

RIFORMARE “INSIEME” LA DISCIPLINA DELLA PRESCRIZIONE E DELL'APPELLO DEL PUBBLICO MINISTERO

di *Nello Rossi*

1. La prescrizione nell'insegnamento degli autori classici... / **2.** ... e nella realtà effettuale / **3.** Il sistema delle impugnazioni (ovvero il naturale alleato degli effetti perversi della prescrizione) / **4.** Come ricostruire una più razionale disciplina della prescrizione e del processo? / **5.** Riformare “insieme” il regime delle impugnazioni del pubblico ministero e la disciplina della prescrizione dei reati / **6.** Una soluzione coerente al nostro sistema giuridico? / **7.** I vantaggi pratici della soluzione prospettata / **8.** Una valida alternativa a due proposte unilaterali.

1. La prescrizione nell'insegnamento degli autori classici...

Nell'insegnamento degli autori classici del diritto penale la prescrizione estintiva del reato è un limite al potere punitivo dello Stato e una garanzia dell'imputato. Un “limite” opportuno e razionale perché il decorso di un lasso di tempo, variabile a seconda della gravità dei reati senza che sia intervenuta una sentenza definitiva fa ritenere che la collettività non abbia più un concreto interesse a perseguire il presunto autore del reato. La forza deleteria del tempo giustifica così “la rinuncia fatta legislativamente e preventivamente dallo Stato”¹ a far valere la pretesa punitiva contro l'incolpato di un reato in un momento in cui “la ricordanza del delitto è impallidita nella memoria dei cittadini”².

¹ V. Manzini, *Trattato di diritto penale*, Torino, 1934, vol. III, 428.

² “poiché sente ognuno che dopo un lungo periodo di tempo la ricordanza del delitto è impallidita nella memoria dei cittadini” così che “ nei casi di misfatti più gravi pei

Al tempo stesso la prescrizione è “garanzia” di vitale importanza per il cittadino accusato perché gli evita la prospettiva, angosciata ed ingiusta, di una persecuzione penale e di un processo interminabili.

Infine il confine temporale tracciato dalla prescrizione consente all'innocente di difendersi efficacemente dalle accuse che gli vengono mosse mentre ciò gli sarebbe reso estremamente arduo dalla contestazione di fatti troppo risalenti nel tempo. “Interessa la punizione dei colpevoli ma interessa altresì la protezione degli innocenti” ricordava, a metà dell’ottocento, Francesco Carrara; ed aggiungeva “un lungo tratto di tempo decorso dopo il fatto criminoso che vuoi obiettare ad alcuno rende a questo infelice quasi impossibile la giustificazione della propria innocenza. Chiamato sollecitamente a dar conto di sé, egli avrebbe potuto porgere alla giustizia luminosi discarichi avvalorandoli con documenti e testimoni. Ma dopo parecchi anni egli stesso ha dimenticato cosa fosse di lui in quel giorno fatale nel quale pretendasi che egli si rendesse o ladro o falsario od omicida.....”³.

Difficile, se non impossibile, non condividere queste esigenze e negare validità alle ragioni ispiratrici della prescrizione. Se alla metà del secolo diciassettesimo la prescrizione era giustificata “*propter libertatem subditorum, ne semper de iure suo dubitentur*”⁴ come negare la stessa tutela ai cittadini del moderno Stato democratico di diritto?

Perché, dunque, la conclusione di un processo con una pronuncia di “estinzione del reato per prescrizione” può far nascere, oggi, aspre polemiche e comunque induce nei cittadini un senso di disagio, di frustrazione e di fallimento? E da dove nascono i contrasti che si appuntano sulla disciplina attuale della prescrizione e sui progetti di riforma di questa materia?

Per comprenderlo occorre misurarsi con la realtà. Passare cioè dai

quali chiede la legge un più lungo termine al dramma della pena sarebbe spettatrice una generazione che non lo fu al dramma del delitto” in questi termini F. Carrara, Prescrizione penale (interruzione) in Opuscoli di diritto criminale, vol. II, 2^a ed. corretta, ampliata e riordinata, Lucca, Tipografia Giusti, 71, ora in F. Carrara, Programma del corso di diritto criminale, Del giudizio criminale con una selezione dagli Opuscoli di diritto criminale, Bologna, 2004, 364.

