorie connesse alla persecuzione del reato ad eccessiva distanza di tempo dalla sua commissione) possano valere soltanto per la prescrizione maturata *prima* dell'instaurazione del procedimento penale: prima, cioè, che lo Stato abbia dimostrato in modo inequivoco il proprio interesse alla persecuzione del reato.

Dopo tale momento, invece, la preminenza non andrebbe più assegnata alla tutela degli interessi che la dottrina tradizionale considera alla base della prescrizione, ma ad una diversa esigenza: segnatamente, quella di garantire all'imputato la *ragionevole durata del processo* cui è sottoposto, bilanciando tale interesse con quello pubblico alla persecuzione e sanzione del reato.

Sulla base di tale premessa concettuale, si propone allora una distinzione di fondo tra “prescrizione del reato” e “prescrizione del procedimento”: la prima, di natura *sostanziale*, destinata ad operare *prima* dell’instaurazione del procedimento penale, a partire da *dies a quo* rappresentato dalla commissione del reato; la seconda, di natura *processuale*, idonea ad estinguere il procedimento e l’azione penale (ove esercitata), e destinata ad operare, sostituendosi alla prescrizione sostanziale, *dopo* l’instaurazione del procedimento o del processo, con lo scopo di garantirne la ragionevole durata.

Pur accomunate da tale sostrato comune, le proposte di riforma in parola si distinguono sotto diversi aspetti:

1) rispetto all’atto considerato idoneo a fungere da “spartiacque” tra i due distinti compassi temporali prescrizionali (individuato di volta in volta nell’acquisizione della *notitia criminis* da parte della polizia giudiziaria; nell’iscrizione del reato nell’apposito registro *ex art. 335 c.p.p.*; nel momento in cui il soggetto venga a conoscenza dell’addebito imputatogli; nell’atto di esercizio dell’azione penale ad opera del p.m.; o ancora nel rinvio a giudizio disposto dal gip);

2) rispetto alla scelta del metodo di “contingentamento” dei tempi processuali, funzionale a garantire la ragionevole durata del procedimento (individuazione di un unico *termine massimo complessivo di durata del procedimento*, ovvero di una *pluralità di termini di fase* per i diversi stati e gradi del processo, eventualmente affiancati da meccanismi interruttivi e sospensivi di tali termini);

3) rispetto agli effetti connessi al maturare della prescrizione del processo, che, se in alcune proposte restano sostanzialmente identici a quelli previsti dalla disciplina *ex lege ex Cirielli* (interruzione definitiva del processo con vanificazione di tutte le attività svolte sino a quel momento), in altre vengono ridimensionati perché considerati eccessivamente drastici (optandosi a favore del riconoscimento di una certa efficacia alle sentenze interlocutorie di condanna intervenute prima dello spirare del termine del *délai raisonnable*).

5.1. La proposta di legge Kessler e a.

Tra le proposte di riforma *anteriori all’entrata in vigore della legge ex Cirielli* (2005) fondate sulla distinzione tra prescrizione ‘sostanziale’ e ‘processuale’, si segnala anzitutto la *proposta di legge Kessler* (n. 1302) presentata alla Camera l’11 luglio 2001, recante “Modifiche al codice penale in materia di prescrizione del reato”¹⁰.

Tale progetto di riforma prevedeva appunto l’introduzione di due diversi tipi di prescrizione: una *prescrizione del reato* volta ad istituire il termine massimo (decorrente dal giorno di commissione del reato e graduato secondo la sua gravità) entro cui lo Stato avrebbe dovuto far valere la propria pretesa punitiva nei confronti

¹⁰ Per il testo del progetto e della relativa Relazione si consulti il sito www.parlamento.it ([Atti parlamentari, Camera dei Deputati, n. 1302](#))

del crimine attraverso l'esercizio dell'azione penale; e una prescrizione dell'azione, decorrente dal giorno di esercizio dell'azione penale ad opera del p.m., la cui durata veniva modellata sulla base delle concrete vicende processuali, allo scopo di sanzionare inerzie e ritardi non ragionevoli¹¹.

Con riferimento alla prescrizione di natura sostanziale, l'art. 1 del progetto di legge, oltre a sancire l'imprescrittibilità per i delitti di strage – se dal fatto fosse derivata la morte di più persone – e di genocidio, confermava la modulazione all'epoca vigente dei termini di estinzione del reato sulla base della suddivisione dei reati in distinte fasce di gravità. Segnatamente, i termini di prescrizione prima dell'esercizio dell'azione penale erano stabiliti nella misura di: 1) quindici anni, per i delitti sanzionati con la pena alla reclusione non inferiore a dieci anni; 2) dieci anni, per i delitti sanzionati con la pena alla reclusione non inferiore a cinque anni; 3) cinque anni, per i reati sanzionati con la pena alla reclusione inferiore a cinque anni o la pena dell'arresto o della multa; 4) tre anni per tutti gli altri reati. Nell'ipotesi poi di un evento interruttivo anteriore all'esercizio dell'azione penale (in pratica confinato all'ipotesi dell'ordinanza che applica misure cautelari), tali termini potevano essere prolungati sino alla metà.

Dopo l'esercizio dell'azione penale, si prevedeva invece (nell'ambito dello stesso novellando art. 157 del codice penale) un termine prescrizionale di quattro o cinque anni (a seconda della minore o maggiore gravità del reato), associato alla previsione di cause di interruzione della prescrizione in concomitanza con gli atti di definizione e di avvio dei diversi gradi di giudizio¹², senza che fosse previsto alcun tetto massimo di prolungamento di tale prescrizione "processuale". Con la conseguenza di una rinnovabilità potenzialmente *ad infinitum* del termine, in concomitanza con ogni nuova fase processuale.

Per quanto concerne poi, nello specifico, la disciplina della sospensione del decorso prescrizionale, con gli articoli 3 e 4 del progetto di legge si prevedeva l'introduzione di ulteriori e specifiche ipotesi sospensive: la rogatoria all'estero (in considerazione dei bisogni di tempo fisiologicamente connessi all'espletamento di tale richiesta); il tempo in cui il procedimento fosse sospeso o rinviato per impedimento dell'imputato o del suo difensore, sempre che la sospensione o il rinvio non fossero disposti per esigenze di acquisizione della prova o a seguito di concessione di termini per la difesa; il tempo in cui il procedimento fosse sospeso o rinviato a causa della mancata presentazione, dell'allontanamento o della mancata partecipazione di uno o più difensori che rendessero privo di assistenza uno o più imputati.

¹¹ Relazione al progetto di legge, cit., punto 2.

¹² Relazione al progetto di legge, cit., punto 2. In particolare, ai sensi dell'art. 5 della proposta di legge, si prevedeva una modifica dell'art. 160 c.p. relativo alle vicende interruttrive del corso prescrizionale, identificando come atti dotati di tale efficacia, oltre all'ordinanza che applica le misure cautelari personali: 1) il decreto penale di condanna; 2) la sentenza che definisce il grado di giudizio; 3) la sentenza di cui all'art. 623 c.p.p.; 3) l'opposizione al decreto penale di condanna; 4) l'atto di impugnazione alla sentenza che definisce il grado di giudizio. Tali atti (che fungono da spartiacque tra i diversi gradi di giudizio) consentivano dunque l'azzeramento e la decorrenza *ex novo* del termine di prescrizione dell'azione per il quale, a differenza della prescrizione del reato, non era previsto un tetto massimo di durata.

Il pregio di una siffatta disciplina, secondo il proponente, sarebbe consistito nella sua capacità di limitare comportamenti processuali ostruzionistici volti a sabotare il processo (invece premiati dalla disciplina in vigore): la previsione di nuove cause sospensive (sul modello di quelle sancite in materia di termini di durata della custodia cautelare), l'effetto interruttivo attribuito alle impugnazioni e la mancanza di un tetto massimo alla prescrizione dell'azione penale, infatti, "eliminano di per sé l'incentivo e la facile tentazione a comportamenti dilatori, senza limitare o pesare in alcun modo sulle garanzie processuali dell'imputato"¹³.

Un ultimo cenno merita, poi, la normativa transitoria prevista dal progetto di legge: all'art. 6 il progetto statuiva l'applicabilità della nuova normativa a tutti i processi pendenti, in base al principio *tempus regit actum*: "il principio di irretroattività della legge penale di cui all'articolo 25, secondo comma, della Costituzione, deve ritenersi circoscritto alla sola area delle fattispecie incriminatrici e di quelle incriminatorie. Nemmeno può invocarsi un presunto diritto o aspettativa alla prescrizione dei reati fornito di una qualche tutela costituzionale"¹⁴.

5.2. Le proposte Fassone e a.

Sostanzialmente nella stessa direzione si era mosso un altro *progetto legislativo* (n. 260), d'iniziativa del senatore Fassone e altri, comunicato alla presidenza il 20 giugno 2001 e recante "Nuova disciplina della prescrizione del reato"¹⁵.

Preso atto dell'elevato numero di declaratorie di prescrizione relative ai reati contravvenzionali e ai delitti puniti con pene non elevate cui la disciplina del codice Rocco aveva dato luogo in quegli anni, e considerate le pesanti distorsioni generate da tale tendenza dei processi relativi ai c.d. "reati satellite" a concludersi con un nulla di fatto¹⁶, il sen. Fassone identificava come punto di partenza dell'intervento legislativo di

¹³ *Relazione al progetto di legge*, cit., punto 3.

¹⁴ *Relazione al progetto di legge*, cit., punto 5.

¹⁵ Per il testo del progetto e della relativa Relazione si consulti il sito www.parlamento.it ([Atti parlamentari, Senato della Repubblica, N. 260](#))

¹⁶ Il senatore Fassone, nella Relazione introduttiva al progetto di legge cit., p. 2, aveva riscontrato come tale iperoperatività del meccanismo prescrizionale comportasse nei fatti: 1) una disegualianza tra i cittadini, dal momento che soltanto i più abbienti potevano permettersi difese capaci di prolungare ad arte i tempi del processo per far loro lucrare il beneficio prescrizionale; 2) uno squilibrio di valore tra i reati prescritti, dal momento che, essendo il termine prescrizionale ragguagliato alla pena edittale prevista per ogni reato ed essendo i criteri utilizzati dal legislatore del 1930 per la determinazione della pena edittale più gravosi di quelli adottati dal legislatore contemporaneo, ne discendeva che, paradossalmente, si sottraessero alla prescrizione reati considerati gravi secondo l'ideologia degli anni '30, mentre vi ricadessero reati di più recente individuazione relativi a beni di interesse comune molto rilevanti ma sanzionati con pene inferiori rispetto ai primi; 3) una distorsione rispetto allo svolgimento del lavoro giudiziario, dal momento che i magistrati erano indotti a spingere a valle il disvalore della pronuncia di prescrizione, accollandola all'autorità del segmento di giurisdizione successivo, con un evidente spreco di risorse sottratte alla celebrazione di processi che invece avrebbero potuto evitare la mannaia estintiva prescrizionale; 4) una distorsione in materia di scelte politica giudiziaria: a fronte della crisi delle procure determinata dalla

propria iniziativa una “spassionata riflessione sulla reale *ratio* della prescrizione”, affinché l’istituto fosse liberato dalle “passioni corporative che in esso (vedevano) una comoda via d’uscita dalle difficoltà giudiziarie, e quindi una sorta di diritto acquisito”¹⁷.

In particolare, nel proporre una distinzione tra il concetto di *prescrizione del reato* e di *prescrizione del procedimento* (da disciplinarsi, questa volta, nella sede sua propria, ossia nel *codice di procedura penale*¹⁸), il progetto riconosceva distinte *rationes* alla base dell’effetto, rispettivamente, sostanziale ed estintivo del reato, e processuale, impeditivo di ulteriori attività procedurali: nel primo caso, il disinteresse pubblico a perseguire un determinato reato, che poteva presumersi nel momento in cui, entro una certa misura di tempo, la collettività (incarnata dalla giurisdizione) non si fosse per nulla attivata nella persecuzione; nel secondo caso, l’interesse antagonista del cittadino sottoposto a processo “a vedersi sciolto da tale soggezione entro un tempo definito”¹⁹.

Muovendo dalla citata distinzione, il progetto individuava quale momento idoneo a costituire lo spartiacque tra i due compassi temporali estintivi *l’acquisizione della notitia criminis da parte della polizia giudiziaria*.

Prima di tale atto si riconosceva dunque cittadinanza alla *prescrizione sostanziale*, i cui termini di maturazione venivano graduati sulla base dell’appartenenza dei reati a tre distinte fasce di gravità: a) quindici anni per i delitti sanzionati con la pena della reclusione non inferiore a dieci anni; b) dieci anni per i delitti sanzionati con la pena della reclusione non inferiore a cinque anni; c) cinque anni per gli altri delitti o per le contravvenzioni (art. 1 co. 1).

A partire dalla presa di consapevolezza della macchina giudiziaria rispetto alla commissione del crimine, invece, andava garantita la ragionevole durata del processo di accertamento dei fatti e di attribuzione delle relative responsabilità. A tale scopo, il disegno di legge si affidava alla previsione nel codice di procedura penale di una causa di “improcedibilità del procedimento” legata al decorso di successivi *termini biennali* decorrenti tra la presentazione dell’autorità giudiziaria della *notitia criminis* e i successivi *atti interruttivi* previsti dal c.p.p., comprendenti taluni atti tipici delle indagini preliminari e poi gli atti che introducono e definiscono i distinti gradi di giudizio. Non era prevista la fissazione di alcun tetto massimo della prescrizione del procedimento in presenza di atti interruttivi, mentre venivano disciplinate una serie di ipotesi di *sospensione* di tali termini.

sovraabbondanza della domanda di giustizia rispetto alla capacità di smaltimento dell’apparato, il legislatore avrebbe affidato al binomio “prescrizione + termini per le indagini preliminari” il compito di “dare morte silenziosa ai reati esuberanti”, immunizzando un certo tipo di autore e costruendo una sorta di pretesa sociale alla prescrizione con esiti di evidente ineffettività per il processo penale che finiva per rinnegare la propria essenza e proclamare la propria impotenza a fronte dello scorrere del tempo.

¹⁷ *Relazione di accompagnamento al progetto di legge*, cit., p. 4.

¹⁸ L’art. 3 della proposta di legge prevedeva infatti l’inserimento, nel Titolo III del Libro V della Parte seconda del codice di procedura penale, dopo l’articolo 346 di un art. 346-bis rubricato “Improcedibilità del procedimento”, di un art. 346-ter relativo alla “Sospensione del corso della prescrizione” e di un art. 346-quater inerente agli “Effetti della sospensione e della interruzione”.

¹⁹ *Relazione di accompagnamento al progetto di legge*, cit., p. 4.

Il secondo disegno di legge presentato dagli stessi firmatari nel 2004 (n. 2699), recante “Disposizioni in materia di prescrizione del reato alla luce del principio della ragionevole durata del processo”²⁰, mantiene l’impianto del precedente, salvo per alcune modifiche apportate in materia di sospensione del corso della prescrizione processuale.

Partendo dalla considerazione, già enunciata nella Relazione di accompagnamento al primo disegno di legge, della “debolezza” delle *rationes* tradizionalmente poste a fondamento della prescrizione rispetto alla disciplina vigente in materia²¹, Fassone rimarcava l’esigenza di cambiare la prospettiva di approccio al tema.

