

INTRODUZIONE

L'istituto della prescrizione del reato ha occupato e tuttora occupa una posizione di rilievo preminente nel dibattito sulla giustizia penale italiana. L'antica *querelle* circa il suo fondamento e le sue finalità è giunta ai giorni nostri ed è più viva che mai: l'eterna tensione tra esigenze soggettive, di tutela del singolo sottoposto al processo penale, ed esigenze oggettive, legate all'interesse dello Stato a perseguire il reato, si colloca tuttora al centro di un vivace dibattito politico¹. Tra le prime esigenze spiccano tanto la necessità di evitare che l'imputato rimanga in uno stato di perenne soggezione rispetto ai poteri giudiziari che devono provare la sua responsabilità in merito all'ipotesi di reato, quanto quella di evitare che il lasso di tempo trascorso tra la commissione del fatto di reato e il momento del processo pregiudichi l'esercizio del diritto di difesa. Attiene alla seconda tipologia l'esigenza di avvalorare l'oblio che avvolge la memoria sociale del disvalore del fatto di reato e che, con il trascorrere del tempo, rende funzionalmente inutile l'irrogazione della pena, dato l'affievolirsi del potere dissuasivo e rieducativo ad essa connessi.

Un altro tema che, inevitabilmente, è implicato in questo dibattito è il problema dell'eccessiva durata dei processi penali e l'elevato numero di quelli che si concludono con la declaratoria della prescrizione del reato, generando sentimenti di frustrazione e di inefficienza². Nel nostro sistema di giustizia penale, il processo dovrebbe essere sia il luogo in cui

¹ M. CECCHETTI – S. PAJNO, *Il problema della prescrizione penale alla prova del costituzionalismo "per principi"*, in *Diritti umani e Diritto Internazionale*, vol. 14, Bologna, Il Mulino, 2020, n. 2, p. 417.

² M. L. PADELLETTI, *La riforma della prescrizione tra diritti dell'imputato e della persona offesa: riflessioni dal punto di vista della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Diritti umani e Diritto Internazionale*, vol. 14, Bologna, Il Mulino, 2020, n. 2, p. 461.

si accertano i fatti e le responsabilità, dimostrando efficacia nella tutela dei beni giuridici e nel soddisfare le esigenze di giustizia della collettività, quanto il luogo in cui si tutelano le fondamentali garanzie dell'imputato ed i principi del giusto processo (che ricevono entrambi copertura costituzionale), attraverso il suo essere efficiente³. Ma un processo che si protrae oltre la soglia della ragionevole durata di certo non dimostra efficienza e, anzi, diventa anche ingiusto perché non conforme al modello costituzionale e convenzionale prefissato (art. 111, comma 2, Cost. e art. 6, par. 1, CEDU). Sovente, dunque, la prescrizione del reato è stata considerata come l'unico rimedio a disposizione dell'imputato contro la durata irragionevole del processo, travisandone la *ratio* originaria che, come si esporrà in seguito, si limita a riflettere una scelta di politica criminale, compiuta dal legislatore, di rinunciare all'esercizio della potestà punitiva dello Stato in ragione del tempo trascorso dalla commissione del reato. Di conseguenza, il numero sempre maggiore di procedimenti che cadono in prescrizione ha determinato una generale sfiducia nei confronti del sistema della giustizia penale ed ha alimentato un sentimento di ingiustizia suscitato nelle persone lese, a vario titolo, dal reato rimasto impunito a seguito del maturare della prescrizione.

Ecco, dunque, che se per settantacinque anni la disciplina della prescrizione del reato, come impostata dal legislatore del Codice Rocco⁴, non ha subito modifiche significative, nell'ultimo ventennio è stata

³ G. L. GATTA, *Prescrizione del reato e lentezza del processo: male no cura male*, 9 dicembre 2019, consultabile in www.sistemapenale.it (ultimo accesso 19 febbraio 2024), § 5.

⁴ Il codice penale Rocco del 1930, nella formulazione originaria dell'art. 157 c.p., prevedeva una prescrizione del reato organizzata «a scaglioni», che individuavano diversi termini a seconda della gravità del reato e della pena prevista dal legislatore. I termini prescrizionali erano: venti anni per i delitti puniti con la pena della reclusione non inferiore ai ventiquattro anni; quindici anni per i delitti puniti con la pena della reclusione non inferiore a dieci anni; dieci anni per i delitti puniti con la reclusione non inferiore a cinque anni, o con la multa; tre anni per contravvenzioni punite con l'arresto; due anni per contravvenzioni punite con l'ammenda. Cfr. A. MILONE, *La fine della prescrizione?*, in *Processo penale e giustizia*, n. 4/2019, p.