3 F. Carrara, *op.cit.*, 366. Sulle giustificazioni della prescrizione nella dottrina più antica ed in quella più recente cfr. G. Penso, *Prescrizione del reato e della pena*, in *Nuovo Dig.it.*, vol. X, Torno, 1939, 257; A. Molari, *Prescrizione del reato e della pena*, in *Noviss. Dig.it.*, vol. XIII, Torno, 1966, 680; G. Fiandaca – E. Musco, *Diritto penale*, 2^a ed., Bologna, 1989, 605; P. Pisa, *Prescrizione (diritto penale)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXV, Milano, 1986, 78; P. Bartolo, *Prescrizione del reato e della pena*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XXIV, Roma, 1998, 1.

4 Zuffus, *De criminali processus legitimatione*, Romae, 1665, q.93, n. 23.

principi, ancora validi e da tutti condivisi, alle contraddizioni della realtà effettuale, rivolgendo lo sguardo ai meccanismi che regolano il concreto funzionamento della prescrizione e che in molti casi producono effetti radicalmente diversi da quelli desiderati (beninteso: “desiderati” da un ipotetico legislatore, razionale, virtuoso, interessato al corretto funzionamento della giurisdizione penale e non a favorire la morte per prescrizione di determinati processi nei confronti di imputati eminenti).

2. ... e nella realtà effettuale

Misurarsi con la realtà significa innanzitutto registrare l'esistenza nel nostro sistema penale dell'immenso buco nero dei reati prescritti e prendere atto del tragico spreco che esso comporta. Le cifre della prescrizione sono ormai impressionanti tanto nella loro consistenza annuale quanto nella loro crescita progressiva: circa 113.000 i reati estinti per prescrizione nel 1999, che salgono poi 123.000 nel 2001, a 151.000 nel 2002 ed a 183.000 nel 2003.

Invece di produrre “esiti” di giustizia – assoluzioni o accertamenti di responsabilità – il nostro sistema penale funziona in larga misura come una macchina costretta a girare a vuoto che si surriscalda inutilmente, senza avanzare verso la sua meta naturale. Ed intanto spreca risorse economiche preziose; impiega inutilmente le energie individuali di tutti gli operatori dell'amministrazione giudiziaria; consuma vanamente tempo processuale. Non sempre, infatti, la pronuncia di estinzione di un reato per prescrizione riflette e sanziona una situazione di inerzia e di stasi investigativa e processuale; nella maggior parte dei casi, invece, alla prescrizione si giunge dopo un più o meno intenso impegno processuale; con l'effetto di distruggere tutta la mole di lavoro giudiziario compiuta in uno o più gradi di giudizio.

A questo approdo negativo e distruttivo concorrono non di rado prassi burocratiche degli uffici giudiziari che - incapaci di prevedere gli sviluppi del processo lungo l'arco dei diversi gradi di giudizio o disinteressati a tale previsione - mirano solo ad impedire che il termine di prescrizione massimo del reato maturi nel grado di giudizio di cui sono responsabili e scaricano sul grado successivo la responsabilità di dichiarare la prescrizione.

Né l'attuale regime della prescrizione è connotato “solo” da questo immenso e non più tollerabile spreco della risorsa - scarsa e costosa - della giurisdizione penale. Alla dissipazione di danaro, mezzi materia-

li ed energie individuali si accompagnano altre ingiustizie ed anomalie che sono state già oggetto di attenta analisi sulle pagine di questa rivista⁵.

Qui ci si può dunque limitare a mostrare, per rapidissimi cenni, come al di sotto del brillante ordito della teoria della prescrizione emerge una più ruvida e grezza trama di contraddizioni e di problemi irrisolti. Prima contraddizione, di evidenza clamorosa ma non per questo meno sconcertante ed allarmante: l'attuale disciplina della prescrizione promette agli imputati una eguaglianza di trattamento che non realizza nei fatti. Sebbene i tempi di prescrizione siano "ancora"⁶ collegati a criteri di natura oggettiva (in quanto crescono in relazione a "fasce" di reati di crescente gravità), chiunque frequenti le aule giudiziarie sa che la prescrizione del reato è un obiettivo alla portata degli imputati economicamente e culturalmente forti, assistiti da una difesa abile ed agguerrita, mentre si profila come un traguardo irraggiungibile dai soggetti deboli. Una seconda, e più sottile, contraddizione sta nel fatto che, essendo la prescrizione collegata alla pena edittale, sono proprio i reati di più recente introduzione (per i quali il moderno legislatore ha previsto di regola pene più miti di quelle del codice Rocco) a cadere più facilmente sotto la mannaia della prescrizione⁷. Infine, in assenza di interventi di snellimento e di semplificazione del processo penale e segnatamente del regime delle impugnazioni, la prescrizione è divenuta un canale di definizione dei reati che eccedono la capacità di trattazione del sistema giudiziario; con l'effetto di creare zone di sistematica impunità per determinati tipi di reati o per determinate categorie di imputati e di poter indicare nella magistratura l'unica responsabile della eccessiva lunghezza dei processi e della loro conclusione per prescrizione.

