

Commissione giustizia – Audizione 4 luglio 2023

1. Ringrazio anzitutto la Commissione per l'invito all'odierna audizione.

Ritengo di muovere da una premessa che dovrebbe essere condivisa, siccome si radica in alcuni principi enunciati dalla Corte costituzionale:

- *ratio* della prescrizione sono: l'«affievolimento dell'interesse della comunità alla punizione del comportamento penalmente illecito, valutato, quanto ai tempi necessari, dal legislatore, secondo scelte di politica criminale legate alla gravità dei reati»; il «diritto all'oblio» «quando il reato non sia così grave da escludere tale tutela» (è la sentenza n. 23 del 2013);

- la prescrizione è un istituto di natura sostanziale, che «concorre a realizzare la garanzia della ragionevole durata del processo» (sentenza n. 143 del 2014) e «rientra nell'alveo costituzionale del principio di legalità penale sostanziale enunciato dall'art. 25, secondo comma (sentenze n. 278 del 2020 e n. 115 del 2018).

La prescrizione è istituto radicato nel nostro ordinamento, ma che deve tenere conto dell'esigenza di non frustrare gli interessi delle persone offese e dello Stato ad esercitare la pretesa punitiva.

La questione è dunque bilanciare esigenze eterogenee e pariordinate.

2. Si tratta di un bilanciamento complesso, che può muovere da due diverse concezioni: processualistico-statalista, in cui predomina l'interesse dello Stato a punire, una volta attivato il processo, estranea nella sua radicalità alla nostra tradizione, salvo che per i reati di estrema gravità; sostanzialistico-garantista, attenta alle istanze di garanzia della persona.

La complessità è dimostrata: dal fatto che l'istituto negli ultimi diciotto anni, dal 2005, è stato riformato quattro volte (*ex Cirielli*, riforme *Orlando*, *Bonafede* e *Cartabia*); dalla circostanza che la non pretestuosità di alcune critiche alla riforma del 2019 aveva dato luogo in seno alla Commissione Lattanzi a ben tre differenti proposte di modifica. E' sufficiente ricordare che la terza – blocco del corso della prescrizione con la sentenza di primo grado ed improcedibilità per superamento dei termini di fase dei soli giudizi di impugnazione – è stata attuata dalla riforma *Cartabia*.

La complessità del bilanciamento è altresì dimostrata dalle diverse discipline in altri Stati europei: in Germania, la prescrizione smette di decorrere dalla sentenza di primo grado, di condanna o di assoluzione; in Austria, la sospensione della prescrizione fino al passaggio in giudicato della sentenza è collocata al momento del primo interrogatorio dell'indagato; in Spagna, la prescrizione si interrompe ogniqualvolta un procedimento "*se dirijia contra el culpable*".

Ma la complessità è anche dimostrata sul versante sovranazionale:

- dal dialogo tra Corte costituzionale e Corte di giustizia sul caso *Taricco* (in cui il problema della prescrizione intaccava gli interessi finanziari dell'Unione Europea);
- dalle pronunce della Corte EDU. Mi riferisco, da ultimo, alla sentenza n. 32715 del 2022, che ha ritenuto incompatibile con le obbligazioni procedurali dell'art. 3 CEDU che le indagini relative alle violenze di genere terminino spesso a causa della prescrizione. La Corte ha giudicato negativamente il regime della riforma *Cartabia*, perché consegna il destino del giudizio al rispetto, da parte dei giudici

dell'impugnazione, di rigorosi termini di fase ed il tempo successivo alla pronuncia di primo grado è presidiato da una sanzione ritenuta non meno radicale dell'estinzione del reato: l'improcedibilità del giudizio.

Tuttavia, forse, la Corte EDU non ha adeguatamente approfondito le criticità della riforma del 2019 cui la riforma *Cartabia* ha posto rimedio ponendo un limite all'estensione altrimenti potenzialmente infinita dell'accertamento, garantendo il rispetto di un canone fondamentale per la stessa Corte EDU: il *fair trial* e la ragionevole durata ex art. 6 della Convenzione.

I tre disegni di legge (n. 745, *Costa*, n. 893, *Pittalis*, n. 1036, *Maschio*) si innestano in questo quadro di grande complessità e propongono, lo dico con la semplificazione qui necessaria:

x.] di abrogare la regola, introdotta dalla riforma *Bonafede* e confermata dalla riforma *Cartabia*, del blocco della prescrizione dopo la sentenza di primo grado;

x.1.] di reintrodurre la sospensione del corso della prescrizione, in appello e in cassazione, per non più di diciotto mesi ciascuno, limitatamente al caso di sentenza di condanna pronunciata nel giudizio precedente;

x.2.] di lasciare inalterata la disciplina dell'improcedibilità per superamento dei termini di durata massima dei giudizi di impugnazione, di cui all'art. 344 bis c.p.p.;

x.3.] uno prevede la prescrizione del reato dopo la sentenza di primo grado, ma abroga l'art. 344 cpp che prevede l'improcedibilità

3. Le questioni in campo sono complesse e la loro soluzione non può essere consegnata a polemiche contingenti, a semplificazioni, a slogan ad

effetto, tipico portato del mondo di internet e dei *social media*, tanto suadenti quanto fuorvianti e perniciosi.