oggetto di ben quattro riforme che ne hanno cambiato profondamente la fisionomia. Dapprima, nell'intento di sollecitare la trattazione dei processi e scongiurare il maturare della prescrizione, fu promulgata la legge 5 dicembre 2005, n. 251 (*ex-Cirielli*) che prevedeva l'introduzione di nuovi meccanismi di calcolo della prescrizione⁵, abolendo il precedente sistema «a scaglioni», modifica che però, per un gran numero di reati, comportava una drastica riduzione dei tempi. Il risultato fu che la prescrizione era diventata un male, se possibile, ancora peggiore per il sistema penale⁶. Un ulteriore tentativo per porre rimedio all'incidenza della prescrizione fu predisposto con la legge 27 giugno 2017, n. 103 (la riforma Orlando) in base alla quale veniva introdotto un meccanismo di sospensione della prescrizione per un periodo di diciotto mesi per ogni grado di giudizio di impugnazione, a seguito di sentenza di condanna emessa, rispettivamente, nel primo o nel secondo grado e a condizione che suddetta condanna fosse confermata nel grado successivo, offrendo così tre anni in più per lo svolgimento del processo. Prima, però, che fosse possibile misurare gli effetti di tale ultima riforma, a soli diciotto mesi dalla sua promulgazione, eccone una nuova: la legge 9 gennaio 2019, n. 3 (la riforma Bonafede) che ha disposto il blocco della

970 ss., disponibile all'indirizzo internet <https://www.processopenaleegiustizia.it/la-fine-della-prescrizione> (ultimo accesso 19 febbraio 2024).

⁵ A seguito della riforma intervenuta nel 2005 (legge n. 251/2005, c.d. *ex-Cirielli*), che ha modificato l'art. 157 c.p., il tempo necessario a prescrivere è pari al massimo della pena edittale per esso prevista dalla legge, ma non può mai essere inferiore a sei anni per i delitti e a quattro anni per le contravvenzioni, anche se puniti con la sola pena pecuniaria. Per determinare il massimo edittale di pena non si deve, ad ogni modo, tener conto delle circostanze attenuanti o aggravanti. Tuttavia rilevano le aggravanti che comportano l'applicazione di una specie diversa da quella ordinaria. Cfr. G. MARINUCCI – E. DOLCINI – G. L. GATTA, *Manuale di Diritto Penale. Parte Generale*, XII ed., Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2023, p. 516 ss.

⁶ Proprio in quegli anni l'illustre penalista Giorgio Marinucci, in suo articolo, definì la prescrizione come «un cancro che si diffonde anno dopo anno nel corpo del sistema penale italiano». Cfr. G. L. GATTA – M. GIALUZ, *Prescrizione e improcedibilità: l'ennesima riforma e dieci verità nascoste*, op. cit., p. 129, in cui cita l'articolo di G. MARINUCCI, *La prescrizione riformata ovvero dell'abolizione del diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2004.

prescrizione al termine del giudizio di primo grado, così da impedirne l'operatività nei gradi successivi.

In seguito all'approvazione della legge n. 3/2019 si è scatenato un aspro dibattito politico intorno al tema della prescrizione che, addirittura, è stato uno dei motivi della caduta del Governo Conte *bis*. In questo momento così politicamente delicato si è innestata anche la sciagura della pandemia da COVID-19 che ha innescato una crisi economica che rischia di piegare il Paese, e non solo il nostro. Per fronteggiare questa crisi, l'Europa ha predisposto un piano di aiuti chiedendo agli Stati membri di predisporre un piano di investimenti e di interventi nei più svariati settori al fine di risollevare l'economia. Ed è in questo particolare contesto, economico, politico e sociale, che nasce la riforma Cartabia, oggetto del presente studio: una legge delega «per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari» che contempla anche delle disposizioni immediatamente precettive proprio in materia di prescrizione penale.

Nel primo capitolo del presente elaborato viene esaminato segnatamente il particolare contesto in cui la riforma Cartabia ha preso vita. All'inizio sono esposti alcuni dati che testimoniano la lentezza del processo penale in Italia, vengono poi analizzate le condizioni poste dall'Europa per accedere ai fondi del *Next Generation EU* e gli obiettivi che l'Italia si è data, in materia di giustizia penale, per potervi accedere. Si espongono, poi, le due proposte della Commissione Lattanzi in materia di prescrizione del reato, elaborate attraverso la formulazione di emendamenti al disegno di legge A.C. 2435 depositato dalla precedente maggioranza all'indomani della promulgazione della legge n. 3/2019. Infine si procede ad una sommaria descrizione delle disposizioni

contenute nei soli due articoli di cui si compone la legge delega n. 134/2021.

Il secondo capitolo è dedicato alla prescrizione del reato. Si analizzano fin da subito le antiche origini e le diverse posizioni sul fondamento dell'istituto, anche attraverso un *excursus* storico attraverso gli ultimi secoli, a partire dall'Illuminismo, nonché un breve accenno alla natura dell'istituto. Si approfondiscono poi le vicende della prescrizione all'interno dell'ordinamento nazionale e le varie riforme che ne hanno profondamente mutato la disciplina fino ad arrivare a quanto previsto, appunto, dalla riforma Cartabia che, in realtà, per quanto riguarda l'aspetto sostanziale, non si discosta molto dalla precedente riforma Bonafede e lascia invariato il sostanziale blocco della prescrizione all'esito del giudizio di primo grado, con la precisazione, però, che solo una sentenza può essere causa della cessazione del corso della prescrizione.