In primo luogo, veniva confermata la distinzione, già proposta nel disegno di legge n. 260, tra prescrizione del reato e prescrizione del procedimento: la prima, di carattere sostanziale, rispetto alla quale poteva essere recuperata la giustificazione tradizionale dell’istituto identificata nell’affievolirsi della memoria del fatto e dell’interesse collettivo alla sua persecuzione, una volta trascorso un considerevole lasso di tempo (proporzionato alla gravità del reato stesso) dalla sua commissione; la seconda, di natura processuale, che si muoveva nel solco dell’esigenza di una ragionevole durata del processo e chiamata a temperare due interessi configgenti, quello dell’imputato a non restare involto nel sistema penale per un tempo indefinito e quello dell’istituzione procedente a poter concludere il procedimento “senza essere penalizzata da altro che non fosse la propria scarsa sollecitudine”²².

A fronte della prevedibile obiezione fondata sul presunto raddoppiamento dei tempi di prescrizione derivante da tale proposta di riforma, il senatore Fassone metteva in luce come la scelta della presentazione della *notitia criminis* all’autorità

²⁰ L’articolato del progetto di legge e la Relazione di accompagnamento sono rinvenibili sul sito del Parlamento ([Atti parlamentari, Senato della Repubblica, N. 2699](#))

²¹ Da un lato, il presunto svanire dell’interesse collettivo alla punizione di fatti lontani nel tempo risultava contraddetto non soltanto dalla individuazione, per determinate categorie di reati, di termini prescrizionali molto brevi che non consentivano di presumere un effettivo oblio dei fatti, ma anche dalla circostanza che, in molti casi, la macchina giudiziaria, attivatasi nella persecuzione del reato, fosse poi costretta ad intraprendere una vera e propria corsa contro il tempo per impedire che il reato rispetto al quale avesse ampiamente dimostrato il proprio interesse ad esercitare lo *ius puniendi* finisse per perire sotto la mannaia estintiva del meccanismo prescrizionale.

D’altro canto, la presunzione delle difficoltà probatorie cui l’imputato sarebbe andato incontro nei casi di celebrazione del processo a eccessiva distanza di tempo dalla commissione del reato poteva valere come giustificazione dell’operare del meccanismo di prescrizione solamente per i casi in cui l’imputato avesse ricevuto notizia dell’accusa a proprio carico solo dopo molto tempo e, in ogni caso, non poteva che risultare illogica la diversificazione dei termini di “affidabilità” delle prove sulla base della gravità dei reati.

In ultimo, l’aspettativa dell’imputato a non restare involto per un tempo indefinito nel sistema penale poteva considerarsi legittima solo nei casi in cui la irragionevole durata del procedimento fosse imputabile a soggetti diversi dall’accusato e non nelle ipotesi in cui fosse quest’ultimo a determinare il protrarsi del processo con un atto proprio e di suo esclusivo interesse. Cfr. *Relazione di accompagnamento al progetto di legge*, cit., p. 3-4.

²² *Relazione di accompagnamento al progetto di legge*, cit., p. 4.

pubblica come atto idoneo a fungere da spartiacque tra i due istituti prescrizionali assicurasse una consumazione praticamente immediata del primo compasso temporale estintivo (pervenendo la notizia di reato all'autorità giudiziaria, di regola, a poca distanza di tempo dalla commissione del reato stesso) e dunque, nei fatti, una riduzione del termine base di prescrizione del reato (misurato in anni) ai pochi giorni o poche settimane intercorrenti tra la commissione del reato e l'emersione della relativa notizia presso l'autorità giudiziaria. L'architettura complessiva della riforma si sarebbe risolta, allora, in un tendenziale accorciamento dei tempi in materia prescrizionale.²³

Riguardo alla disciplina specifica dei due meccanismi prescrizionali, il progetto di legge prevedeva, con riferimento al primo, un ampliamento del numero delle classi di gravità in cui far confluire i singoli reati allo scopo di individuare il termine di prescrizione applicabile (art. 1): a) venti anni per i delitti sanzionati con la pena della reclusione non inferiore a ventiquattro anni; b) quindici anni per i delitti sanzionati con la pena della reclusione non inferiore a dieci anni; c) dieci anni per i delitti sanzionati con la pena della reclusione non inferiore a cinque anni; d) cinque anni per gli altri delitti o contravvenzioni punite con la pena dell'arresto, solo o congiunto a pena pecuniaria; e) tre anni per le contravvenzioni punite con la sola pena pecuniaria.

Con riguardo, invece, alla prescrizione del procedimento, presa coscienza del fatto che la previsione di termini di fase rigidi per i diversi segmenti processuali allettasse, al pari dell'individuazione di un tetto massimo complessivo di durata del procedimento, comportamenti ostruzionistici ad opera delle difese, i senatori, questa volta, sottolineavano la necessità di un ripensamento della disciplina che combinasse due formule: da un lato, l'individuazione di segmenti processuali ai quali far corrispondere un tempo massimo di svolgimento adeguato (termine di fase); dall'altro, la previsione di numerose e tassative cause di sospensione della decorrenza di tali termini in presenza dei c.d. tempi morti del procedimento, ossia, nei casi in cui il tempo non potesse essere utilizzato ai fini del processo, ma fosse destinato a scorrere inutilmente.

Quanto alla fissazione dei termini di fase, il progetto optava ancora per la fissazione di un unitario termine biennale valido sia per la fase delle indagini preliminari, prodromica all'instaurazione del processo in senso stretto, che per ogni ulteriore grado di giudizio (primo grado, appello, giudizio avanti alla Cassazione ed eventuali giudizi di rinvio)²⁴. Peraltro, allo scopo di meglio garantire il corretto espletamento delle attività di accertamento si prevedeva (art. 346-*bis* co. 2), in presenza di particolari esigenze processuali, la prorogabilità di tali termini (nel limite di sei mesi) ad opera del giudice, attraverso l'imputazione di tali periodi alla fase precedente (ove il relativo termine non fosse stato totalmente utilizzato) o il loro scomputo dal tempo della fase successiva²⁵.

²³ *Relazione di accompagnamento al progetto di legge*, cit., p. 4.

²⁴ L'art. 3 prevedeva l'introduzione nel codice di procedura penale di un novello art. 346-*bis* rubricato "Prescrizione del procedimento".

²⁵ Nel caso di rogatorie internazionali, il termine di fase poteva, invece, essere aumentato per tutto il tempo necessario al loro espletamento (art. 346-*bis* co. 3).

Riguardo, invece, alla disciplina delle ipotesi *sospensive* del corso prescrizionale, l'art. 3 co. 2 del progetto di legge prevedeva l'introduzione nel codice di procedura penale di un novello art. 346-*ter* rubricato "Sospensione del corso della prescrizione del procedimento" che prevedesse la sospensione dei termini indicati all'art. 346-bis:

a) nei casi di autorizzazione a procedere o di questione deferita ad altro giudice, e in ogni caso in cui la sospensione del procedimento penale è imposta da una particolare disposizione di legge;

b) nell'udienza preliminare e nella fase del giudizio, durante il tempo in cui l'udienza o il dibattimento sono sospesi o rinviati per impedimento dell'imputato o del suo difensore, ovvero su richiesta dell'imputato o del suo difensore, sempre che la sospensione o il rinvio non siano stati disposti per assoluta necessità di acquisizione della prova;

c) nell'udienza preliminare e nella fase del giudizio, durante il tempo in cui l'udienza o il dibattimento sono sospesi o rinviati a causa della mancata presentazione, dell'allontanamento o della mancata partecipazione di uno o più difensori, che rendano privi di assistenza uno o più imputati;

d) per il tempo necessario a conseguire la presenza dell'imputato estradando.

Un ultimo appunto meritano, poi, la previsione relativa alla possibilità per l'imputato di richiedere la prosecuzione del procedimento anche a fronte della maturazione dei presupposti per la prescrizione ai sensi dell'art. 346-bis c.p.p. (l'art. 3 co. 3 prevedeva un novello art. 346-quater rubricato "Richiesta di prosecuzione") e la disciplina transitoria che escludeva l'applicabilità delle nuove disposizioni (sia relative alla prescrizione sostanziale che processuale) ai processi pendenti nei casi in cui avessero una portata più sfavorevole per l'imputato rispetto alle norme previgenti (art. 5).

5.3. La proposta di Grevi

Nella stessa direzione si muove, in dottrina, la proposta di riforma di Grevi²⁶. Nel riflettere sulle odierne modalità operative del meccanismo prescrizionale, l'autore rileva come tale causa estintiva, operando all'interno di un'attività processuale in molti casi già ampiamente avviata, finisca col trasformarsi in una causa di ineffettività del processo, impedendogli, nei fatti, di conseguire il proprio esito naturale, ossia, la sentenza sul tema della imputazione.

La maggiore distorsione connessa all'operare dell'istituto prescrizionale risiede nel fatto che la scadenza dei termini di estinzione del reato venga con sempre maggiore frequenza a configurarsi come "una sorta di via di fuga, neppur troppo eccezionale, dal

²⁶ GREVI V., *Prescrizione del reato ed effettività del processo tra sistema delle impugnazioni e prospettive di riforma*, in *Convegni di studio Enrico de Nicola, Problemi attuali di diritto e procedura penale. Sistema sanzionatorio: effettività e certezza della pena*, Milano, 2002, pp. 189 ss.

giudicato di merito, spesso propiziata e perfino cercata dagli stessi imputati attraverso condotte di stampo dilatorio”²⁷.

L’unica via d’uscita da tale evidente *impasse* risiederebbe, secondo l’autore, in una revisione globale della disciplina della prescrizione nei suoi rapporti con il processo penale, allo scopo di superare l’obiettivo ambiguità che connota la relativa disciplina normativa: il legislatore confonde, infatti, due fenomeni estintivi e due concetti di prescrizione che invece andrebbero tenuti debitamente distinti, perché connessi, rispettivamente, alla dimensione sostanziale, da un lato, e a quella processuale, dall’altro, dell’istituto in parola²⁸.

Soltanto nelle ipotesi in cui nessuna iniziativa di impulso procedurale abbia fatto seguito alla commissione del reato potrà operare la prescrizione del reato, fondata sul venir meno dell’interesse pubblico alla repressione dell’illecito penale a causa del decorso di un certo periodo di tempo dalla commissione del fatto; nei casi in cui, invece, si sia dato luogo ad un tempestivo avvio delle attività di indagine, la prescrizione potrà trovare spazio non in quanto istituto ispirato ad esigenze di natura sostanziale (come lo sono il presunto oblio sociale dei fatti di reato e le difficoltà probatorie connesse al decorso del tempo), ma esclusivamente come meccanismo estintivo connesso all’esigenza di evitare una ingiustificata dilatabilità *sine die* della durata del processo e di rispettare l’interesse oggettivo alla ragionevole durata del processo sancito dall’art. 111 co. 2 Cost. (in tal caso dovrà parlarsi di prescrizione del procedimento)²⁹.

Per quanto concerne, nello specifico, la disciplina relativa alla prescrizione di natura processuale, in primo luogo, l’autore individua come *dies a quo* di decorrenza del relativo termine di maturazione (e al contempo, come atto idoneo a fungere da spartiacque rispetto alla prescrizione sostanziale) l’iscrizione della notizia di reato nell’apposito registro, ai sensi dell’art. 335 c.p.p.

In secondo luogo, con riferimento all’individuazione dei *termini di durata ragionevole del processo*, Grevi sostiene che tale ragionevolezza vada rapportata all’effettivo svolgimento di ogni singola vicenda giudiziaria, e dunque, debba essere commisurata ai tempi tecnici obiettivamente richiesti dalla natura e dalla complessità del processo: il riferimento è, in particolare, a tutti “i “tempi vivi” in concreto resi necessari dagli accertamenti finalizzati alla verifica dell’ipotesi accusatoria nonché dal rispetto delle garanzie che a tali accertamenti si riconnettono, con esclusione, invece,

²⁷ GREVI V., *Prescrizione del reato ed effettività del processo tra sistema delle impugnazioni e prospettive di riforma*, cit., p. 221.

²⁸ GREVI V., *Prescrizione del reato ed effettività del processo tra sistema delle impugnazioni e prospettive di riforma*, in *Convegni di studio Enrico de Nicola, Problemi attuali di diritto e procedura penale. Sistema sanzionatorio: effettività e certezza della pena*, Milano, 2002, pp. 189 ss. L’autore in proposito afferma: “un conto è, infatti, che il fenomeno estintivo si realizzi sul piano sostanziale quale riflesso della rinuncia dello Stato alla “pretesa punitiva” ... allorché tale pretesa non sia stata esercitata, nemmeno attraverso l’attività d’indagine, entro un certo periodo di tempo dalla commissione del fatto ...; altro conto, invece, è che il fenomeno estintivo si realizzi sul piano processuale, quale riflesso del decorso di un certo periodo di tempo, nonostante l’avvio delle indagini, il successivo esercizio dell’azione penale e la celebrazione del processo ...”.

²⁹ GREVI V., *Prescrizione del reato ed effettività del processo tra sistema delle impugnazioni e prospettive di riforma*, cit., p. 221-222.

dei “tempi morti” riconducibili a negligenze dell’autorità procedente o a disfunzioni non giustificate degli apparati giudiziari”.³⁰

Il metodo di contingentamento dei tempi processuali cui l’autore sceglie di affidarsi consiste, nello specifico, nell’*individuazione di termini di durata ragionevole dei diversi stati e gradi del processo* (in base al criterio “della massima aderenza alle reali caratteristiche di ogni singolo procedimento”), perché ritenuto più idoneo rispetto alla fissazione di un tetto massimo oltre il quale non possa essere prorogato il decorso prescrizione, ad evitare le tecniche difensive di stampo dilatorio.

Quanto alle vicende interruttive e sospensive, si prevede, rispettivamente, l’azzeramento del termine prescrizione e il suo decorso *ex novo* in presenza di ogni atto tipico sintomatico del progredire processuale, atto che dovrà seguire all’immediato antecedente entro i termini prestabiliti dalla legge; d’altro canto, i termini di prescrizione resteranno sospesi in tutte le ipotesi in cui il procedimento penale debba essere sospeso o rinviato o debba subire una stasi a causa di un blocco dell’attività procedurale predeterminata dalla legge.³¹

Dopo aver scandito per grandi linee gli interventi normativi auspicati in materia prescrizione, l’autore si sofferma su un’ultima considerazione relativa all’opportunità di predisporre, in parallelo, meccanismi normativi di compensazione - da affidare al prudente apprezzamento del giudice - per evitare che l’esercizio della giurisdizione penale “possa essere mortificato dall’effetto fulminante della prescrizione penale” nei casi di paralisi dell’attività processuale per obiettivo impedimento al progredire dell’itinerario processuale (ad esempio nelle ipotesi di rogatoria internazionale) o imputabili ad iniziative di parte manifestamente volte ad allontanare in modo strumentale la definizione del processo (l’autore allude, in particolare, al fenomeno delle impugnazioni pretestuose)³².

Soprattutto con riferimento a quest’ultima circostanza, l’opportunità di un intervento in tale direzione si fonderebbe, secondo l’autore, sulla logica ispiratrice dello stesso principio di ragionevole durata del processo che, secondo quanto già affermato dalla giurisprudenza di Strasburgo, renderebbe contraddittorio “prevedere l’estinzione di un procedimento penale per prescrizione nei confronti di un imputato che, attraverso le sue iniziative, fa di tutto per tenerlo in vita, anzi per differirne nel tempo la conclusione”³³.

