

## NOTE SULLE RECENTI MODIFICHE ALLA DISCIPLINA DELLA PRESCRIZIONE

*Gherardo Pecchioni*



1. Una delle novità più significative e controverse introdotte dalla legge 9 gennaio 2019, n. 3, è rappresentata dalla riforma della prescrizione, che ha avuto anche un notevole impatto mediatico. Tale riforma è contenuta nelle lett. d), e), f) dell'art. 1, comma 1, che vanno rispettivamente a novellare gli artt. 158, 159 e 160 c.p. e nell'art. 1, comma 2, che ne regola l'entrata in vigore.

Le modifiche apportate alla disciplina dell'istituto in questione investono sostanzialmente il profilo del decorso del termine di prescrizione, sotto la duplice veste del *dies a quo* e del *dies a quem*.

Per quanto concerne la prima, si stabilisce che, ai fini della prescrizione, il reato continuato debba essere considerato unitariamente, facendo decorrere il relativo termine dal giorno in cui è cessata la continuazione. Viene pertanto reintrodotta la regola che era stata abrogata con la legge 5 dicembre 2005, n. 251 (c.d. *ex Cirielli*).

Per ciò che riguarda invece la seconda, assai più rilevante, si prevede che il corso della prescrizione debba restare sospeso dalla pronuncia della sentenza di primo grado o del decreto penale di condanna sino all'esecutività di tali provvedimenti. In altre parole, non sarà più possibile che la prescrizione intervenga nel giudizio di appello o di cassazione e persino nel giudizio di primo grado, se celebrato a seguito di opposizione al decreto penale di condanna.

Si tratta, quindi, nonostante l'infelice scelta del legislatore di modificare l'art. 159 c.p., che disciplina le ipotesi di sospensione, di una vera e propria regola che modifica il decorso della prescrizione, introducendo un termine finale. Infatti, diversamente da ogni altra ipotesi di sospensione, che presuppone che il corso della prescrizione sia destinato a riprendere, in questo caso la prescrizione resta bloccata *sine die* dopo la pronuncia della sentenza di primo grado o l'emissione del decreto penale di condanna.

Il legislatore mette mano alla disciplina della prescrizione a brevissima distanza da un'altra significativa riforma dell'istituto, rappresentata dalla legge 23 giugno 2017, n. 103 (c.d. *Riforma Orlando*). Con quest'ultima, oltre ad alcuni interventi specifici in tema di *dies a quo* per alcuni delitti contro i minori, di interruzione della

prescrizione in relazione a determinati reati contro la pubblica amministrazione e ad altre modifiche di minor rilevanza, era stato previsto che il corso della prescrizione restasse sospeso dal deposito della motivazione della sentenza di condanna di primo grado sino alla pronuncia del dispositivo che definisce il grado successivo e dal deposito della motivazione della sentenza di condanna di secondo grado sino alla pronuncia del dispositivo della sentenza definitiva; comunque, in entrambi i casi, per un tempo non superiore ad un anno e sei mesi. Con l'attuale modifica, invece, il corso della prescrizione resta sospeso definitivamente dopo il giudizio di primo grado e ciò anche nel caso in cui si concluda con l'assoluzione dell'imputato.

È degno di nota, inoltre, che nell'originario disegno di legge A.C. 1189, contenente "*Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione*", non era affatto contemplata una riforma del regime della prescrizione. Quest'ultima, infatti, è entrata a far parte del DDL anticorruzione solo a seguito di un emendamento a firma degli onorevoli Businarolo e Forciniti del Movimento 5 Stelle, che ha anticipato di pochi giorni la corrispondente proposta di riforma dell'ANM<sup>1</sup>. Da allora, nonostante le perplessità espresse anche in seno alla stessa maggioranza parlamentare, l'emendamento è stato blindato sino alla sua approvazione, diventando una delle bandiere della legge c.d. "*Spazza-corrotti*".