In questo quadro generale come stupirsi che molti imputati, e i loro difensori, interpretino ormai il processo come una corsa a tappe, scegliendo deliberatamente di correre per conquistare l'ambita maglia nera della prescrizione?

Originariamente concepita (anche) come sanzione della inerzia

⁵ E. Fassone, *La prescrizione del reato*, in questa *Rivista*, 2001, 30 ss.

⁶ Nel testo si fa riferimento alla disciplina della prescrizione vigente nel momento di redazione di questo articolo. Come è noto, e come verrà meglio chiarito nel prosieguo di questo scritto, il disegno di legge n. 3247 (14^a legislatura) in corso di approvazione si propone di mutare radicalmente questo impianto differenziando su base soggettiva i tempi di prescrizione e prevedendo termini prescrizionali via via più lunghi per i recidivi, i delinquenti abituali, i delinquenti professionali.

⁷ Su questo squilibrio di valore tra reati sotto il profilo della prescrizione richiama opportunamente l'attenzione E. Fassone, *op. cit.*, 31.

dello Stato – cioè della pubblica accusa e dei giudici – nel perseguire un reato, la prescrizione è divenuta una meta negativa da raggiungere trasformando il processo in un vortice di adempimenti meramente formali, di rinvii, di artificiose dilazioni. Così che, invece di segnare la fine di una pretesa punitiva non tempestivamente coltivata, la prescrizione è spesso l'esito dei processi più aspramente combattuti.

3. Il sistema delle impugnazioni (ovvero il naturale alleato degli effetti perversi della prescrizione)

Ovviamente il naturale concorrente, e il moltiplicatore, di questi effetti perversi della prescrizione è il sistema delle impugnazioni⁸ ereditato dal vecchio codice di procedura penale e assai poco rinnovato nonostante lo storico passaggio da un sistema processuale di tipo inquisitorio ad un processo di tipo accusatorio.

Anche in questo ambito, a prevalere è stata la logica elementare dell'addizione. Una logica che ha indotto un legislatore “sovranamente” incurante del fattore tempo e delle leggi della “logica” e del “sistema” a sommare meccanicamente: *a)* un processo di primo grado connotato dall'oralità e dal contraddittorio a un appello concepito come nuovo giudizio di merito che sulla base di prove scritte può ribaltare integralmente l'esito del primo giudizio anche trasformando l'assoluzione in condanna; *b)* le nuove garanzie costituzionali iscritte nell'art. 111, consone a un processo penale accusatorio, ai preesistenti principi sulla giurisdizione penale concepiti per temperare un processo penale inquisitorio; *c)* la previsione ex art. 415 *bis* cpp di una fase interlocutoria tra pubblico ministero e indagato al termine delle indagini preliminari (introdotta dalla legge n.468 del 1999 per inserire un momento dialettico a conclusione di indagini preliminari dominate dalla iniziativa del pubblico ministero) e la nuova disciplina sulle indagini difensive dettata dalla legge n. 397 del 2000 (che ha posto fine al sostanziale monopolio dell'investigazione da parte del pubblico ministero ed ha aperto la via ad una dialettica tendenzialmente paritaria tra le parti che corre lungo tutta la fase delle indagini preliminari, privando di giustificazione sistematica e funzionale proprio la fase interlocutoria di recente introdotta dall'art. 415 *bis* del codice di procedura) e così

⁸ Sul rapporto tra uso delle impugnazioni per fini dilatori e cause estintive del reato (amnistia, prescrizione) e sui possibili rimedi cfr. V. Grevi, *Alla ricerca di un processo penale giusto*, Milano, 2000, 122 e ss.

via...⁹.