5.4. La proposta di Giunta e Micheletti.

³⁰ GREVI V., *Prescrizione del reato ed effettività del processo tra sistema delle impugnazioni e prospettive di riforma*, cit., p. 222.

³¹ GREVI V., *Prescrizione del reato ed effettività del processo tra sistema delle impugnazioni e prospettive di riforma*, cit., p. 223.

³² GREVI V., *Prescrizione del reato ed effettività del processo tra sistema delle impugnazioni e prospettive di riforma*, cit., p. 223.

³³ GREVI V., *Prescrizione del reato ed effettività del processo tra sistema delle impugnazioni e prospettive di riforma*, cit., p. 224.

Preso atto dei meriti ascrivibili alle prospettive di riforma appena esaminate, altra parte della dottrina non ha però tardato a metterne in risalto il limite connesso ai *drastici effetti estintivi* che continuerebbero ad accompagnarsi al maturare della prescrizione *processuale*: una volta superato il termine concesso dall'ordinamento per l'espletamento delle attività di accertamento processuale (come del resto avviene oggi alla scadenza dell'unico termine prescrizionale previsto ai sensi dell'art. 157 c.p.), il processo subirebbe un arresto definitivo con conseguente frustrazione delle istanze di giustizia delle vittime del reato, nonché vanificazione di tutte le attività processuali svolte sino a quel momento.

Gli esiti negativi connessi a tale epilogo processuale sono evidenti: non solo la macchina giudiziaria perderebbe di credibilità nei confronti della collettività a causa della palese incapacità di sanzionare la commissione di fatti incriminati dal legislatore e di rispondere alla domanda di giustizia facente capo alle vittime del crimine, ma si assisterebbe anche ad un inaccettabile spreco di (già carenti) risorse e di tempo che meglio potrebbero essere impiegate, ad esempio, per la conclusione di altri processi che rischiano ugualmente di prescriversi.

Nel tentativo di ovviare, almeno parzialmente, a tale inconveniente si è mossa, nello specifico, un'altra proposta di riforma ispirata alla distinzione di fondo tra prescrizione del reato e prescrizione del procedimento: quella avanzata nel 2003 da *Giunta e Micheletti*³⁴.

Gli autori accolgono infatti l'idea di una distinzione tra una prescrizione del reato (idonea a maturare prima dell'instaurazione del processo penale, con efficacia estintiva rispetto al reato commesso e operante come causa di improcedibilità del presunto autore) e un successivo meccanismo di delimitazione temporale del processo entro termini ragionevoli (cui la prima cederà il passo una volta avviato il processo). L'aspetto innovativo della disciplina è però costituito dalla previsione di *due distinti atti idonei*, rispettivamente, a paralizzare l'operatività della prescrizione del reato e ad avviare il successivo meccanismo di contingentamento dei tempi del processo: il *rinvio a giudizio*, da un lato; e il *momento in cui il soggetto presunto autore del reato viene a conoscenza dell'addebito* mosso a suo carico (ad es. la data dell'arresto o della ricezione dell'avviso di garanzia etc.), dall'altro.

Tale opzione è carica di significati: in primo luogo, l'individuazione del rinvio a giudizio (e non della mera richiesta da parte del p.m.) come atto idoneo ad impedire il maturare della prescrizione del reato (e dunque come *dies ad quem* della prescrizione sostanziale) risponde all'esigenza di favorire un rapido avvio del procedimento e, assieme, a quella di impedire che qualsiasi atto dell'accusa abbia efficacia impeditiva rispetto alla causa di estinzione del reato, in modo che la competenza decisionale in

³⁴ GIUNTA F., MICHELETTI D., *Tempori cedere. Prescrizione del reato e funzioni della pena nello scenario della ragionevole durata del processo*, Torino, 2003.

materia sia riconosciuta a un soggetto terzo e imparziale, ossia, il giudice per l'udienza preliminare.³⁵

Per quanto riguarda, invece, il *dies a quo* di decorrenza del meccanismo che assicura la ragionevole durata del processo (e dunque della prescrizione "processuale"), gli autori sottolineano come la scelta di farlo coincidere con il momento (normalmente *anteriore* rispetto al rinvio a giudizio) in cui il soggetto venga a conoscenza dell'esistenza di un addebito a suo carico meglio risponda alla *ratio* del principio del *délai raisonnable* enunciato sia in ambito nazionale che europeo, ossia al bisogno di "contenere il più possibile la situazione di incertezza, angoscia, tensione psicologica, in cui versa normalmente la persona sottoposta all'accertamento penale"³⁶.

La previsione di due distinti atti idonei a valorizzare i diversi effetti del tempo sulla vicenda penale prima e a seguito dell'instaurazione del procedimento fa sì che *nella fase delle indagini preliminari possano operare entrambi i meccanismi di estinzione del reato per decorso del tempo e di contingentamento dei tempi processuali*, i cui compassi temporali potranno dunque *parzialmente sovrapporsi* sino al rinvio a giudizio. L'eccessiva durata delle indagini preliminari potrà allora comportare, parallelamente, il maturare della prescrizione sostanziale e il restringimento del tempo complessivamente concesso per l'espletamento del giudizio: due meccanismi che, operando sinergicamente, spingeranno a favore di un rapido svolgimento delle indagini preliminari stesse³⁷ (che, come visto *supra*, oggi rappresentano la fase procedimentale con il maggior numero di declaratorie di estinzione del reato per prescrizione).

Per quanto riguarda poi, nello specifico, la disciplina predisposta allo scopo di garantire la ragionevole durata del processo, gli autori non si interrogano tanto sulla necessità di stabilire un unico compasso temporale per lo svolgimento del processo o una pluralità di termini di durata per i diversi stati e gradi dello stesso, ma, piuttosto, sulla opportunità di considerare il termine, o i termini in questione, come rigidi o elastici, ossia sulla opportunità di prevedere ipotesi interruttive e sospensive del loro decorso. In proposito, la strada prescelta da Giunta e Micheletti è a favore della tendenziale indifferibilità del termine estintivo del processo, in base alla considerazione secondo cui, essendo la ragionevole durata volta a tutelare il diritto dell'imputato a godere di un minimo di certezza sulla propria sorte, il confine temporale posto alla sottoponibilità dello stesso alla giustizia penale non potrà che essere rigido.³⁸

In tale prospettiva, dunque, si propone la riduzione delle cause di sospensione del termine di ragionevole durata del processo, che potrà essere prolungato soltanto in

³⁵ GIUNTA F., MICHELETTI D., *Tempori cedere. Prescrizione del reato e funzioni della pena nello scenario della ragionevole durata del processo*, cit., p. 110.

³⁶ GIUNTA F., MICHELETTI D., *Tempori cedere. Prescrizione del reato e funzioni della pena nello scenario della ragionevole durata del processo*, cit., p. 112.

³⁷ GIUNTA F., MICHELETTI D., *Tempori cedere. Prescrizione del reato e funzioni della pena nello scenario della ragionevole durata del processo*, cit., p. 113.

³⁸ GIUNTA F., MICHELETTI D., *Tempori cedere. Prescrizione del reato e funzioni della pena nello scenario della ragionevole durata del processo*, cit., p. 114.

presenza di “contingenze esterne alla dinamica processuale ed aventi un carattere di eccezionalità”, e non a causa di rallentamenti dovuti a vicende endo-processuali, nemmeno ove il ritardo sia imputabile all’espletamento delle garanzie difensive dell’imputato.³⁹ A fronte di tale regola, è però previsto un novero “esiguo e ben ponderato” di eccezioni (nominalmente individuate) relative ad attività difensive particolarmente onerose per l’ordinamento, rispetto alle quali la sospensione del termine di *delai raisonnable* risulta funzionale alla responsabilizzazione di tutte le parti processuali rispetto al corretto svolgimento del procedimento.⁴⁰

Come anticipato, gli autori si preoccupano tuttavia di predisporre un contrappeso che tuteli l’efficienza del processo penale contro gli abusi delle garanzie da parte dell’imputato, abusi incoraggiati dalla presenza di un tetto massimo di durata del processo tendenzialmente indifferibile. Il rimedio in materia consisterebbe nella modifica del valore sanzionatorio connesso dall’ordinamento al superamento del termine di ragionevole durata del processo: gli autori considerano, infatti, eccessivamente radicale e drastica la previsione dell’irrilevanza di tutta l’attività processuale svolta a fronte della scadenza di tale termine prima che si pervenga ad una pronuncia definitiva sui fatti; radicalità che finirebbe anche per alimentare nell’imputato l’interesse a lucrare la prescrizione.

L’alternativa dovrebbe consistere, allora, a fronte del superamento del termine di ragionevole durata del processo, nell’imporre alla macchina giudiziaria di arrestarsi nella propria attività di accertamento dei fatti e delle responsabilità, *senza però che a ciò consegua la vanificazione di tutti gli atti processuali compiuti sino a quel momento*. Al contrario, andrebbe riconosciuta efficacia “agli atti processuali nel frattempo compiuti purché essi abbiano determinato una decisione in grado di acquisire efficacia di giudicato”⁴¹.

Dando applicazione a tale disciplina, sono tre gli scenari che potrebbero aprirsi a fronte della scadenza del termine di ragionevole durata del processo previsto dalla legge: ove, entro tale termine, fosse stata pronunciata sentenza irrevocabile, il meccanismo estintivo non avrebbe ragione di operare; nel caso in cui, invece, alla scadenza di tale termine non fosse intervenuta alcuna sentenza, si dovrebbe considerare estinto l’esercizio dell’azione penale; ove, infine, il giudizio fosse approdato ad una sentenza (di primo grado o di appello) anche non definitiva, tale pronuncia andrebbe a rappresentare l’atto che, almeno per l’ordinamento (non per l’imputato) definisce la causa e che, in mancanza di impugnazione, finirebbe con l’acquisire forza esecutiva.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ GIUNTA F., MICHELETTI D., *Tempori cedere. Prescrizione del reato e funzioni della pena nello scenario della ragionevole durata del processo*, cit., p. 115. In particolare, gli autori prevedono come possibile eccezione alla regola che limita le ipotesi sospensive del decorso prescrizione i casi di esercizio di diritti di difesa che richiedono l’intervento di un organo giurisdizionale diverso rispetto a quello del giudizio (ad esempio la richiesta di riacquiescenza o le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla difesa).

⁴¹ GIUNTA F., MICHELETTI D., *Tempori cedere. Prescrizione del reato e funzioni della pena nello scenario della ragionevole durata del processo*, cit., p. 116.

In merito alla facoltà di impugnazione, viene infatti operato un discrimine tra pubblica accusa e imputato: solamente a quest'ultimo è attribuito il potere di impugnare la sentenza interlocutoria (il p.m. avrà la mera facoltà di opporsi alle relative doglianze), e dunque, l'esercizio della giurisdizione potrà proseguire anche a seguito dello scadere del termine di ragionevole durata processo, ma solo nell'interesse dell'imputato (cui compete quello che può definirsi un diritto soggettivo *disponibile* alla ragionevole durata del processo).⁴²

A questo punto, per garantire che anche l'eventuale fase impugnatoria si contenga entro limiti di durata ragionevoli, gli autori prevedono un ulteriore meccanismo estintivo agganciato ad un breve termine di maturazione (sei mesi) prorogabile, però, in presenza dell'attività di parte. Da un lato, allora, il giudice dell'impugnazione sarà stimolato a pronunciarsi entro il breve termine fissato dalla legge per non incorrere nel divieto di dare esecuzione alla sentenza interlocutoria di condanna; d'altro canto, gli appetiti dilatori delle difese verranno scoraggiati dalla previsione di estendibilità di tale termine in presenza di qualunque attività di difesa che comporti un ingombro temporale e dalla individuazione di un termine massimo di estendibilità, scaduto il quale, l'ordinamento potrà in ogni caso dare esecuzione alla sentenza di condanna interlocutoria.⁴³

5.5. La proposta di Giostra.

Dopo l'entrata in vigore della *ex* Cirelli aumentano ulteriormente le preoccupazioni per l'effetto di vanificazione di tutte le attività processuali determinato dallo spirare del termine prescrizione: sicché non stupisce che la riforma della prescrizione resti al centro dell'attenzione della dottrina.

Ancora nel senso di una fondamentale distinzione tra prescrizione 'sostanziale' e prescrizione 'del procedimento' si muove il progetto di riforma illustrato da Giostra⁴⁴.

L'autore individua come atto idoneo a costituire lo spartiacque tra i due meccanismi estintivi l'*esercizio dell'azione penale*; per quanto riguarda, invece, il metodo di contingentamento dei tempi del processo, a differenza degli autori sin qui analizzati, egli propone la fissazione di un *termine massimo di durata dell'intero procedimento*, decorrente, appunto, dalla data di esercizio dell'azione penale.

Laddove tale compasso temporale scada senza che venga pronunciata alcuna sentenza, il giudice dovrà dichiarare il *non doversi procedere per prescrizione del processo*; nel caso in cui, invece, prima della maturazione di tale causa estintiva venga emessa

⁴² GIUNTA F., MICHELETTI D., *Tempori cedere. Prescrizione del reato e funzioni della pena nello scenario della ragionevole durata del processo*, cit., p. 119.

⁴³ GIUNTA F., MICHELETTI D., *Tempori cedere. Prescrizione del reato e funzioni della pena nello scenario della ragionevole durata del processo*, cit., p. 118.

⁴⁴ G. GIOSTRA, *La prescrizione: aspetti processuali*, in Atti del convegno di studio "Enrico De Nicola" organizzato dal Centro nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale, *Per una giustizia penale più sollecita: ostacoli e rimedi ragionevoli*, Milano, 2006.

sentenza di primo grado o di appello, la disciplina sarà diversa a seconda che venga proposta impugnazione da parte del p.m. o dell'imputato.

Nel primo caso, il termine di prescrizione continuerà a decorrere e, ove il giudice dell'impugnazione non decida prontamente, dovrà dichiarare il non doversi procedere; al contrario, ove *a impugnare sia l'imputato*, il termine di prescrizione del processo resterà *sospeso*, salva poi la *facoltà dell'imputato di lamentare in sede nazionale o europea la irragionevole durata del processo* e di ottenere, a fronte della accertata violazione, un equo *indennizzo* o, secondo il modello tedesco, la dichiarazione di *ineseguibilità della pena* o di *riduzione della stessa in proporzione al pregiudizio subito*.

Anche in questo caso, il tentativo è quello di salvare l'attività processuale svolta, nei casi in cui sia sfociata nell'emanazione di una sentenza (almeno) di primo grado. Per farlo, l'autore ritiene essenziale intervenire sulla disciplina delle impugnazioni, predisponendo un meccanismo idoneo a scoraggiare e, ove poste in essere, a privare di efficacia le impugnazioni pretestuose promosse al solo scopo di allungare la marcia processuale e condurre alla maturazione della prescrizione.

5.6. La proposta della Commissione Pisapia.

Particolare attenzione meritano altresì i lavori della Commissione Pisapia (istituita il 27 luglio 2006) sfociati, l'anno seguente, nella presentazione dello schema di disegno di legge contenente "Principi di delega al Governo della Repubblica per l'emanazione della parte generale di un nuovo codice penale".