Ritengo sia necessario muovere da una premessa che va posta senza equivoci: la scelta relativa alla prescrizione, siccome riconducibile all'art. 25, comma 2, Cost., impone un bilanciamento riservato al legislatore ordinario e, dunque, spetta esclusivamente all'istituzione massima espressione della rappresentanza politica: il Parlamento, in virtù del principio della divisione dei poteri, baluardo dello stato costituzionale e di diritto.

Inoltre, quanto ai profili processuali, va ricordato che, secondo la giurisprudenza costituzionale, il legislatore gode di ampia discrezionalità nella configurazione dei relativi istituti processuali, censurabile solo per manifesta irragionevolezza (tra le tante, sentenza n. 74 del 2022).

Posta questa premessa, mi limito ad osservare:

A] è certo che la tenuta dell'ordinamento e la tutela delle vittime impongono un accertamento della responsabilità non minato dalla prospettiva della prescrizione, ma è anche certo che tale accertamento incontra limiti legati ai diritti dell'imputato ed alla dimensione temporale: il processo deve rispettare i canoni di cui all'art. 6 CEDU, vincolante ex art. 117 Cost.

B] Il legislatore del 1988 ha eliminato il principio di unità della giurisdizione e della prevalenza del giudizio penale su quello civile. La sospensione necessaria del giudizio civile è limitata e questo profilo va apprezzato al giusto.

C] Anche tenendo conto di tali premesse e comprendendo le ragioni delle proposte, che auspicano un bilanciamento diverso da quello ora realizzato, ritengo ci si debba chiedere se due non trascurino che prescrizione del reato e

ragionevole durata del processo costituiscono istituti diversi e quindi necessitano di risposte diversificate.

Mi è difficile comprendere la ragion d'essere della disciplina che si propone all'interno di un sistema in cui la ragionevole durata, ma anche tutte le altre esigenze garantiste sottese alla prescrizione, sono assicurate dall'improcedibilità: anche alla luce delle Carte sovranazionali non è facilmente giustificabile il concorso dei due istituti così come proposto.

Reintrodurre la prescrizione nei giudizi di impugnazione mi sembra anche non molto coerente con l'obiettivo di ridurre la durata dei giudizi e potrebbe minare i risultati positivi sino ad oggi conseguiti, come sottolineato dal Prof. Gatta, con riferimento ai dati del Ministero della Giustizia.

E' opportuno allora chiedersi se un ragionevole bilanciamento, secondo la preferibile concezione sostanzialistico-garantista, non sia stato già realizzato da una disciplina in cui la prescrizione del reato inizia a decorrere con la consumazione, ma cessa con la sentenza di primo grado, poiché le esigenze di tutela dell'imputato a base della prescrizione – non sottoporre l'innocente a un processo inutile e lungo – sono poi adeguatamente presidiate dall'improcedibilità.

Non vi è coesistenza di due istituti differenti e che operano su piani diversi (sostanziale e processuale), ma successione di istituti che insieme scongiurano esiti entrambi non ragionevoli: imprescrittibilità assoluta ed irrilevanza totale degli esiti della sentenza.

4. In definitiva, mi avvio alla conclusione, prima di realizzare un'ennesima modifica non sarebbe inopportuno tenere conto: y) della necessità di valutare

gli esiti della riforma *Cartabia* in ordine alla nuova disciplina delle iscrizioni delle notizie di reato ed alla nuova regola del rinvio a giudizio, in quanto rafforzano significativamente la dimensione garantista sottesa alla prescrizione; y.1) della circostanza che le questioni impellenti da affrontare sono forse altre: porre rimedio all'ipertrofia del diritto punitivo attraverso un'adeguata depenalizzazione; rafforzare adeguatamente le risorse – in termini di uomini e di mezzi –, perché è questa la modalità necessaria per portare a conclusione quel processo virtuoso avviato anche grazie al PNRR e per bilanciare ragionevolmente pretesa punitiva e diritti del cittadino, attraverso processi giusti e perciò anche rapidi.

Luigi Salvato
Procuratore generale della Corte di cassazione