Vera novità introdotta dalla riforma Cartabia è la previsione dell'improcedibilità per superamento dei termini di durata massima dei giudizi di impugnazione, disciplinata dal nuovo art. 344-*bis* c.p.p., di cui si tratta nel terzo ed ultimo capitolo. Se la cessazione del corso della prescrizione a seguito della sentenza di condanna in primo grado ha suscitato delle perplessità, la previsione del nuovo istituto dell'improcedibilità ha aperto un "vaso di Pandora" pieno di critiche, dubbi di legittimità costituzionale e problemi di compatibilità con altri istituti di cui si cercherà di dare contezza, dopo aver cercato di inquadrare dogmaticamente il nuovo istituto.

Nelle conclusioni non si è potuto fare a meno di prendere atto che alla Camera dei Deputati è stato discusso e approvato, giusto qualche giorno prima della conclusione del presente lavoro (il 17 gennaio 2024), un nuovo disegno di legge A.C. 893, recante «Modifiche al codice penale

e di procedura penale in materia di prescrizione». Si tratta di una vera e propria controriforma che prevede l'abrogazione dell'intero sistema binario di prescrizione sostanziale e improcedibilità processuale introdotto dalla legge Cartabia, ma sempre lasciando invariato l'art. 157 c.p.

CAPITOLO PRIMO

***RATIO* ISPIRATRICE DELLA RIFORMA CARTABIA IN TEMA DI PRESCRIZIONE**

SOMMARIO: 1.1. La genesi della riforma: l'inefficienza della giustizia penale. – 1.2. La durata dei procedimenti penali in Italia. – 1.3. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano. – 1.4. Il contesto della riforma – 1.5. I lavori preparatori della Commissione Lattanzi. – 1.5.1 Le due proposte sulla modifica della prescrizione del reato. – 1.5.2 L'«ipotesi A»: una «sospensione condizionata» della prescrizione del reato. – 1.5.3 L'«ipotesi B»: l'«improseguibilità» dell'azione penale. – 1.5.4 Rimedi compensativi e risarcitori. – 1.6. La legge delega n. 134 del 27 settembre 2021. Tra legge delega e disciplina prescrittiva. – 1.6.1 Brevi cenni alle previsioni per ridurre i tempi del processo penale. – 1.6.2. Due rimedi sanzionatori per l'irragionevole durata: prescrizione e improcedibilità dell'azione penale. Un'introduzione.

1.1. LA GENESI DELLA RIFORMA: L'INEFFICIENZA DELLA GIUSTIZIA PENALE.

«È antico, insistente, generale in Italia il lamento per la soverchia lentezza, con cui l'Autorità procede agli atti d'istruzione ed ai giudizi penali.⁷»

Queste le parole con cui, nel lontano 1893, Giacomo Armò, all'epoca Ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti, descrisse ciò che ancor oggi costituisce la principale problematica della giustizia italiana, specie di quella penale: «la lentezza del processo»⁸. Essa rappresenta un grave *vulnus*⁹ per l'intero sistema penale, perché potrebbe porsi in contrasto con l'art. 111 Cost. e con l'art. 6 CEDU nel momento in cui determini l'irragionevole durata del giudizio. Questa eventualità potrebbe minare anche altri principi fondamentali, tra i quali l'immediatezza, il diritto di difesa ed anche, in caso di condanna, la stessa funzione rieducativa costituzionalmente riconosciuta alla pena, che rischia di essere vanificata se eseguita a distanza di tempo dalla commissione del reato.

La crisi dell'efficienza del sistema giudiziario si è dimostrata una costante nella lunga storia del sistema penale italiano¹⁰. È sufficiente riflettere sul fatto che, nel corso di poco più di un secolo, si sono

⁷ La citazione è tratta da M. GIALUZ – J. DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno. L'inefficienza del sistema penale italiano tra crisi cronica e riforma Cartabia*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 17 che fa riferimento a G. ARMÒ, *Circolare del Ministro di grazia e giustizia e dei culti concernente i processi pendenti da oltre sei mesi*, Roma 30 novembre 1893, in *Bollettino ufficiale del Ministro di grazia e giustizia e dei culti*, Roma, 1894, p. 542 ss.

⁸ G. L. GATTA – G. GIOSTRA, *Sul dibattito in tema di prescrizione del reato e sul vero problema della giustizia penale: la lentezza del processo*, 11 febbraio 2020, consultabile all'indirizzo internet <https://www.sistemapenale.it/it/opinioni/gatta-giostra-riforma-bonafede-prescrizione-del-reato-e-lentezza-del-processo> (ultimo accesso 19 febbraio 2024).

⁹ *Relazione finale e proposte di emendamenti al D.D.L. A.C. 2435*, consultabile all'indirizzo https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/commissione_LATTANZI_relazione_finale_24mag21.pdf (ultimo accesso 19 febbraio 2024).

¹⁰ Per un approfondimento e un'analisi storica della crisi d'efficienza della giustizia penale cfr. M. GIALUZ – J. DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno*, op. cit., pp. 17-41.