Nella Relazione di accompagnamento alla bozza⁴⁵ il Presidente rileva come "la difficile alternativa (disciplinata dalla prescrizione) tra punire o non punire quando sia trascorso un lungo periodo di tempo dal fatto" sia divenuta problematica nel nostro ordinamento "a causa di una strutturale sperequazione tra i tempi disponibili per il processo penale e i tempi necessari (al suo svolgimento)", soprattutto nei casi di processi penali caratterizzati dall'elevato numero di imputati, dalla particolare composizione del quadro probatorio o dalla complessità degli accertamenti richiesti. A fronte di tale sproporzione, la prescrizione avrebbe, di fatto, subito "una trasformazione silente (...): da strumento eccezionale volto a conferire implicitamente una legittimazione tecnica alla permanenza del potere punitivo statale nel tempo, a congegno continuativo di deflazione e contenimento dell'ipertrofia penale".

Dopo aver valutato ed escluso l'opportunità di diversi possibili assetti della disciplina della prescrizione⁴⁶, Pisapia dà conto dello schema di riforma votato, a

⁴⁵ Rinvenibile, insieme all'articolato di proposta di legge, al sito del Ministero della Giustizia, (www.giustizia.it) [Commissione Pisapia, Riforma del codice penale, Relazione](#) e [Commissione Pisapia, Riforma del codice penale, Proposta di articolato](#)

⁴⁶ La relazione cita e disconosce, in particolare, 1) la soluzione prospettata dal codice penale spagnolo (che incorporava dal computo prescrizionale l'intera durata del processo), asserendo che la carenza di risorse umane e materiali disponibili per la giustizia penale italiana e la conseguente lentezza dei processi avrebbe addossato esclusivamente all'imputato il peso dell'inefficienza del sistema penale; 2) la distinzione tra

maggioranza, dalla Commissione. Si tratta di una proposta di riforma articolata in quattro punti:

1) distinta regolamentazione di *due regimi prescrizionali*: uno anteriore alla instaurazione del processo e l'altro che interviene quando "l'interesse pubblico alla punizione si sia manifestato tramite l'esercizio dell'azione penale";

2) per la *prima tipologia* di prescrizione, la previsione di termini di durata proporzionati alla gravità dei reati e definiti per classi numericamente ridotte di fattispecie (con un ritorno, dunque, alla regolamentazione del Codice Rocco anteriore alla novella *ex Cirielli*) (art. 25 co. 1 dell'articolo)⁴⁷;

3) *dopo l'esercizio dell'azione penale*, la delineazione del meccanismo prescrizionale sulla base "dei tempi di accertamento richiesti dalla tipologia del processo (definiti tramite l'individuazione di limiti temporali ben definiti)" (art. 25 co. 5 dell'articolo);

4) indicazione di cause di *sospensione della prescrizione c.d. processuale* tra cui lo svolgimento di perizie particolarmente complesse, rogatorie internazionali, impedimento dell'imputato o del difensore, dichiarazione di rikusazione, etc.

Così disciplinata, la prescrizione non dovrà più rientrare tra le cause di estinzione del reato, ma tra le cause di "procedibilità" (ovvero, secondo l'orientamento della Commissione per la riforma del codice di procedura penale, dovrà essere intesa alla stregua di "causa di decadenza")⁴⁸.

Nella relazione di accompagnamento a tale proposta definitiva di articolato, il Presidente dà anche conto della proposta di riforma alternativa avanzata dai commissari dissenzienti e corrispondente alla formulazione della disciplina prescrizionale contenuta nella prima bozza di progetto di legge delega per la riforma

prescrizione del reato e prescrizione del processo con l'eliminazione, per quest'ultimo, di un tetto massimo di durata, sostituito da termini, prorogabili, per i singoli gradi di giudizio, perché si sarebbe aperta la strada a termini di durata assolutamente irragionevoli; 3) il progetto elaborato dal senatore Fassone, sempre per la presunta violazione del principio di ragionevole durata del processo e, inoltre, per il fatto di prevedere un unico termine biennale per ogni categoria di reato (dalle bagatelle ai reati più gravi) e per ogni fase processuale (senza tener conto le diverse esigenze connesse ad ognuna di esse).

⁴⁷ In particolare, il progetto di legge prevede quattro classi di reati cui corrispondono specifici termini di prescrizione graduati sulla base della gravità dei reati stessi:

- a) i reati puniti con pena detentiva non inferiore a dieci anni si prescrivono se l'azione penale non viene esercitata entro dodici anni dalla consumazione del reato;
- b) i reati puniti con pena detentiva non inferiore a cinque anni si prescrivono se l'azione penale non viene esercitata entro otto anni dalla consumazione del reato;
- c) i reati puniti con pena detentiva inferiore a cinque anni si prescrivono se l'azione penale non viene esercitata entro sette anni dalla consumazione del reato;
- d) i reati puniti con pena interdittiva, prescrittiva o pecuniaria si prescrivono se l'azione penale non viene esercitata entro cinque anni dalla consumazione del reato.

⁴⁸ Si noti, infatti, che il progetto Pisapia *non* ricomprende la prescrizione tra le cause di estinzione del reato previste all'art. 42.

del codice penale⁴⁹ (art. 44 e 45): la prescrizione del *reato*, ai sensi di tale proposta, dovrebbe intervenire non soltanto in caso di mancato esercizio dell'azione penale entro i termini previsti dalla legge⁵⁰, ma anche nell'ipotesi in cui, pur essendo intervenuto tempestivamente l'atto di esercizio dell'azione penale, siano poi decorsi termini ulteriori senza che sia intervenuta la pronuncia del dispositivo di ogni eventuale grado di giudizio celebrato.

In particolare, tali termini ulteriori dovrebbero essere identificati nella misura di cinque anni per la pronuncia del dispositivo che conclude il primo grado di giudizio e di due anni per la definizione di ogni ulteriore ed eventuale grado di giudizio (termini peraltro da aumentare in misura non inferiore ad un terzo nei casi in cui si debba procedere per uno dei reati indicati dall'art. 407, co. 2, lett. a del c.p.p.) e il relativo corso dovrebbe restare sospeso (art. 45) in tutti i casi in cui la sospensione del processo sia imposta da una particolare disposizione di legge, nonché: a) nel caso di perizie il cui espletamento sia di particolare complessità e comporti la sospensione necessaria del processo per un periodo, comunque, non superiore a sei mesi; b) nei casi di rogatorie internazionali quando sia assolutamente necessario sospendere il processo; c) durante il tempo intercorrente tra il giorno della lettura del dispositivo e la scadenza dei termini per l'impugnazione; d) durante il tempo in cui il dibattimento è sospeso o rinviato per impedimento dell'imputato o del suo difensore, ovvero su richiesta dell'imputato o del suo difensore ovvero a causa dell'assenza, dell'allontanamento o mancata partecipazione del difensore che renda privo di assistenza l'imputato, ovvero per effetto della dichiarazione di riconsiliazione del giudice o della richiesta di rimessione del processo.

5.7. La proposta della Commissione Riccio.

In parallelo ai lavori della Commissione Pisapia si muovono quelli di un'altra Commissione (sempre istituita il 27 luglio 2006) presieduta dal Prof. Riccio e sfociati nella formulazione della "Bozza di delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale".

Nella Relazione che accompagna tale progetto di riforma del codice di procedura penale ⁵¹, il Presidente esordisce affermando che il rapporto tra tempo e processo penale rappresenta uno dei problemi cardinali della riforma in cantiere, "ritenendosi ormai politicamente e giuridicamente indifendibile l'attuale disciplina della prescrizione del reato, almeno nella parte in cui estende i suoi effetti sul fenomeno processuale".

⁴⁹ [Commissione Pisapia, Riforma del codice penale, Schema di disegno di legge delega al governo, Prima bozza](#)

⁵⁰ Corrispondenti a quelli previsti dal primo comma dell'art. 25 del progetto definitivo di articolato.

⁵¹ Cfr. *Relazione di commento alla bozza del Disegno di legge delega per l'emanazione di un nuovo codice di procedura penale*, reperibile al sito www.giustizia.it (2007). [Commissione Riccio, Riforma del codice di procedura penale, Relazione](#)

L'istituto prescrizione, secondo Riccio, "fonde(ndo) e confonde(ndo) in unico compasso temporale il tempo dell'inerzia e il tempo dell'intervento giudiziario", non solo soffrirebbe di una evidente ambiguità vocazionale, ma faticherebbe anche a trovare una fonte di legittimazione credibile, dal momento che "non vi è una sola delle sue tradizionali (ma anche delle astrattamente concepibili) giustificazioni politico-criminali, che possa valere sia per la prescrizione maturata prima del processo, sia per quella maturata *in itinere iudicii*".

La Commissione, ritenendo prioritaria la soluzione di tale ambiguità, prende così le mosse, nella propria attività di riforma, dalla necessaria distinzione tra prescrizione del reato (giustificata dall'oblio sociale dei fatti lontani nel tempo e avente effetto preclusivo *erga omnes*) e prescrizione del processo (che certifica la non ulteriore protraibilità della pretesa punitiva verso un determinato soggetto perché, una volta trascorso un considerevole lasso di tempo dalla commissione del reato, l'accertamento dello stesso rappresenta un interesse minusvalenze rispetto alla esigenza di evitare il pregiudizio che deriverebbe all'imputato dal protrarsi del processo, cui si riconosce un effetto preclusivo soltanto nei confronti di quest'ultimo), "diversi essendo la *ratio*, gli interessi in gioco, la tecnica di tutela, gli effetti, il parametro di commisurazione del decorso del tempo" dei due istituti.

La disciplina attuale, saldando tra loro realtà eterogenee, darebbe infatti origine a esiti non solo insostenibili per il sistema, ma anche difficili da giustificare: come potrebbe infatti spiegarsi il fatto che a parità di gravità di reato e di complessità di accertamento, la durata del processo possa subire delle variazioni macroscopiche a seconda che la notizia di reato sia emersa a ridosso della commissione del fatto o della scadenza del termine prescrizione?

La direzione nella quale la Commissione ha ritenuto opportuno muoversi è, allora, quella di *garantire al processo un'autonoma durata legale*, costante, pur nel variare del momento di avvio dello stesso (e dunque, di operare un distinguo tra prescrizione del reato e prescrizione del procedimento).

Prima di dar conto della proposta di riforma dell'istituto prescrizione avanzata in sede di Commissione, Riccio sottolinea, però, un ulteriore aspetto del funzionamento di tale meccanismo estintivo, di cui risulta opportuno tener conto: il rapporto intercorrente tra la prescrizione (in particolare, nella sua dimensione processuale) e il principio di ragionevole durata del processo.

La Commissione, preso atto del fatto che il meccanismo prescrizione non è istituzionalmente vocato ad assicurare la ragionevole durata del processo, ma, semmai, ove ben calibrato, possa indirettamente sollecitare una giustizia più rapida e, qualora fallisca, impedirne una dalla irragionevole durata, rileva come, nei fatti, tale istituto possa rappresentare "un agente terapeutico e patogeno ad un tempo". Se da un lato, risulta infatti idoneo a indurre nell'autorità giudiziaria sollecitudine ed economie organizzative per scongiurarlo, dall'altro, finisce con lo spingere le parti private ad escludere definizioni anticipate e a protrarre con ogni mezzo il processo per lucrarne gli effetti estintivi.

La Commissione è dunque chiamata a "compiere il massimo sforzo per scongiurare questo deleterio "effetto collaterale", senza rinunciare però alla funzione di

garanzia e di “metronomo giudiziario”, che la prescrizione – ove sapientemente disciplinata – può svolgere”.

L’opzione risultata capace di coagulare il maggior numero di consensi e tradottasi nella direttiva di delega al Governo proposta costituisce, in particolare, il “frutto di un non facile compromesso tra l’esigenza di scongiurare che la prescrizione possa costituire una prospettiva agevolmente conseguibile per l’imputato, inducendolo a rinunciare ai riti speciali e a prolungare al massimo i tempi di conclusione del processo, e la preoccupazione che i tempi di questo si dilatino inammissibilmente nei gradi di impugnazione, qualora si stabilisca che la prescrizione non operi più dopo la sentenza di primo grado impugnata dal solo imputato”.

Ferma restando la scelta di escludere la dichiarabilità della prescrizione del reato *in itinere processus*, l’individuazione del momento spartiacque tra i due meccanismi estintivi e del metodo di contingentamento dei tempi processuali ricalca quanto previsto, in contemporaneo, dalla Commissione Pisapia: la prescrizione processuale dovrà decorrere dal momento dell’*esercizio dell’azione penale*, e andranno previsti una pluralità di *termini di durata massima dei diversi gradi e fasi del processo*, graduati in base alla complessità dello stesso e soggetti a casi tassativi di sospensione (per evitare comportamenti dilatori delle difese).⁵² L’inosservanza del termine di fase o di grado comporterà l’obbligo del giudice, in ogni stato e grado del processo, di definirlo con *sentenza dichiarativa dell’improseguibilità dell’azione*, salvo che non ricorrano gli estremi per il proscioglimento nel merito.

Per i procedimenti avanti al giudice di pace si prevede, invece, una disciplina specifica (direttiva n. 86.9), consistente nell’obbligo per l’autorità procedente di emettere sentenza di non luogo a procedere ove siano trascorsi dodici mesi dalla mancata conciliazione senza che sia intervenuta una pronuncia nel merito.

Il progetto insiste, infine, sul concetto di assoluta *indipendenza tra i due istituti estintivi*, in base al quale le sorti di ognuno sono ininfluenti per l’altro: l’epilogo processuale (di merito o di improseguibilità dell’azione) non avrà effetto sul corso della prescrizione del reato che continuerà a fluire consentendo la processabilità di soggetti diversi dall’imputato o, ove consentito⁵³, dell’imputato stesso.

⁵² Bozza di delega legislativa al Governo della Repubblica per l’emanazione del nuovo codice di procedura penale, Commissione Riccio, *Proposta di articolato*, art. 2 direttiva 1.6., reperibile al sito www.giustizia.it [Commissione Riccio, Riforma del codice di procedura penale, Proposta di articolato](#)

Tale previsione, come illustrato dalla Relazione di accompagnamento, è volta ad evitare che l’eccessivo protrarsi di un segmento processuale renda molto più “appetibile” e meno evitabile il maturare della prescrizione nel segmento di giurisdizione successivo.

Quanto alla scelta di avvalersi del criterio della complessità del processo nella individuazione della “durata legale credibile della singola vicenda giudiziaria”, il Presidente Riccio, pur nella consapevolezza che si tratti di un parametro di difficile determinazione, lo definisce il più idoneo a “marcare qualitativamente la differenza tra la prescrizione del reato e del processo”.

⁵³ Il riferimento è ai casi di emissione di sentenza di non luogo a procedere, erronea dichiarazione di morte e sopravvenienza di condizioni di procedibilità originariamente assenti.

5.8. La proposta di Silvani.

La necessità di operare una distinzione tra la prescrizione del reato e la prescrizione del processo costituisce il punto di partenza anche per la proposta di riforma avanzata in materia nella monografia *ad hoc* dedicata all'istituto da Silvani.

L'autrice individua come atto idoneo a fungere da spartiacque tra i due percorsi estintivi (incidenti, rispettivamente, sul reato e sul procedimento) l'*iscrizione della notitia criminis* nel registro delle notizie di reato *ex art. 335 c.p.p.*, motivando la propria opzione sulla base di una pluralità di considerazioni.