Il quadro che ne emerge è quello di un processo farraginoso, appesantito, inutilmente barocco, bisognoso di semplificazioni e di una accorta opera di razionalizzazione, soprattutto sul versante del giudizio di appello.

E però occorre prendere atto con realismo che tutte le proposte e i tentativi di limitare “simmetricamente” l'appello del pubblico ministero e dell'imputato sono sempre naufragati in ragione del fortissimo (e aggiungo: a mio avviso giustificato) radicamento nella nostra cultura giuridica del diritto dell'imputato ad ottenere un secondo giudizio di merito sulla sua posizione. Inutile ricordare che, nei paesi in cui vige il processo accusatorio, l'appello è assoggettato a filtri severi che lo rendono un fatto quasi eccezionale.

Improduttivo, almeno sotto questo profilo, anche il richiamo al principio di ragionevole durata come canone regolatore della durata del processo e parametro cui commisurare anche la latitudine del sistema delle impugnazioni. L'appello dell'imputato è infatti avvertito dai cittadini e dai giuristi come una garanzia irrinunciabile ed incomprimibile anche dopo i decisivi ampliamenti di garanzie offerti nel giudizio di primo grado dalla legislazione in tema di investigazioni difensive, dal nuovo testo dell'art. 111 Cost. e dalle norme della legge ordinaria attuative del dettato costituzionale. Ed è in quest'ottica che viene letta, nel contesto culturale ed istituzionale del nostro paese, la statuizione dell'art. 14, comma 5, del Patto internazionale sui diritti civili e politici secondo cui “ogni individuo condannato per un reato ha diritto a che l'accertamento della sua colpevolezza e la condanna siano riesaminate da un tribunale di seconda istanza in conformità della legge”¹⁰.

Di più: il rilevante aumento della competenza del giudice monocratico di recente realizzato con la cd riforma del giudice unico, riducendo per un gran numero di imputati la naturale garanzia offerta dalla collegialità del giudice, ha rafforzato l'esigenza di mantenere intatta, nella sua attuale ampiezza, la facoltà dell'imputato di appellare le sentenze sfavorevoli.

⁹ Sul punto mi sia consentito di rinviare alle considerazioni svolte nel mio scritto, *Il principio di ragionevole durata del processo penale*, in questa *Rivista*, 2003, 907 e alla bibliografia in esso citata.

¹⁰ Le opinioni degli studiosi su questa previsione mostrano sfumature diverse. Cfr. per tutti P. Ferrua, *Appello (dir. proc. pen)*, in *Enc. Giur.*, 1988, 2.

4. Come ricostruire una più razionale disciplina della prescrizione e del processo?

Come uscire da questo ginepraio? Come ricostruire una più razionale disciplina della prescrizione che collochi l'istituto nel quadro di una incisiva semplificazione del processo penale?

Di certo non proponendo di prolungare ulteriormente gli attuali termini di prescrizione, giacché questa soluzione avrebbe solo l'effetto di vanificare e non di correggere l'istituto della prescrizione. Né sembra serio invocare un mutamento di atteggiamento sul terreno delle prassi degli avvocati penalisti poiché questi hanno come primo compito la difesa, con ogni strumento legittimo, anche dilatorio, del loro assistito. Neppure la giurisprudenza - che pure si è mossa con intelligenza e determinazione nella direzione di disincentivare le pratiche meramente dilatorie e di sterilizzarne gli effetti sul decorso della prescrizione¹¹ - appare in grado di offrire risposte risolutive a un problema che