È stato però deciso di posticiparne l'entrata in vigore di un anno, precisamente al 1 gennaio 2020. Ciò implica che il nuovo regime della prescrizione, in quanto norma di sfavore, troverà applicazione unicamente per i reati commessi a partire da quella data; per quelli compiuti prima continuerà invece ad applicarsi l'attuale disciplina. Infatti, come più volte ribadito anche dalla Corte Costituzionale, nel nostro ordinamento la prescrizione, quale causa di estinzione del reato, idonea a incidere sulla punibilità della persona, deve essere considerata un istituto di diritto penale sostanziale, come tale coperto dal principio costituzionale dell'irretroattività della legge sfavorevole<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Proposte di riforma dell'Associazione Nazionale Magistrati in materia di diritto e processo penale*, approvate dal Comitato Direttivo Centrale nella riunione del 10 novembre 2018, sul sito [www.associazionemagistrati.it](http://www.associazionemagistrati.it). Ad onore del vero, è doveroso evidenziare che la proposta dell'ANM prevedeva l'interruzione definitiva del corso della prescrizione solo a seguito di una sentenza di condanna e non anche di assoluzione. Per un rilievo critico su questa, come sulle altre proposte di riforma dell'ANM ivi contenute, si veda il documento della Giunta dell'UCPI del 13 novembre 2018, sul sito [www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it).

<sup>2</sup> La natura sostanziale dell'istituto della prescrizione è stata da ultimo, inequivocabilmente, affermata dalla Corte Costituzionale in occasione della "saga Taricco". Si vedano Corte Cost., ord. 26 gennaio 2017, n. 24, di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia e Corte Cost., 31 maggio 2018, n. 115, che chiude la vicenda.

2. La riforma in questione si inserisce in un clima di crescente e sempre più pericoloso populismo giudiziario, nel quale il diritto penale diventa strumento di campagne elettorali permanenti, brandito come un'arma per placare bisogni di sicurezza indotti dall'alto e spesso del tutto disancorati rispetto agli effettivi dati criminologici. Nello specifico, la riforma della prescrizione avrebbe lo scopo di dare una risposta alla distorta vulgata per la quale i lunghissimi tempi del processo penale sarebbero il frutto di diaboliche tecniche dilatorie poste in essere dai difensori-azzeccagarbugli, allo scopo di far maturare i termini di prescrizione e garantire così l'impunità ai loro assistiti, presunti colpevoli. In tale contesto di mistificazione della realtà, è più che mai opportuno misurare la portata delle modifiche introdotte alla luce dei dati reali e dei principi costituzionali.

La prima novità, quella concernente il *dies a quo* nel reato continuato, è passata sinora in sordina. Ma anche se la sua rilevanza non è certo paragonabile a quella della modifica al *dies a quem*, ciò non vuol dire che sia priva di effetti significativi.

Infatti, far decorrere il termine di prescrizione dalla cessazione della continuazione e non più da quello di consumazione di ciascuno dei diversi reati uniti dal vincolo della continuazione, può voler dire, in concreto, allungare anche considerevolmente il tempo necessario a prescrivere. Inoltre, tale modifica rischia di riaprire la strada a quella prassi in voga sino al 2005, in virtù della quale i Pubblici Ministeri contestavano la continuazione proprio per evitare che per determinati reati maturasse la prescrizione, con l'effetto di trasformare un istituto chiaramente ispirato al *favor rei* in uno strumento, nelle mani delle Procure e dei giudici, idoneo a ritorcersi contro gli stessi imputati.

Ma è soprattutto alla modifica al *dies a quem* della prescrizione che occorre ora prestare attenzione, sia perché destinata ad avere un ben altro impatto rispetto a quella relativa al reato continuato, sia perché è su di essa che si concentrano maggiormente le critiche.

In primo luogo, è necessario evidenziare subito che, indipendentemente dai possibili profili di incostituzionalità e da ogni altro rilievo critico, la riforma in questione non risolve il problema della prescrizione. Infatti, come è stato da più parti sottolineato, la maggior incidenza delle prescrizioni si verifica nel corso delle indagini preliminari. Se prendiamo, ad esempio, i dati relativi al 2014 forniti dal Ministero della Giustizia, possiamo agevolmente renderci conto che il 58% delle prescrizioni è maturato nel corso delle indagini preliminari mentre solo il 19% è sopraggiunto in

appello o in cassazione (rispettivamente, nella misura del 18% e dell'1%)<sup>3</sup>. In buona sostanza, la nuova disciplina andrebbe a prevenire meno di una prescrizione su cinque, lasciando inalterate tutte le altre.