In primo luogo, facendo leva sulla *ratio* propria dell'istituto prescrizionale, che è quella di impedire la persecuzione del reato ad eccessiva distanza di tempo dalla sua commissione, quando lo Stato non abbia prontamente dimostrato il proprio interesse alla persecuzione dello stesso e sia calato l'oblio sociale sui fatti: l'iscrizione in parola rappresenterebbe infatti l'atto "in grado di riaccendere la memoria del fatto che il tempo stava progressivamente sbiadendo". Segnando il momento di avvio della attività accertativa, consentirebbe, così, l'emersione del reato dal campo oscuro della criminalità e ne impedirebbe, di conseguenza, l'oblio⁵⁴.

In secondo luogo, l'iscrizione del reato nell'apposito registro costituirebbe una linea di confine ideale tra "gli effetti oblianti del tempo e gli effetti che il tempo può produrre una volta attivato il procedimento penale", ossia sancirebbe il momento a partire dal quale gli effetti connessi al decorso del tempo andrebbero rapportati non più al presunto svanire dell'interesse alla persecuzione del reato, ma alle esigenze connesse allo svolgimento delle attività processuali di accertamento (ragionevole durata del processo, completezza dell'accertamento ed effettività della risposta penale).⁵⁵

Infine, la scelta di identificare nella iscrizione *ex art. 335 c.p.p.*, al contempo, il *dies ad quem* di scadenza della prescrizione del reato e il *dies a quo* di decorso della prescrizione processuale risulterebbe funzionale ad evitare l'ecatombe di procedimenti in sede pre-processuale che costituisce oggi (e ha costituito anche negli anni anteriori alla novella *ex Cirielli*) uno dei dati più preoccupanti relativi all'operare del meccanismo prescrizionale. Scorporando, infatti, dal termine di estinzione del reato la fase delle indagini preliminari e sottoponendola al regime degli effetti del tempo sul procedimento accertativo, si potrebbe, almeno in parte, ridurre i casi di pronuncia di archiviazione da parte del gip e, al contempo, ridimensionare il fenomeno della "selezione prasseologica" operata dai pubblici ministeri con riferimento ai procedimenti inerenti a reati prossimi all'estinzione.⁵⁶

Per quanto concerne il computo dei termini di prescrizione del reato, l'autrice resta fedele alla scelta di parametrare la forza obliante del tempo all'astratta gravità del reato (escludendo il rilievo delle circostanze, ad eccezione delle sole aggravanti

⁵⁴ S. SILVANI, *Il giudizio del tempo: uno studio sulla prescrizione del reato*, cit., p. 405-406.

⁵⁵ S. SILVANI, *Il giudizio del tempo: uno studio sulla prescrizione del reato*, cit., p. 406.

⁵⁶ S. SILVANI, *Il giudizio del tempo: uno studio sulla prescrizione del reato*, cit., p. 407.

oggettive ad effetto speciale), proponendo però un ritorno al modello per fasce di gravità (già proprio del codice Rocco).

Riguardo invece, nello specifico, all'*estinzione del procedimento* per decorso del tempo, Silvani muove da un punto fermo nella propria proposta di riforma: l'esigenza di stabilire un termine per l'iter procedimentale, alla cui scadenza si determini l'effetto estintivo in parola, allo scopo di recuperare la funzione garantistica insita nell'istituto prescrizione, ossia quella di "permettere al cittadino di conoscere quale sarà il tempo massimo della sua sottoposizione alla giustizia"⁵⁷.

Preso atto dell'esistenza di diverse possibili soluzioni in materia⁵⁸, l'autrice orienta la propria scelta sulla base delle esigenze che ritiene necessario soddisfare: da un lato, quella di garantire una ragionevole durata del procedimento celebrato a carico del presunto autore del reato; e, dall'altro, quella di evitare che i congegni predisposti a tal scopo si ritorcano contro il processo incentivando il ricorso ad opera delle difese a condotte ostruzionistiche di stampo dilatorio.

Nello specifico, sono due le soluzioni alternative prospettate dall'autrice.

La *prima possibile soluzione* consiste nel prevedere un *termine complessivo di durata massima del procedimento penale*, ispirato a criteri di flessibilità e adattabilità dello stesso alle esigenze connesse al singolo accertamento giudiziario (il legislatore dovrà fare riferimento alla complessità dell'accertamento medio per determinate tipologie di reato, prevedendo correttivi in relazione a fattori determinabili a priori quali il numero degli imputati coinvolti, e dovrà assegnare rilevanza al criterio della condotta delle parti, soprattutto delle difese, accordando rilievo a situazioni di stallo processuale artatamente create, attraverso la previsione di una sospensione del termine di durata massima dell'accertamento), e nel prescrivere una *sospensione del termine a fronte della proposizione di atti di impugnazione*, sottraendo così il tempo del giudizio d'appello e di Cassazione dal computo della durata complessiva del procedimento. A garanzia, poi, dell'imputato nei confronti del pregiudizio derivante dallo scorporo del tempo dell'impugnazione dalla durata del processo preventivamente stabilita dal legislatore, l'autrice propone di "condizionare il prodursi degli effetti sospensivi del termine di prescrizione all'accoglimento della impugnazione con riguardo al punto relativo alla responsabilità penale"⁵⁹.

La *seconda possibile soluzione* muove, invece, dalla constatazione empirica per cui, rispetto al complessivo *iter* di accertamento del fatto di reato, è la durata del giudizio di *primo grado* ad assumere un'incidenza consistente, avendo i tempi dei

⁵⁷ S. SILVANI, *Il giudizio del tempo: uno studio sulla prescrizione del reato*, cit., p. 409.

⁵⁸ S. SILVANI, *Il giudizio del tempo: uno studio sulla prescrizione del reato*, cit., p. 409-410. L'autrice, in particolare, fa riferimento: a) alla parcellizzazione del tempo del procedimento in distinti intervalli temporali scanditi dai più significativi atti interruttivi enunciati dall'art. 160 c.p.; b) alla previsione di un unico compasso temporale connotato da un termine massimo di durata e alla contemporanea valorizzazione dei risultati accertativi acquisiti in pendenza di tale termine; c) alla delimitazione dei tempi massimi dei tre gradi di giudizio; d) alla previsione di un solo limite massimo per il giudizio di primo grado, con la sottrazione dei giudizi di impugnazione alla forza estintiva del tempo.

⁵⁹ S. SILVANI, *Il giudizio del tempo: uno studio sulla prescrizione del reato*, cit., p. 413.

giudizi di impugnazione una rilevanza marginale: risulterebbe dunque opportuno prevedere *termini di durata massima distinti per i diversi gradi di giudizio*.

Quanto al primo grado, il termine di durata massima (individuato a pena di estinzione del reato e del procedimento per decorso del tempo) andrebbe graduato sulla base dei parametri di flessibilità e adattabilità enunciati *supra* e, allo scopo di bilanciare i diversi interessi coinvolti nel processo penale (quello dell'imputato alla ragionevole durata del procedimento e quello pubblico alla effettività del sistema penale), dovrebbero ammettersi specifiche *ipotesi sospensive* di tale termine in corrispondenza di: *a*) stasi del procedimento corrispondenti ad oggettive esigenze di tempo del processo (ad es. in presenza di richieste di rogatoria internazionale, questioni pregiudiziali, svolgimento di perizie etc.); *b*) rallentamenti dovuti a vicende endoprocessuali riconducibili a ipotesi di esercizio del diritto di difesa che comportino l'intervento di un organo giurisdizionale diverso da quello del giudizio (ad es. questioni di costituzionalità, richieste di riconsuazione del giudice etc.); *c*) sospensione o rinvio del procedimento o del dibattimento, ove siano disposti per impedimento dell'imputato o del suo difensore o su loro richiesta, salvo siano disposti per esigenze di acquisizione della prova o in seguito al riconoscimento di un termine a difesa.⁶⁰

Nei casi in cui la sentenza di primo grado riuscisse a intervenire prima della scadenza del suddetto termine, a fronte delle eventuali impugnazioni proposte contro la stessa, dovrebbero prevedersi nuovi termini prescrizionali più ridotti rispetto a quello proprio del giudizio di primo grado, ma dilatabili per effetto di un numero più ampio di ipotesi sospensive (soprattutto nei casi di impugnazione promossa dall'imputato) in corrispondenza, in particolare, dell'esercizio di diritti di difesa che implicino un ingombro temporale.⁶¹

5.9. La proposta di Ubertis

Una soluzione in certo senso 'mista' è poi quella proposta da Ubertis nel 2010⁶².

Muovendo dalla ormai familiare distinzione tra 'prescrizione del reato' e 'prescrizione dell'azione', quest'ultima funzionale alla tutela del diritto dell'indagato e poi dell'imputato alla ragionevole durata del processo, l'autore propone il mantenimento di una disciplina della prescrizione del reato imperniata sull'intero compasso temporale che va dalla commissione del fatto alla sentenza definitiva, affiancata però dall'introduzione, nel codice di procedura penale, di specifici meccanismi acceleratori del procedimento e del processo che consentano di evitare il fenomeno dei c.d. 'tempi morti', che sono all'origine delle violazioni del diritto alla ragionevole durata accertate a Strasburgo.

⁶⁰ S. SILVANI, *Il giudizio del tempo: uno studio sulla prescrizione del reato*, cit., p. 414.

⁶¹ S. SILVANI, *Il giudizio del tempo: uno studio sulla prescrizione del reato*, cit., p. 415.

⁶² G. UBERTIS, *Prescrizione del reato e prescrizione dell'azione penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2010, p. 1016 ss.

Nella fase delle indagini preliminari, ad es., dovrebbero essere previsti un termine iniziale entro il quale il pubblico ministero debba pronunciarsi sulla *notitia criminis*, la periodicità di controlli giurisdizionali in contraddittorio per le eventuali proroghe delle attività investigative, nonché il potere del giudice per le indagini preliminari di ordinare al pubblico ministero, su istanza dell'indagato o della persona offesa, di formulare l'imputazione o di richiedere l'archiviazione, una volta decorsi inutilmente i termini massimi per le indagini preliminari e le relative proroghe.

Una volta esercitata l'azione penale, poi, il meccanismo potrebbe invece essere affidato alla "prescrizione del proseguimento dell'azione", strutturata attraverso la previsione di termini di durata predefinita per le singole fasi processuali, "salva la previsione di contingenze eccezionali (simili a quelle generanti la sospensione del corso della prescrizione del reato) o probatorie (come quelle inerenti ai tempi tecnici per l'espletamento di una perizia, consentiti dalle parti o riscontrati con decisione giurisdizionale preceduta dall'instaurazione del contraddittorio sul punto specifico) in cui sarebbe possibile superare i termini legislativamente stabiliti"; e salva sempre, beninteso, la possibilità di derogare a tali termini su accordo delle parti o in caso di rinuncia dell'imputato.

5.10. La proposta legislativa di "prescrizione breve (d.d.l. S/1880 e d.d.l. 3137 A).

Speciale attenzione merita, infine, il d.d.l. S/1880⁶³ presentato nel 2010 recante "Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'art. 111 Cost. e 6 CEDU" (meglio noto come disegno di legge in materia di prescrizione breve)⁶⁴.

Anche questo progetto – pur non utilizzando esplicitamente questa terminologia – si ispira in effetti alla distinzione tra prescrizione del reato e prescrizione del processo. In particolare, con l'intento di garantire tutela al fondamentale principio di ragionevole durata, propone l'introduzione di *termini prefissati ex lege per ogni grado di giudizio*, sulla base del criterio della gravità dei reati; confermando però al tempo stesso l'attuale disciplina della prescrizione del reato, che dovrebbe pertanto *continuare a decorrere dal momento della commissione del reato sino alla sentenza definitiva*: con conseguente parziale *sovrapponibilità dei due termini prescrizionali* (del reato, e del processo), che conferirebbe all'imputato la possibilità di giovare della prescrizione 'sostanziale' anche prima della scadenza dei termini previsti per le singole fasi del giudizio.

Ai sensi dell'art. 5 del disegno di legge (rubricato "Estinzione del processo per violazione dei termini di durata ragionevole") si propone dunque l'introduzione, nel

⁶³ D.d.l. S/1880 (sen. Gasparri e a.), approvato in prima lettura al senato in data 20 gennaio 2011, modificato dalla Camera il 13 aprile 2011 nel d.d.l. 3137 A e bloccato in sede di seconda lettura in Senato (ove è attualmente rubricato con il n. 1880-B).

⁶⁴ L'articolato del disegno di legge è reperibile sul sito del Parlamento italiano [D.d.l. S 1880, Prescrizione breve](#)

capo II, titolo III, libro VII del codice di procedura penale, di una sezione 1-*bis* dedicata alla “Sentenza di proscioglimento per violazione della durata ragionevole del processo”, contenente, all’art. 531-*bis*, la previsione di una “Dichiarazione di non doversi procedere per violazione dei termini di durata ragionevole”.

I commi 1 e 2 di tale novella disposizione prevedono, nello specifico, i termini di durata ragionevole delle diverse fasi processuali: a) il primo grado (il *dies a quo* è fissato nel giorno di esercizio dell’azione penale); b) il secondo grado; c) il ricorso per Cassazione; d) gli eventuali ulteriori gradi del processo riaperti dalla sentenza di annullamento con rinvio emessa dalla Cassazione.

Il comma 7 prevede, inoltre, che tali termini non possano essere prorogati complessivamente per più di tre mesi nei casi in cui sorgano nuove contestazioni.

Questo è dunque il quadro dei termini di durata ragionevole risultanti dal progetto in parola:

	Reati che, ai sensi dell’art. 157 c.p., sono sanzionati con pena inferiore nel massimo a 10 anni	Reati che, ai sensi dell’art. 157 c.p., sono sanzionati con pena pari o superiore nel massimo a 10 anni	Reati previsti dall’art. 51 commi 3-<i>bis</i> e 3-<i>quater</i>
<i>Giudizio di primo grado</i>	3 anni	4 anni	5 anni
<i>Giudizio d’appello</i>	2 anni	2 anni	3 anni
<i>Giudizio avanti la Cassazione</i>	18 mesi	18 mesi	2 anni
<i>Ogni ulteriore grado di giudizio in caso di annullamento con rinvio della Cassazione</i>	1 anno	1 anno	18 mesi

La fase delle indagini preliminari non risulta inclusa nel computo del termine di ragionevole durata del processo, ma, nel tentativo di garantirne una celere definizione, il co. 3 dell’art. 531-*bis* prevede che, alla scadenza dei termini previsti per le attività prodromiche all’instaurazione del processo vero e proprio (artt. 405-407 c.p.p.), vada concesso al p.m. un ulteriore spazio temporale di tre mesi per assumere le proprie determinazioni: da tale data, inizierà in ogni caso a decorrere il termine di fase previsto per il giudizio di primo grado.

Il progetto prevede poi che l’assoluzione nel merito prevale sempre rispetto al proscioglimento per irragionevole durata del processo (co. 4), e che le cause sospensive dei termini di ragionevole durata del processo coincidano con quelle previste ex art. 159 c.p., salva l’aggiunta dell’ipotesi di necessità di conseguire la presenza dell’imputato estradando (co. 5) e del rinvio della trattazione del processo disposto ai sensi dell’art. 2-*ter* co. 1 della l. 24 luglio 2008, n. 125 di conversione del d.l. 23 maggio 2008, n. 92 (che fissa criteri di priorità nella formazione dei ruoli d’udienza e nella trattazione dei processi, in base ai quali può essere disposta la sospensione dei processi per i reati commessi fino al 2006 e ai quali sia applicabile l’indulto) (art. 5 co. 2 D.d.l.).

Si prevede, infine, che anche l'estinzione del processo possa essere rinunciata dall'imputato (co. 10).