¹¹ Mi riferisco alla interpretazione di alcune norme processuali, nell'ottica della ragionevole durata, per far sì che non raggiungano il loro scopo comportamenti meramente defaticanti e dilatori posti in essere nel corso *del processo* al fine di giungere alla prescrizione del reato. Si pensi alla rilettura, da parte della Corte di cassazione, dell'art. 159, 1 comma, cp e all'affermazione che "in tema di prescrizione del reato, la sospensione del procedimento e il rinvio o la sospensione del dibattimento comportano la sospensione dei relativi termini ogni qualvolta siano disposti per impedimento dell'imputato e del suo difensore, ovvero su loro richiesta" salvo il caso di sospensioni o rinvii determinati da esigenze di acquisizione della prova o dal riconoscimento di un termine a difesa (Cass. SS. UU., sent. n. 1021 del 28 novembre 2001, ric. Cremonese, est. A. Nappi). A tutta prima la sterilizzazione, ai fini della prescrizione, del tempo dei meri rinvii a richiesta di parte (che, lo si ripete, è tempo vuoto da attività processuali) potrebbe sembrare scelta interpretativa che prolunga ulteriormente processi destinati a finire "prima" per effetto della prescrizione. Ma, riguardato nei suoi effetti complessivi sulle dinamiche processuali, il consolidarsi dell'orientamento giurisprudenziale ora ricordato si colloca tra i fattori di accelerazione e razionalizzazione del processo penale perché frustra le mere dilazioni, riduce la spinta a conquistare tempi morti e vuoti in vista dell'obiettivo della prescrizione e consente che il tempo del processo sia quello dell'accertamento dei fatti e dell'esercizio delle garanzie difensive e non quello di una estenuante "melina" o di un interminabile "surplace". Più complesso valutare sotto il profilo qui in esame l'altro orientamento della Corte di cassazione che esclude la possibilità di rilevare l'esistenza di cause di prescrizione in presenza di ricorsi per cassazione ritenuti inammissibili (Cass. SS. UU., sent. n. 32 del 22 novembre 2000, ric. De Lucam, est. G. De Roberto; Cass. SS. UU., sent. n. 33542 del 27 giugno 2001, ric. Cavalera, est. G. De Roberto).

Anche qui, ad essere sterilizzato ai fini della prescrizione è un tempo artificiale, un prolungamento innaturale del processo ottenuto grazie alla proposizione di un ricorso inammissibile, come tale inidoneo a costituire un valido rapporto processuale ed a far decorrere il tempo della prescrizione.

ha ormai assunto proporzioni enormi e reclama interventi strutturali.

Servono proposte radicalmente innovative che scaturiscano dall'osservazione della realtà e dalla riflessione critica sull'esistente e puntino a disegnare una nuova impostazione più rispettosa delle variabili che entrano in gioco nel sistema penale.

Certo, per il giurista pratico cimentarsi nel ragionare *de iure condendo* costituisce sempre un azzardo, significa abbandonare il proprio ambiente naturale (l'interpretazione, la ricerca di soluzioni coerenti ed efficaci nell'ambito dell'ordinamento vigente, la tessitura della tela del sistema) e avventurarsi su di un terreno ricco di incognite e di imprevisti. Di qui il suo procedere particolarmente cauto e circospetto che sviluppa lunghe premesse teoriche e pratiche e solo alla fine di un elaborato percorso indica una alternativa possibile, nella speranza che gli si presti un qualche ascolto.

Reso ardito dallo stato di necessità sin qui tratteggiato mi permetto di invertire questo tradizionale modo di procedere e di entrare *in medias res*, ponendo domande e formulando risposte in forma di “proposta”. Solo dopo aver enunciato in termini schematici tali proposte tenterò di approfondire le ragioni della loro opportunità ed utilità (ai fini di un più giusto assetto della prescrizione e dello snellimento e dell'accelerazione del processo penale) e di dimostrarne l'interna coerenza e la tenuta in termini di razionalità sistematica e di efficacia.

5. Riformare “insieme” il regime delle impugnazioni del pubblico

Indiscutibile a fronte di ricorsi per cassazione presentati con l'unico e dichiarato motivo di far valere la prescrizione intervenuta successivamente al giudizio di appello, l'orientamento in questione pone più complessi problemi quando il ricorso presentato non abbia come unico scopo dichiarato (e come unico motivo formulato) la declaratoria della prescrizione; in tale caso infatti l'inammissibilità del ricorso è il frutto non della pura e semplice “constatazione” del suo carattere artificiale e meramente strumentale all'obiettivo della prescrizione ma di valutazioni giuridiche della Corte sulla manifesta infondatezza o sulla inammissibilità dei motivi.