Ma la vera questione è che la riforma in esame avrà con ogni probabilità effetti opposti a quelli sbandierati, in quanto provocherà un allungamento dei tempi del processo. La prescrizione, infatti, ha svolto per decenni una funzione acceleratoria dei procedimenti, in quanto il rischio di maturazione della stessa è sempre stato considerato uno dei criteri di priorità nella trattazione degli affari penali. Ora, venuto meno il principale fattore di accelerazione con la sentenza di primo grado, accadrà che i gradi di giudizio successivi si svolgeranno inevitabilmente in modo più lento, con pesanti ricadute non solo sugli imputati, ma anche sulle vittime dei reati.

**3.** Non meraviglia, dunque, che la riforma in questione abbia incontrato la netta opposizione non solo dell'Unione delle Camere Penali Italiane, ma anche del mondo accademico nella sua totalità e persino del CSM<sup>4</sup>. Molteplici sono infatti i profili di dubbia costituzionalità che possono rinvenirsi nella nuova disciplina.

Essa si pone innanzitutto in contrasto con gli artt. 111, comma 2, Cost. e 6, comma 1, CEDU, che sanciscono il principio della ragionevole durata del processo: infatti, un processo senza fine, come si prefigura senza più la spada di Damocle della prescrizione, rappresenta di per sé una pena supplementare e anticipata, che viene tra l'altro inflitta anche a chi già in primo grado sia risultato non colpevole.

Secondariamente, viene frustrata la presunzione di innocenza, di cui agli artt. 27, comma 2, Cost. e 6, comma 2, CEDU: con la sospensione definitiva dei termini di prescrizione, infatti, l'imputato diviene una sorta di "eterno giudicabile" e ciò indipendentemente dall'esito assolutorio o di condanna del giudizio di primo grado, trasformandosi di fatto in un "presunto colpevole".

In terzo luogo, si configura una lesione del diritto di difesa, garantito dall'art. 24 Cost., poiché è indubbio che più ci si allontana temporalmente dal fatto oggetto di accertamento penale, più diventa difficile l'attività di ricerca della prova.

---

<sup>3</sup> I dati sono ripresi dal parere del CSM sul disegno di legge A.C. 1189 del 19 dicembre 2018, sul sito [www.csm.it](http://www.csm.it).

<sup>4</sup> Si vedano, ad esempio, l'appello al Presidente della Repubblica affinché rinviasse il testo della riforma alle Camere, sottoscritto da 150 professori di diritto, unitamente all'UCPI, in data 19 dicembre 2018, o il documento dell'Associazione tra gli Studiosi del Processo Penale Gian Domenico Pisapia dell'8 novembre 2018 (entrambi reperibili sul sito [www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it)) o il già citato parere del CSM del 19 dicembre 2018.

Infine, la riforma rischia di vanificare la funzione rieducativa della pena, di cui all'art. 27, comma 3, Cost., in quanto è evidente che se la sanzione arriva a grande distanza di tempo rispetto al fatto, è alto il rischio che il colpevole sia nel frattempo diventato tutt'altra persona, nei confronti della quale ha ben poco senso un trattamento rieducativo.

In conclusione, il nuovo regime della prescrizione si rivela inefficace, nella misura in cui è inidoneo ad incidere su una percentuale superiore all'80% dei casi in cui la prescrizione si verifica, controproducente, nella misura in cui determina un allungamento dei tempi del processo invece di accorciarli e dannoso, nella misura in cui sacrifica i principi costituzionalmente garantiti sopra individuati.

Ben più efficace, e rispettoso del dettato costituzionale, sarebbe invece un intervento sulle indagini preliminari e sull'udienza preliminare, ove si verifica la gran parte delle prescrizioni. Basterebbe, per ciò che concerne le indagini, rendere cogenti i tempi di investigazione, prevedendo allo stesso tempo un controllo del Gip sulla tempestiva iscrizione delle notizie di reato e, per quanto riguarda l'udienza preliminare, una sua rivisitazione nella direzione di un recupero della sua funzione di filtro, affinché non arrivino a giudizio procedimenti caratterizzati dalla contraddittorietà e dall'insufficienza delle prove. Il tutto accompagnato da una riforma del patteggiamento, che ampli il numero dei reati per cui sia possibile accedervi<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Si veda il documento della Giunta dell'UCPI del 19 novembre 2018, sul sito [www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it)