Riguardo, infine, alla *disciplina transitoria* (sancita dall'art. 9 del D.d.l.), si nega, al comma 2, la generale applicabilità delle nuove disposizioni ai processi pendenti, salva l'eccezione contenuta al comma primo e relativa ai reati commessi fino al 2 maggio 2006 sanzionati, ai sensi dell'art. 157 c.p., con pena inferiore, nel massimo, a dieci anni (ad esclusione, però, dei reati non ammessi all'indulto ai sensi dell'art. 1 co. 2 della legge 31 luglio 2006, n. 241). In questi casi, il giudice sarà chiamato a pronunciare il non doversi procedere per estinzione del processo quando siano decorsi più di due anni (o, in caso di nuove contestazioni, di due anni e tre mesi) dall'esercizio dell'azione penale e ancora non sia stata pronunciata sentenza di primo grado.

Il disegno di legge approvato dal Senato nel gennaio del 2011 passa poi all'esame della Camera che, con il D.d.l. 3137 A apporta una serie di sostanziali modifiche, che di fatto decretano la morte del meccanismo di estinzione del processo per irragionevole durata, che costituivano il fulcro della proposta⁶⁵.

L'art. 4 (che sostituisce l'art. 5 del D.d.l. n. 1880) prevede l'inserimento, nel titolo I delle norme di attuazione, coordinamento e transitorie del c.p.p., di un capo XVI-*bis* intitolato "Disposizioni sulla ragionevole durata del processo", entro cui prevedere un nuovo art. 205-*quater* rubricato "Durata ragionevole del processo e obbligo di segnalazione". Ai sensi di tale disposizione, non si prevede più l'obbligo per il giudice di dichiarare l'estinzione del processo per violazione dei termini di ragionevole durata, ma solo che, in attuazione di tale principio, il capo dell'ufficio cui appartiene il giudice procedente dia comunicazione al Ministro della giustizia e al procuratore generale presso la Corte di Cassazione del fatto che, entro i termini di durata previsti *ex lege* per i diversi gradi di giudizio (gli stessi, peraltro, già previsti dall'art. 5 del D.d.l. 1880 a pena di estinzione del processo), non sia stata emessa la relativa pronuncia conclusiva.

Nell'inviare tale comunicazione, il capo dell'ufficio giudiziario dovrà, in ogni caso, valutare la sufficienza delle dotazioni organiche complessivamente attribuite all'ufficio, nonché i carichi di lavoro gravanti sulla sezione, sul collegio o sul magistrato singolarmente assegnatario (co. 7). Ai sensi del comma sesto dell'art. 4 si prevede, inoltre, la facoltà del giudice di prorogare fino a un terzo i termini individuati dai primi due commi, tenendo conto del numero degli imputati coinvolti nel processo, della complessità dell'imputazione e degli accertamenti richiesti nonché del numero complessivo degli affari giudiziari assegnati al giudice procedente.

La prescrizione resta così un istituto di esclusiva pertinenza del diritto penale sostanziale, ed è oggetto di modifiche tutto sommato marginali rispetto alla disciplina vigente. In primo luogo, all'art. 3, si propone una modifica dell'art. 161 c.p. relativo al tetto massimo prescrizione in presenza di una pluralità di atti interruttivi: per i reati commessi da soggetti non recidivi, l'interruzione della prescrizione non potrà

⁶⁵ Il testo dell'articolato e della Relazione di accompagnamento sono reperibili sul sito del Parlamento italiano [D.d.l. 3137 A, Prescrizione breve](#)

comportare un aumento superiore a un sesto (anziché di un quarto) del tempo necessario a prescrivere; per i reati previsti dall'art. 99 co. 1 c.p. l'aumento non potrà superare la soglia di un quarto; rispetto alle restanti categorie di soggetti recidivi o delinquenti abituali e professionali i termini resteranno, invece, invariati.

Rispetto alla versione di disegno di legge approvato dal Senato, si elimina dunque il doppio meccanismo estintivo connesso, da un lato, al maturare del termine di prescrizione del reato e incidente su quest'ultimo, e dall'altro, allo spirare del termine di ragionevole durata delle singole fasi processuali e incidente sul processo. La previsione di estinzione del processo per decorso dei termini viene sostituita da mero obbligo per il capo dell'ufficio procedente di dare comunicazione al Ministro della Giustizia e al procuratore generale presso la Cassazione dei ritardi riscontrati nella celebrazione delle diverse fasi processuali rispetto ai limiti di durata imposti *ex lege*.

6. Ulteriori proposte recenti.

Il quadro delle proposte di riforma dell'istituto prescizionale si è arricchito, negli anni più recenti, di recenti approcci alla materia che, pur considerando essenziale una distinzione degli effetti prodotti sulla vicenda penale dal decorso temporale *prima* e *dopo* l'instaurazione del processo, esplorano la possibilità di tutelare il diritto alla ragionevole durata del procedimento con rimedi *diversi* (e meno traumatici) rispetto alla declaratoria di "prescrizione processuale", o di "improcedibilità del procedimento", richiamando l'attenzione – in particolare – sulla possibilità, ampiamente sperimentata in ordinamenti a noi vicini, di riconoscere all'imputato *condannato* in esito a un procedimento protrattosi per una durata eccessiva uno specifico *ristoro* consistente nella *riduzione della pena* inflitta, sulla base dell'assunto secondo cui un processo irragionevolmente lungo costituisce in certo senso un'*anticipazione della pena*.

In quest'ottica, alla prescrizione dovrebbe essere assegnata una funzione esclusivamente *sostanziale*, espressiva delle *rationes* tradizionalmente assegnate all'istituto (tempo dell'oblio, difficoltà di ricostruzione probatoria dei fatti, mutamento della personalità del reo e conseguente affievolirsi delle ragioni specialpreventive che giustificano la pena). Conseguentemente, il suo *dies ad quem* dovrebbe essere rappresentato dall'inizio del procedimento (o, al più tardi, dall'esercizio dell'azione penale, che esprime la scelta definitiva dell'ordinamento di attivarsi per la persecuzione del reato). Dopodiché, le ragioni sostanziali sottese alla prescrizione non avrebbero più diritto di cittadinanza, e si porrebbe esclusivamente il problema di garantire il diritto dell'imputato alla ragionevole durata del processo: garanzia, di regola, ottenibile con il meccanismo di compensazione sul piano sanzionatorio di cui si diceva, evitando così lo spreco di risorse connesso alla vanificazione di tutte le attività processuali compiute caratteristico della prescrizione.

6.1. La proposta di Mazza.

La prospettiva ora schizzata è stata affacciata per la prima volta in dottrina da Mazza⁶⁶. L'autore prospetta due distinte soluzioni: l'una, a suo avviso, di più agevole realizzazione; l'altra più complessa.

Partendo dalla prima, Mazza propone l'introduzione di una *circostanza attenuante* legata al formale accertamento dell'irragionevole durata del processo, per effetto della quale la pena dovrebbe essere ridotta proporzionalmente – appunto – a tale irragionevole durata. Tale rimedio, già da tempo utilizzato nell'ordinamento tedesco e spagnolo, dovrebbe anzi integralmente sostituirsi a quello risarcitorio, secondo quanto stabilito dalla stessa giurisprudenza di Strasburgo in vari precedenti nei quali era parte la Germania. Resterebbe poi salva, in casi estremi di irragionevole durata, la possibilità che la pena sia integralmente elisa dalla diminuzione speciale, sì che alla dichiarazione di colpevolezza non faccia seguito l'esecuzione di alcuna sanzione.

Dal momento però che il rimedio così prospettato varrebbe solo per l'imputato riconosciuto colpevole, potrebbe secondo l'autore prospettarsi una seconda linea di riforma, che confermi la distinzione – in linea di principio – tra prescrizione del reato, destinata a operare soltanto sino allo spartiacque rappresentato dall'esercizio dell'azione penale, e prescrizione del processo, decorrente a partire da tale momento e sino alla sentenza definitiva. Ma tale prescrizione del processo dovrebbe apprezzarsi secondo i criteri sviluppati dalla Corte europea, e dunque necessariamente *caso per caso* ed *ex post*: in fase esecutiva, dunque, o comunque nella fase di *sentencing* – nel caso in cui si dovesse giungere nel nostro ordinamento all'introduzione di un modello bifasico per l'accertamento del reato e la commisurazione della sanzione –. In base a tale modello, il processo dovrebbe chiudere *in ogni caso* con una *sentenza di merito*, restando poi aperta la scelta tra diverse possibili conseguenze della accertata violazione del diritto dell'imputato alla ragionevole durata del procedimento: rinuncia totale alla sanzione, riduzione della pena, ovvero – nei casi di assoluzione – risarcimento dei danni e risarcimento delle spese legali, fermo restando l'obbligo di esercitare l'azione disciplinare a carico dei magistrati ritenuti responsabili dell'irragionevole ritardo.

6.2. La proposta di Viganò

Sostanzialmente nella stessa direzione, ma con maggiore ricchezza di dettagli, si muove la proposta di Viganò⁶⁷, che si articola attorno ai passaggi seguenti.

1) In primo luogo, andrebbero tenuti debitamente distinti gli effetti del tempo sulla vicenda penale, *prima* e *dopo* l'instaurazione del processo (come, peraltro, già

⁶⁶ O. MAZZA, *Il garantismo al tempo del giusto processo*, Milano, 2011, pp. 207-211.

⁶⁷ Cfr. in proposito, [F. VIGANÒ, Riflessioni de lege lata e ferenda su prescrizione e tutela della ragionevole durata del processo. Relazione al convegno di studi organizzato da Diritto penale contemporaneo, Magistratura Democratica e la Camera Penale di Milano il 9 e 10 novembre 2012 presso l'Aula Magna del Palazzo di Giustizia di Milano su "Garanzia dei diritti fondamentali e processo penale". Terza sessione: "Il processo quale sede per l'efficiente accertamento di fatti e responsabilità penali". in "Diritto penale contemporaneo", p. 24 ss.](#)

proposto dai progetti di riforma fondati sulla distinzione tra prescrizione sostanziale e processuale). Il ragionamento che sta alla base di tale affermazione è quello consueto: se ha senso sanzionare la mancata attivazione della macchina giudiziaria entro un termine che viene considerato espressivo del permanere dell'interesse pubblico alla repressione del reato e della funzione general e special-preventiva della sanzione penale, nonché della garanzia del diritto dell'imputato a difendersi in giudizio e ad "essere lasciato in pace" per poter "voltare pagina" quando sia trascorso un considerevole lasso di tempo dalla commissione del crimine, le stesse considerazioni non possono più considerarsi valide una volta avviato il procedimento di accertamento dei fatti e delle responsabilità. Con l'attivazione della macchina giudiziaria, infatti, lo Stato testimonia il proprio interesse alla persecuzione e sanzione del reato commesso e il mancato raggiungimento di tale scopo andrebbe a detrimento della stessa funzione general e special-preventiva della sanzione penale, perché farebbe sorgere nell'imputato e nella collettività l'idea di poter restare impuniti per i reati commessi.

L'interesse che invece deve essere tutelato a partire dall'inaugurazione del processo penale è il *diritto alla ragionevole durata* dello stesso facente capo all'imputato, che non potrà restare involto per un tempo illimitato nel sistema penale: si tratta di un diritto fondamentale riconosciuto sia in ambito nazionale (art. 111 co. 2 Cost.) che europeo (art. 6 § 1 CEDU).

2) Una volta individuata l'esigenza principale da preservare a procedimento avviato, ossia, quella del contenimento dei tempi processuali, la prospettiva qui in esame non opta però per la individuazione di due distinti compassi temporali con esito egualmente estintivo (l'uno volto a segnare il confine oltre il quale la persecuzione del crimine non può più dirsi opportuna, e l'altro finalizzato allo scopo di contenere la marcia processuale entro termini di durata che possano definirsi ragionevoli), ma *limita di regola l'operatività dell'effetto estintivo prescrizione alla fase anteriore all'instaurazione del procedimento penale*.

Se, infatti, viene riconosciuto il carattere fondamentale del diritto alla ragionevole durata del processo (proclamato sia in ambito nazionale che europeo), si ritiene altrettanto indispensabile che gli strumenti preposti alla tutela di tale diritto non assumano la veste di ostacoli alla realizzazione della altrettanto fondamentale esigenza di effettività della giustizia penale e di conseguimento degli scopi propri del processo: risulterebbe, piuttosto, necessario pervenire ad un adeguato bilanciamento tra questi interessi.

Tale esigenza di preservare l'effettività del sistema penale si imporrebbe con particolare forza nel momento in cui si consideri come gran parte delle pronunce di estinzione del reato intervenute a processo avviato costituiscano una sorta di premio che, irragionevolmente, l'ordinamento finisce per riconoscere alle difese che si siano servite di strategie processuali di matrice dilatoria, allo scopo precipuo di lucrare il maturare del termine di estinzione.

Inoltre, la ricerca di un appropriato bilanciamento tra i diversi interessi in gioco perseguita dalle proposte di riforma in esame non solo risulterebbe funzionale a scongiurare l'inaccettabile spreco di risorse processuali e di tempo che si accompagna allo spegnimento forzato della macchina giudiziaria a processo ampiamente avviato

con la vanificazione di tutte le attività processuali svolte, ma garantirebbe anche una effettiva tutela del diritto delle vittime del reato ad ottenere una pronuncia definitiva sul merito, e a non veder frustrata la propria istanza di giustizia.

3) Riguardo, poi, alle modalità scelte per garantire il rispetto del principio di ragionevole durata del processo, la prospettiva qui in esame si affida a un meccanismo di natura *reattiva e compensatoria*, rappresentato appunto dalla *riduzione della pena*, da attivare soltanto *a posteriori*, a fronte della constatata violazione del principio in parola.

Tale opzione è ritenuta maggiormente coerente rispetto ai progetti che individuano preventivamente termini di durata massima delle diverse fasi processuali con il costante insegnamento della Corte EDU, secondo cui la violazione del diritto alla ragionevole durata del procedimento non può essere apprezzata in astratto, ma deve essere valutata *caso per caso* tenendo conto della complessità del caso di specie, del comportamento delle parti processuali e delle autorità procedenti, etc.

D'altra parte, la scelta di affidarsi ad un rimedio di natura compensatoria si fonda sulla base della ritenuta maggiore idoneità di tale rimedio a garantire una riparazione *effettiva* al danno cagionato all'imputato condannato dall'eventuale irragionevole protrarsi del processo celebrato a suo carico. La riduzione della pena da irrogare in proporzione al pregiudizio già sofferto in corso di processo costituirebbe infatti, quello che la CEDU definisce un rimedio *effettivo*, perché idoneo a riparare in forma specifica (in particolare, in forma *compensatoria*) le sofferenze cagionate all'imputato dal protrarsi per un tempo eccessivo dell'accertamento processuale, le quali costituirebbero – in certo senso – una *anticipazione delle sofferenze connesse alla pena*.

Il rimedio così configurato avrebbe, infine, indubbi esiti positivi in termini di economia processuale, da un lato, e di deflazione del carico giudiziario dall'altro: non solo perché consentirebbe di rimettere alla stessa autorità procedente (pienamente a conoscenza dei fatti) la valutazione in merito alla ragionevolezza dei tempi di svolgimento del processo, ma anche perché la riduzione della pena costituisce, secondo la giurisprudenza della Corte EDU, rimedio adeguato e sufficiente a garantire il ristoro del diritto violato, senza necessità – dunque – di assicurare anche il risarcimento del danno in termini monetari (con conseguente risparmio per le casse dello Stato).