Inutile negare che in quest'ultima ipotesi la valutazione di inammissibilità del ricorso si carica di una ulteriore valenza giacché il giudice di legittimità - nel decidere sulla costituzione o meno di un valido rapporto processuale dinanzi a lui - decide anche del tempo del processo (che si conclude con la pronuncia oggetto del ricorso per cassazione giudicato inammissibile) e del tempo della prescrizione, con rilevanti conseguenze sulla sorte dell'imputato. Di talché appare necessario un uso estremamente rigoroso ed oculato di questo tipo di pronunce per contenerle nei limiti loro propri di “registrazione” dell'esistenza di un ricorso apparente, incapace per la sua oggettiva ed evidente inconsistenza di far nascere un giudizio di legittimità e prolungare per scopi di giustizia il tempo complessivo del processo.

ministero e la disciplina della prescrizione dei reati

Prendo le mosse da alcuni elementari interrogativi.

A che serve proclamare in astratto che la pretesa punitiva statale rimane in vita e può essere esercitata lungo l'arco di tre gradi di giudizio se poi, nei fatti, essa viene vanificata e contraddetta dalla sua stessa smodata ambizione ed i processi cadono, per un gran numero di reati, sotto la mannaia della prescrizione? E ancora: se la prescrizione ha la funzione di segnare un confine all'esercizio della potestà repressiva dello Stato e di decretarne la fine per eccessiva durata non è opportuno pensare a ridimensionare, per così dire preventivamente, l'ampiezza della pretesa punitiva ed a ridurre, parallelamente, i termini di prescrizione dei reati? Infine: se la disciplina della prescrizione e il regime delle impugnazioni sono due punti estremamente critici e dolenti del sistema penale perché non intervenire unitariamente su di essi attraverso scelte innovative strettamente collegate?

Il primo tassello del nuovo mosaico dovrebbe consistere nel *riscrivere radicalmente la disciplina delle impugnazioni, eliminando la possibilità per il pubblico ministero di proporre appello avverso le sentenze di primo grado e circoscrivendo la sua facoltà di impugnativa al solo ricorso per cassazione.*

A questa modifica della normativa in tema di impugnazioni dovrebbe essere strettamente ed indissolubilmente collegata *una profonda rivisitazione del regime della prescrizione avente il suo nucleo centrale nella previsione che il termine di prescrizione decorre e può essere fatto valere (non più come oggi fino alla emissione della sentenza definitiva ma) solo fino alla sentenza che chiude il processo di primo grado.*

Questi, in un rapido schizzo, i tratti essenziali della trasformazione proposta:

a) lo Stato coltiva la sua pretesa punitiva nei confronti dell'imputato solo attraverso e nel corso del processo di primo grado e la dismette al termine di esso, quale che sia l'esito del processo;

b) parallelamente, il decorso del termine di prescrizione del reato viene ancorato solo al "tempo" e alle "vicende" del processo di primo grado;

c) l'appello dell'imputato avverso una sentenza ritenuta sfavorevole e il suo ricorso per cassazione (destinati a rimanere intatti nella loro attuale fisionomia) si collocano al di fuori del tempo di prescrizione perché costituiscono rimedi offerti all'imputato per ottenere la correzione di una decisione errata e dannosa che vengono esperiti in fasi

del processo in cui la pretesa punitiva dello Stato non è più in atto;

d) al pubblico ministero resta come unico rimedio avverso pronunce di proscioglimento che ritenga ingiuste il ricorso per cassazione; ma tale ricorso si pone al di fuori del tempo della prescrizione perché, in ragione della peculiare struttura propria del giudizio di cassazione, l'ufficio ricorrente ha di mira solo l'annullamento della sentenza impugnata, cioè un risultato prodromico alla ripresa del processo di primo grado nel quale solo rinascerà effettivamente - nei limiti segnati da una eventuale pronuncia di annullamento – la pretesa sanzionatoria;

e) il termine di prescrizione del reato ricomincia a decorrere nell'eventuale giudizio di rinvio (a seguito di accoglimento del ricorso per cassazione dell'imputato o del pubblico ministero) beninteso tutte le volte che l'annullamento investa i profili della sussistenza del fatto reato, della sua qualificazione giuridica o della sua attribuibilità all'imputato e comunque in tutti i casi in cui, per effetto di una declaratoria di nullità, riprende il suo corso il processo di primo grado,