Analogamente a quanto accade nell'ordinamento tedesco, resterebbe poi ferma la possibilità – nei casi *estremi* di irragionevole durata del processo, tali da compromettere la stessa possibilità di garantire un processo 'equo' all'imputato – la possibilità per il giudice di emettere una sentenza di non doversi procedere, appunto, per irragionevole durata del processo⁶⁸.

7. L'“ultimo atto” della progettualità *de iure condendo*: la proposta della Commissione Fiorella.

⁶⁸ F. VIGANÒ, *Riflessioni de lege lata e ferenda su prescrizione e tutela della ragionevole durata del processo*, cit., p. 27.

A pochi mesi dalla pubblicazione, il 23 aprile 2013, della proposta di riforma dell'istituto prescizionale formulata dalla Commissione Fiorella⁶⁹ (istituita con D.M. del 29 novembre 2012 dall'allora Ministro Guardasigilli Severino) pare opportuno concentrare l'attenzione proprio sulla strada che, a fronte delle innumerevoli ed eterogenee proposte avanzate in materia sia in sede legislativa che dottrinale negli anni passati, il gruppo di studio a tal scopo incaricato ha ritenuto opportuno intraprendere, oggi, in vista del superamento delle patologie che affliggono l'operare dell'istituto della prescrizione penale.

Nella relazione di accompagnamento alla proposta di articolato, dopo aver sottolineato come, da sola, "la riforma della disciplina della prescrizione non possa risolvere ogni problema, sostanziale o processuale, connesso con il carico dei procedimenti e la relativa mortalità" ma sia necessario "rinviare comunque ad altre sedi le proposte utili per le semplificazioni procedurali che, nel rispetto dei diritti della difesa, contribuiscano a snellire il processo penale, garantendone giustizia, efficienza e celerità", il Presidente mette in evidenza le esigenze che una riforma volta a garantire un corretto funzionamento dell'istituto prescizionale è chiamata a soddisfare: l'esigenza di effettività del sistema penale che impone di individuare tempi di prescrizione del reato sufficientemente lunghi per non pregiudicare le possibilità dell'autorità giudiziaria di esercitare lo *ius puniendi* che le compete; e l'esigenza di assicurare che il processo si concluda in tempi ragionevoli (secondo quanto enunciato dall'art. 111 Cost. e dall'art. 6 CEDU) per evitare che lo stesso "gravi sull'imputato arbitrariamente come fosse una vera e propria pena supplementare e anticipata".

Da un lato, si impone, dunque, la necessità di assicurare alla giurisdizione tempi congrui allo svolgimento delle attività di accertamento dei fatti di reato, di ascrizione delle relative responsabilità e di irrogazione delle sanzioni previste *ex lege*, per evitare che la stessa, a causa del maturare della prescrizione a processo inoltrato, finisca col girare a vuoto, dando luogo ad uno spreco di risorse umane, materiali e di tempo insostenibile, nonché alla frustrazione della legittima pretesa punitiva dello Stato e delle istanze di giustizia avanzata dalle vittime del reato; d'altro canto, la Commissione esclude che la soluzione a tale criticità possa rinvenirsi nel semplice allungamento dei termini di prescrizione attuali e nemmeno nella statuizione del definitivo arresto del corso prescizionale dal momento dell'esercizio dell'azione penale, perché ciò significherebbe privare di efficacia il solo rimedio che oggi risulta funzionale e idoneo, nonostante le numerose perplessità avanzate in proposito dalla dottrina, a garantire la ragionevole durata dei processi.

L'obiettivo che la Commissione si propone di perseguire attraverso la proposta di riforma formulata consiste, allora, nell'individuazione di una soluzione capace di contemperare "l'interesse a che i processi penali si concludano con un accertamento nel merito, con l'altrettanto irrinunciabile esigenza pratica di conservare alla prescrizione

⁶⁹ Per il testo della Relazione e della proposta di articolato si consulti il sito del Ministero della Giustizia [La Commissione Fiorella, Relazione e Proposta di articolato](#)

la sua attuale funzione di stimolo a una definizione in tempi non troppo estesi dei processi penali”.

Preso atto della possibilità di muoversi su tre direttrici di riforma parallele (il mantenimento di una prospettiva connessa alla semplice prescrizione del reato, l’opzione a favore di una innovativa prescrizione del procedimento o il riconoscimento di una operatività congiunta dei due meccanismi prescrizionali), la Commissione ha ritenuto preferibile la ricerca di una soluzione rispettosa, almeno nelle sue linee fondamentali, della tradizione fondata sulla logica della prescrizione sostanziale del reato. Tale scelta viene motivata, da un lato, in base alla considerazione per cui una prescrizione orientata esclusivamente alla tutela della ragionevole durata del processo finirebbe, inevitabilmente, per determinare un’eccessiva rigidità del sistema⁷⁰, dall’altro, sulla scorta del fatto che le *rationes* tradizionalmente poste a fondamento dell’istituto prescrizionale (soprattutto quelle connesse al venir meno dell’efficacia general e special preventiva della sanzione penale che intervenga ad eccessiva distanza di tempo dalla commissione del fatto di reato) non possano dirsi del tutto prive di pregnanza una volta avviato il processo.

In particolare, la disciplina proposta dalla Commissione, intervenendo in materia di cause di sospensione e di interruzione del corso prescrizionale, si propone come obiettivo quello di “assicurare alla giurisdizione tempi *sufficienti*, ma assieme *non irragionevolmente dilatati*, per l’accertamento del fatto e l’ascrizione della responsabilità una volta che il processo sia iniziato”.

L’intervento prospettato prende le mosse dalla necessità di correggere la disciplina prescrizionale prevista dalla legge *ex Cirielli*, nella parte in cui prevede la protraibilità del compasso temporale prescrizionale non oltre la misura di un quarto del termine base, con la conseguenza di concedere alla giurisdizione, dal momento in cui viene compiuto il primo atto interruttivo, un tempo estremamente limitato per giungere alla emissione della sentenza definitiva, soprattutto nei casi in cui il processo venga avviato a ridosso della scadenza del termine di prescrizione.

Allo scopo di porre rimedio a tale esito irragionevole, la Commissione prevede tre correttivi fondamentali.

1) L’individuazione di due successive cause di *sospensione* della prescrizione legate, rispettivamente, al deposito (o, secondo una proposta alternativa, alla pronuncia) della sentenza di condanna di primo e di secondo grado.⁷¹

⁷⁰ La determinazione, in via preventiva, di termini massimi per la durata dell’intero processo penale, o delle sue singole fasi, al decorrere dei quali dovrebbe scattare la prescrizione dell’azione penale risulterebbe, infatti, inidonea a garantire la ragionevole durata del processo che “non può essere definita in via generale e astratta in relazione ad un processo ideale, ma deve essere determinata *ex post* in relazione alle concrete peculiarità di ogni singola vicenda processuale, sulla base della complessità del caso e del comportamento delle parti (pubbliche e private)”: termini troppo brevi rischierebbero di essere inadeguati rispetto a vicende processuali particolarmente complesse e termini troppo lunghi finirebbero col vanificare lo scopo di accelerazione processuale assegnato alla prescrizione dell’azione.

⁷¹ In particolare, ai sensi del novellato comma secondo dell’art. 159 c.p., per garantire che i tempi delle impugnazioni non siano troppo dilatati, la Commissione fissa distinti periodi massimi di sospensione, ragionevolmente commisurati sulla base della durata media dei giudizi di impugnazione. Segnatamente:

L'idea di fondo da cui muove tale previsione è che “ad ogni riscontro processuale della fondatezza dell'ipotesi accusatoria corrisponda la necessità di bloccare almeno temporaneamente il decorso della prescrizione, così da *assegnare alla giurisdizione un tempo ragionevole per compiere la verifica della correttezza della decisione nei gradi di impugnazione*”.

Tale meccanismo risulterebbe, peraltro, idoneo a garantire la ragionevole durata del processo con un grado di flessibilità maggiore rispetto a quello proprio delle proposte di riforma costruite attorno al concetto di prescrizione processuale: il decorso del termine di sospensione relativo ai giudizi di impugnazione non determina infatti, in automatico, l'improcedibilità dell'azione, ma “fa sì che l'orologio della prescrizione continui a decorrere dal punto in cui si era fermato, consentendo alla giurisdizione di recuperare il tempo auspicabilmente “risparmiato” nelle fasi precedenti di giudizio”. La logica del “tutto o niente” propria della disciplina attuale viene così mitigata e, pur permanendo un termine massimo entro il quale l'esercizio dello *ius puniendi* risulta definitivamente precluso, la giurisdizione ha la possibilità di sfruttare al meglio il tempo concesso per l'attività di accertamento dei fatti e irrogazione delle sanzioni previste *ex lege*: il lavoro processuale svolto non viene posto nel nulla alla prima occasione di superamento dei limiti temporali previsti dalla legge per lo svolgimento dei giudizi di impugnazione, ma, salvo per i casi in cui la fase preliminare e il giudizio di primo grado abbiano interamente “consumato” il termine di prescrizione, l'autorità giudiziaria ha la possibilità di attingere a ciò che resta (perché risparmiato nelle precedenti fasi di giudizio) del tempo complessivo che la legge le riconosce per pervenire ad una pronuncia definitiva sui fatti, prima che le ragioni poste alla base dello *ius puniendi* vengano meno, privando di legittimità l'intervento sanzionatorio dello Stato nei confronti della commissione di un reato.

2) Il secondo correttivo proposto dalla Commissione Fiorella consiste in un ripensamento del rapporto intercorrente tra termine prescrizionale di base e aumento dello stesso in presenza di atti interruttivi.

Prendendo le mosse dalla considerazione secondo cui, nella modulazione del termine prescrizionale di base il legislatore non debba tenere conto della necessità di tutelare la ragionevole durata del processo (ben potendo il processo non essere nemmeno inaugurato in pendenza di tale termine), ma soltanto delle *rationes* tradizionalmente poste alla base dell'istituto e connesse al permanere delle ragioni dell'intervento punitivo nonostante il lasso di tempo decorso dal fatto di reato, la

la sospensione avrà durata di *due* anni, a seguito del deposito della sentenza di primo grado (in concomitanza, dunque, con la celebrazione del giudizio d'appello) e di *un* anno a seguito del deposito della sentenza d'appello (con riguardo, in questo caso, alla celebrazione del giudizio avanti la Corte di cassazione). Laddove, poi, durante tale periodo di “congelamento” del termine di prescrizione venga in essere un'ulteriore causa di sospensione, i termini previsti dovranno essere prolungati per il tempo corrispondente.

Commissione propone un ritorno al sistema di individuazione del tempo necessario a prescrivere fondato sulla distinzione dei reati in diverse fasce di gravità.⁷²

Laddove, poi, la *notitia criminis* emerga entro i termini indicati, si impone al legislatore l'obbligo di garantire alla giurisdizione un tempo sufficiente per pervenire, una volta posto in essere il primo atto dotato di efficacia interruttiva, alla emissione della sentenza di condanna di primo grado (alla quale farà seguito l'effetto sospensivo descritto *supra* al punto 1), anche nelle ipotesi in cui la notizia di reato sia emersa in prossimità dello scadere dei termini di prescrizione previsti *ex lege*.

Allo scopo di tutelare tale esigenza (frustrata, invece, dalla disciplina attuale), la Commissione propone una modifica del combinato degli articoli 160 e 161 c.p., volta a conseguire un bilanciamento tra il fisiologico bisogno di tempo connesso all'esercizio della giurisdizione e la necessità che la prescrizione mantenga la propria funzione di stimolo alla sollecita definizione dei processi.

In primo luogo, viene messa in evidenza la distonia rispetto alle *rationes* rinvenibili a fondamento dell'istituto prescrizionale, non solo della previsione che fissa aumenti del termine base differenziati in ragione della differente pericolosità soggettiva dell'autore del reato, ma anche della individuazione di un coefficiente unitario di aumento del termine di base. In quest'ultimo caso, in particolare, se l'aumento del termine di prescrizione è funzionale ad assicurare a una giurisdizione attivatasi tempestivamente (entro i termini base previsti dall'art. 157 c.p.) un tempo congruo per pervenire ad un accertamento del reato e delle relative responsabilità, non ha poi senso che la misura del prolungamento cresca con l'aumentare del termine prescrizionale di base, dal momento che il tempo necessario alla celebrazione del processo non cresce necessariamente in modo proporzionale alla gravità del reato.

In secondo luogo, valutando che, a partire dal compimento del primo atto interruttivo, il termine da ritenersi mediamente ragionevole per la celebrazione della fase preliminare e/o del primo grado di giudizio si aggira intorno ai due, tre anni, per garantire che tale sia lo spazio concesso alla giurisdizione per l'espletamento delle suddette attività processuali a fronte di qualsiasi reato, si prevede una rimodulazione del coefficiente di aumento del termine di base in presenza di una pluralità di atti interruttivi in misura inversamente proporzionale alla durata di termine di base stesso.⁷³

⁷² In particolare, vengono previste, ai sensi del novellato art. 157 co. 1 c.p., cinque fasce di gravità entro le quali far confluire le ipotesi di reato, in corrispondenza di ognuna delle quali viene stabilito uno specifico termine di prescrizione: 1) tre anni, se si tratta di contravvenzione; 2) cinque anni, se si tratta di delitto per cui la legge stabilisce la pena della reclusione non superiore nel massimo a cinque anni; 3) sette anni, se si tratta di delitto per cui la legge stabilisce la pena della reclusione non superiore nel massimo a dieci anni; 4) dieci anni, se si tratta di delitto per cui la legge stabilisce la pena della reclusione non superiore nel massimo a quindici anni; 5) quindici anni, se si tratta di delitto per cui la legge stabilisce la pena della reclusione superiore nel massimo a quindici anni.

⁷³ In particolare, ai sensi del novellato art. 160 co. 2 c.p., in nessun caso i termini stabiliti dall'articolo 157 possono essere prolungati oltre: 1) la metà del tempo necessario a prescrivere, nei casi stabiliti nell'articolo 157 comma 1 numeri 1 e 2; 2) il terzo del tempo necessario a prescrivere, nei casi stabiliti nell'articolo 157 comma 1 numero 3; 3) il quarto del tempo necessario a prescrivere, nei casi stabiliti nell'articolo 157

3) Ultimo rimedio congegnato allo scopo di imprimere, attraverso l'operare della prescrizione, maggiore celerità alle cadenze processuali, anche nelle ipotesi di emersione della *notitia criminis* non a ridosso della scadenza del termine di prescrizione consiste nell'individuazione di un termine massimo, a partire dall'iscrizione della notizia di reato, entro il quale il pubblico ministero è tenuto ad assumere le proprie determinazioni in ordine all'esercizio dell'azione penale o alla richiesta di archiviazione, ai sensi dell'art. 405 co. 1 c.p.p.⁷⁴

La *ratio* è quella di evitare che il pubblico ministero, "concluse ritualmente le indagini, non si attivi in tempi ragionevoli per le sue decisioni, finendo col chiedere il rinvio a giudizio o l'archiviazione in prossimità della scadenza dei termini prescrizionali, con il connesso rischio che la prescrizione maturi comunque precocemente, impedendo la definizione del processo".

Questi, dunque, i punti cardine della riforma proposta e volta a riconferire un volto fisiologico all'operare del meccanismo prescrizionale.

Accanto a tali previsioni fondamentali ve ne sono altre di rilievo che modificano l'attuale disciplina del regime prescrizionale.

In primo luogo, con riferimento all'individuazione dei termini di durata della prescrizione del reato, viene abrogato il sesto comma dell'art. 157 c.p. vigente, relativo ai casi in cui il legislatore preveda per il reato una pena diversa da quella detentiva o pecuniaria: mancando, attualmente, un'applicazione pratica della norma, i riformatori hanno preferito demandare al legislatore futuro che intenda introdurre una nuova tipologia di sanzione penale la regolamentazione della prescrizione per i casi in esame.

In secondo luogo, la scelta di prevedere un raddoppiamento dei termini prescrizionali di base in presenza di reati particolarmente gravi (secondo la versione vigente dell'art. 157 co. 5 c.p.) viene limitata alle ipotesi di reati di mafia e di terrorismo (rientranti nella previsione di cui all'art. 416-bis c.p.).

Per quanto concerne, invece, l'individuazione del *dies a quo* di decorrenza del termine prescrizionale, viene mantenuta la disciplina vigente, salvo per l'aggiunta di un novello terzo comma all'art. 158 c.p., relativo alle ipotesi di reati di cui all'art. 392 co. 1-bis c.p.p. commessi a danno di minori, per i quali il *dies a quo* è differito al giorno in cui le persone offese abbiano compiuto il quattordicesimo anno di età.⁷⁵

comma 1 numero 4; 4) il quinto del tempo necessario a prescrivere, nei casi stabiliti nell'articolo 157 comma 1 numero 5.

⁷⁴ Nello specifico, ai sensi del novellato art. 157 co. 6 c.p., "Prima della scadenza dei termini di cui ai commi precedenti, il reato comunque si prescrive se il pubblico ministero non ha assunto le determinazioni di cui all'articolo 405, comma 1, del codice di procedura penale quando sia decorso il doppio dei termini di durata delle indagini preliminari e delle relative proroghe, determinati ai sensi degli articoli 405, 406 e 407 del codice di procedura penale."

⁷⁵ La *ratio* sottesa a tale previsione è quella di "contemperare, da un lato, l'esigenza che la vittima disponga di un tempo congruo per denunciare il fatto una volta superata la propria situazione di dipendenza morale e materiale dall'autore degli abusi, e dall'altro, l'esigenza che l'intervento penale non abbia luogo a una distanza eccessiva dal fatto, con conseguenti difficoltà di ricostruzione probatoria del fatto medesimo e correlativi ostacoli all'esercizio del diritto di difesa da parte dell'imputato".

In materia di sospensione del termine prescrizionale, oltre all'innovativa previsione concernente la celebrazione dei giudizi di impugnazione (si veda *supra* il punto 1), all'art. 159 c.p. è aggiunta un'ipotesi sospensiva ulteriore, identificata nel provvedimento che dispone la rogatoria internazionale: in tale circostanza, il termine resterà sospeso sino al giorno in cui l'autorità richiedente riceva la documentazione richiesta, o comunque decorsi sei mesi dal provvedimento in parola.

Infine, per quanto concerne la disciplina delle ipotesi interruttrive del corso prescrizionale, in primo luogo, viene eliminato dall'art. 160 c.p. il riferimento alla sentenza di condanna (avendo questa acquisito, in base alla disciplina riformata, un'efficacia sospensiva del termine di prescrizione); in secondo luogo, il novero degli atti interruttivi (concentrato in un unico comma) viene arricchito dell'ipotesi di interrogatorio dell'indagato compiuto dalla polizia giudiziaria su delega del pubblico ministero e viene privato, invece, del riferimento al provvedimento del giudice di fissazione dell'udienza in camera di consiglio per la decisione sulla richiesta di archiviazione (perché superfluo).

Nella Relazione di accompagnamento alla proposta di riforma dell'istituto prescrizionale appena descritta, si fa menzione anche dei *due progetti alternativi* di riordino della materia emersi durante il dibattito instauratosi in seno alla Commissione Fiorella.

La *prima proposta alternativa* muove dall'esigenza di risolvere il problema considerato più impellente con riguardo al funzionamento dell'istituto prescrizionale: quello di garantire una risposta soddisfacente sia al bisogno di evitare uno spreco di tempo nella celebrazione delle fasi preliminari del giudizio nei casi in cui la *notitia criminis* sia emersa tempestivamente; sia a quello di garantire all'autorità giudiziaria uno spazio temporale congruo per l'accertamento delle notizie di reato e l'irrogazione delle sanzioni legali, anche nei casi in cui la *notitia criminis* sia emersa a ridosso della scadenza del termine di prescrizione.

La soluzione avanzata allo scopo di risolvere tali problemi, figli della disciplina vigente, consiste in una rideterminazione del tempo prescrizionale che tenga conto del tempo intercorso tra la commissione del reato e la sua acquisizione (e iscrizione) da parte della pubblica autorità.

In particolare, pur confermando la scelta di ancorare l'individuazione dei termini di prescrizione dei singoli reati alla loro riconducibilità a determinate fasce di gravità, si prevede un tendenziale aumento della durata degli stessi.⁷⁶

⁷⁶ Nello specifico, ai sensi del novellato art. 157 co. 1 c.p., la prescrizione dovrebbe estinguere il reato: 1. in quattro anni se si tratta di contravvenzione; 2. in sei anni se si tratta di delitto per cui la legge stabilisce la pena della reclusione non superiore nel massimo a cinque anni; 3. in otto anni se si tratta di delitto per cui la legge stabilisce la pena della reclusione non superiore nel massimo a dieci anni; 3. in dodici anni se si tratta di delitto per cui la legge stabilisce la pena della reclusione non superiore nel massimo a quindici anni; 4. in quindici anni se si tratta di delitto per cui la legge stabilisce la pena della reclusione superiore nel massimo a quindici anni.

Sulla base di tale termini si valuterà, allora, il tempestivo emergere della notizia di reato: se, allo scadere degli stessi, la *notitia criminis* non risulta ancora acquisita dalle autorità competenti, dovrà dichiararsi l'estinzione del reato; al contrario, ove la notizia di reato sia emersa tempestivamente (ossia, prima dello spirare dei suddetti termini), la relativa iscrizione nel registro previsto ai sensi dell'art. 335 c.p.p. determinerà, da un lato, una riduzione automatica del termine prescrizionale previsto dal novellato art. 157 co. 1 c.p. (riduzione determinata sulla base della porzione di termine prescrizionale residua una volta acquisita la *notitia criminis*), e dall'altro, una sospensione del suddetto termine prescrizionale "ridotto", per un tempo congruo alla celebrazione delle fasi preliminari e del giudizio di primo grado.⁷⁷

Le norme di coordinamento della suddetta proposta alternativa con quella enunciata in via principale prevedono: il mantenimento della statuizione relativa alla sospensione del termine prescrizionale in concomitanza con la celebrazione dei giudizi di impugnazione (art. 159 co. 2 dell'articolo principale di riforma); l'eliminazione del riferimento alla specifica ipotesi di prescrizione del reato in assenza dell'intervento tempestivo della determinazione del pubblico ministero una volta concluse le indagini preliminari (art. 157 co. 6 c.p. dell'articolo principale di riforma) perché l'esigenza tutelata da tale disposizione, ossia, una pronta attività e decisione della procura risulta già ampiamente soddisfatta dalla nuova previsione relativa all'effetto sospensivo connesso all'iscrizione della *notitia criminis* nel registro delle notizie di reato; l'eliminazione del riferimento alle ipotesi interruttrive del decorso prescrizionale ("perché il tempo di sospensione previsto a seguito dell'iscrizione della notizia di reato assorbe ogni esigenza di ulteriori prolungamenti da collegare alle attività giudiziarie"); l'aggiunta (al comma primo dell'art. 161 c.p.) della previsione di un limite massimo per l'estinzione del reato pari a venti anni (con l'esclusione dei reati imprescrittibili).

Anche in questo caso, l'esigenza che il progetto riformatore ha lo scopo di soddisfare è quella di garantire una razionale gestione delle risorse temporali da mettere a disposizione dell'attività giudiziaria per il compimento delle attività di accertamento dei fatti e irrogazione delle sanzioni penali: da un lato, vanno evitati i ritardi e gli sprechi di tempo in tutti i casi in cui la *notitia criminis* sia emersa a ridosso della commissione del fatto di reato; dall'altro, nei casi in cui la notizia di reato sia emersa, anche se a ridosso della scadenza del termine di prescrizione, comunque prima del relativo spirare, che sia assicurato alla macchina giudiziaria un tempo congruo per

⁷⁷ Ai sensi del novellato art. 159 c.p. si prevede, al comma secondo, che "dal momento dell'acquisizione della notizia di reato la prescrizione estingue il reato decorso tre anni. Se, al momento in cui perviene la notizia, il tempo che manca alla prescrizione ai sensi dell'art. 157 è inferiore a tre anni la prescrizione estingue il reato decorso detto termine minore".

Al comma primo, d'altro canto, si prevede, in concomitanza con l'iscrizione della notizia di reato nell'apposito registro, fino al deposito della sentenza di primo grado, la sospensione di tali termini prescrizionali ridotti "per un tempo comunque non superiore a quattro anni se si procede per taluno dei reati di cui all'articolo 550 del codice di procedura penale, a sei anni se si procede per taluno dei reati di cui all'articolo 407, comma 2, lettera a) del codice di procedura penale e a cinque anni se si procede per ogni altro reato".

lo svolgimento delle attività processuali affinché in tali ipotesi il destino del reato non sia, irrimediabilmente, quello dell'estinzione per prescrizione.

Da un lato, il meccanismo proposto, riducendo i termini di prescrizione in caso di acquisizione precoce della notizia di reato, riesce a contenere i tempi del processo contribuendo alla sua ragionevole durata; dall'altro, prevedendo una sospensione dei termini prescrizionali in concomitanza con la celebrazione del giudizio di primo grado e per un tempo ritenuto senz'altro congruo rispetto alle esigenze di espletamento delle attività processuali di tale fase di giudizio, risolve i problemi di effettività della giurisdizione penale nei casi di emersione tardiva della *notitia criminis*. Infine, il termine prescrizionale ridotto a tre anni (o il termine minore che residui) costituisce un'importante e ulteriore risorsa a disposizione dell'autorità giudiziaria che, anche laddove non riuscisse a rispettare i termini di sospensione della prescrizione previsti per il giudizio di primo grado e per gli ulteriori giudizi di impugnazione, avrebbe comunque a disposizione un "bonus" di tempo ulteriore da spendere nella conduzione complessiva del processo, prima che tutte le attività svolte possano essere definitivamente poste nel nulla dal calare della mannaia estintiva della prescrizione.

La *seconda proposta alternativa* parte dalla considerazione secondo cui le ragioni sostanziali poste a fondamento della prescrizione non vengano meno una volta esercitata l'azione penale, ma possano ritenersi valide almeno fino al momento in cui l'ordinamento si pronunci in modo "ufficiale" sui fatti di reato, attraverso l'emissione della sentenza di condanna di primo grado, prevede che la prescrizione decorra, senza interruzioni, fino a tale pronuncia.

L'eliminazione delle ipotesi interruttive del corso prescrizionale è volta a conferire maggiore celerità allo svolgimento delle fasi preliminari e del processo di primo grado e viene compensata, allo scopo di evitare che il tempo messo a disposizione della giurisdizione si riveli insufficiente per il compimento delle attività di accertamento dei fatti di reato e di irrogazione delle sanzioni previste *ex lege*, dalla previsione, in parallelo, di un lieve allungamento dei termini di prescrizione (modulati, sempre, in base alla suddivisione dei reati in cinque fasce di gravità) per le categorie di reati di media gravità⁷⁸ che si affianca alla tradizionale previsione delle cause di sospensione di tale corso prescrizionale in concomitanza con i momenti di stasi dell'attività processuale.

È mantenuta, invece, rispetto alla prima proposta di riforma, la previsione della sospensione del corso prescrizionale in concomitanza con la celebrazione dei giudizi di impugnazione. In questo caso, però, con riferimento alla sospensione determinata dal

⁷⁸ Nello specifico, ai sensi del novellato art. 157 co. 1 c.p., la prescrizione dovrebbe estinguere il reato: 1. in tre anni se si tratta di contravvenzione; 2. in sei anni se si tratta di delitto per cui la legge stabilisce la pena della reclusione non superiore nel massimo a cinque anni; 3. in otto anni se si tratta di delitto per cui la legge stabilisce la pena della reclusione non superiore nel massimo a dieci anni; 4. in dieci anni se si tratta di delitto per cui la legge stabilisce la pena della reclusione non superiore nel massimo a quindici anni; 5. in quindici anni se si tratta di delitto per cui la legge stabilisce la pena della reclusione superiore nel massimo a quindici anni.

deposito della sentenza di primo grado, si propone una riduzione della relativa durata massima da due a un anno per tutti i reati (o, alternativamente, per le sole contravvenzioni).

Altra peculiarità propria di quest'ultimo progetto riformatore consiste nella eliminazione del sistema del "doppio binario" in materia di determinazione dei termini prescrizionali: anche i reati più gravi, di mafia e di terrorismo, sono soggetti ai termini prescrizionali ordinari (e non al termine raddoppiato che, invece, è previsto dagli altri progetti di riforma).

Un ultimo accenno merita, poi, la disciplina transitoria prevista dalla Relazione in merito alla applicabilità delle normativa enucleata dall'articolato ai processi pendenti al momento della sua entrata in vigore.

Muovendo dalla considerazione per cui la riforma ipotizzata, conferendo al meccanismo prescrizionale un assetto del tutto differente rispetto a quello attuale, potrebbe ingenerare gravi problemi in fase transitoria rispetto ai processi in corso al momento dell'entrata in vigore della legge, la Commissione ritiene raccomandabile limitare l'ambito applicativo delle nuove norme soltanto ai fatti di reato commessi dopo tale data.

Se, infatti, non è discutibile l'irretroattività delle disposizioni che prevedano un trattamento deteriore per l'imputato (in ossequio a quanto disposto dall'art. 25 co. 2 Cost.), la possibile applicazione retroattiva delle nuove disposizioni più favorevoli per l'imputato potrebbe determinare "la morte anticipata di un numero notevole di procedimenti in corso, già calendarizzati in funzione della vecchia disciplina".

Considerato allora che, in forza di una consolidata giurisprudenza costituzionale⁷⁹, il principio di retroattività *in mitius* può subire eccezioni laddove la disciplina derogatoria superi un c.d. vaglio positivo di ragionevolezza, in nome della tutela di confliggenti interessi e principi di rango costituzionali, nel caso della normativa in esame, tale deroga potrebbe giustificarsi in nome della "inscindibilità della complessiva regolamentazione della prescrizione, che osta all'applicazione parcellizzata ai processi in corso delle sole disposizioni più favorevoli al reo, la quale travolgerebbe irragionevolmente una quantità di procedimenti e processi in corso, con correlativo irrimediabile pregiudizio agli interessi di rilievo costituzionale poc'anzi menzionati" (tra i quali, l'interesse alla non dispersione delle prove già raccolte, i diritti delle vittime del reato, e, in generale, l'insieme degli interessi sottesi all'esercizio della giurisdizione penale).

⁷⁹ Corte Cost., sent. 23 ottobre 2006, n. 393; sent. 28 marzo 2008, n. 72; sent. 27 luglio 2011, n. 236.