I naturali corollari tecnici della impostazione qui abbozzata dovrebbero essere rappresentati: *a)* da una significativa riduzione degli attuali termini di prescrizione in modo da renderli coerenti ed armonici con una decorrenza della prescrizione ancorata alla pronuncia resa nel processo di primo grado; *b)* dalla previsione - in aggiunta all'ordinario termine di prescrizione – di un unico aumento del termine prescrizione, operante esclusivamente nei casi in cui intervengano annullamenti e riprenda il processo di primo grado; *c)* da una nuova regolamentazione dei rapporti tra appello dell'imputato e ricorso per cassazione del pubblico ministero nei confronti di una sentenza di proscioglimento in termini che diano priorità al giudizio di cassazione pur conservando sempre in ultima istanza all'imputato il diritto di chiedere il riesame da parte del giudice di appello di una pronuncia per lui negativa. Per completare il quadro occorrerebbe, infine, prevedere un meditato aumento della competenza del giudice collegiale che sottolinei il rilievo assunto dal giudizio di primo grado, unica sede in cui l'ufficio del pubblico ministro può far valere le sue ragioni e le sue richieste.

6. Una soluzione coerente al nostro sistema giuridico?

Il significato logico e sistematico del collegamento che la proposta istituisce tra modifica “unilaterale” del regime delle impugnazioni e

trasformazione della disciplina della prescrizione è del tutto evidente. Se la prescrizione – come insegna la prevalente dottrina – ha la funzione di scongiurare una durata illimitata nel tempo della potestà repressiva dello Stato e di porre un ragionevole limite temporale al suo esercizio, il suo decorso ha un senso solo “se” e “fino a quando” la pretesa punitiva statale può essere concretamente esercitata. È razionale, dunque, prevedere che la conclusione del processo di primo grado, accompagnata dalla istituzionale preclusione dell'appello dell'ufficio del pubblico ministero, segni contemporaneamente la fine della pretesa statale di punire e il *dies* cui rapportare il termine di prescrizione del reato.

A questo indubbio guadagno in termini di coerenza del sistema e del processo penale si accompagnerebbero poi ulteriori aspetti di razionalizzazione.

6.1. Il legislatore potrebbe ridurre significativamente gli attuali termini di prescrizione dei reati e recare così, per la parte che rientra nell'ambito della responsabilità dello Stato, *un notevole contributo alla realizzazione del canone costituzionale di ragionevole durata del processo*. Cesserebbe, in particolare, la triste peculiarità del nostro sistema nel quale è possibile che un imputato subisca, non per sua scelta, la pena anticipata di un processo troppo lungo nel tempo e sia soggetto durante tutto il suo corso alle sue alterne vicende ed ai suoi ribaltamenti. Collocandosi in un momento in cui la potestà repressiva dello Stato non è più attiva nei suoi confronti, la decisione dell'imputato di proporre appello avverso una sentenza sfavorevole risulterebbe del tutto libera da condizionamenti e da timori e non potrebbe far ricadere nella responsabilità statale il prolungamento del processo.

6.2. Inoltre sarebbero *valorizzati i principi cardine del processo penale di tipo accusatorio*. Infatti, salvo il caso di libera scelta da parte dell'imputato dei riti speciali, si affermerebbe la regola che una pronuncia di condanna non può che giungere a conclusione di un processo connotato dall'oralità e dal contraddittorio nella formazione della prova mentre verrebbe meno l'incongruenza di una pronuncia di condanna in appello che ribalta l'esito assolutorio del processo di primo grado sulla base di una mera rilettura critica delle risultanze processuali.

7. I vantaggi pratici della soluzione prospettata

Da un riassetto congiunto delle impugnazioni e della prescrizione è lecito attendersi, almeno ad avviso di chi scrive, una pluralità di vantaggi.

7.1. Innanzitutto *il tempo della prescrizione* - ancorato al giudizio di primo grado - *potrebbe essere oggetto di una più agevole e razionale valutazione* da parte di tutti gli operatori del processo. E la possibilità di un calcolo razionale del termine di prescrizione impedirebbe il tragico spreco di risorse cui assistiamo quotidianamente: la celebrazione di processi destinati a prescriversi immancabilmente ... nel successivo grado di giudizio.

7.2. Sotto altro profilo *è prevedibile che la nuova disciplina avrebbe l'effetto di ridurre in misura consistente il numero delle impugnazioni*. All'istituzionale esclusione degli appelli dei pubblici ministeri (che di per sé avrebbe una incidenza modesta sulle cifre complessive delle impugnazioni) si dovrebbe sommare l'effetto di "dissuasione" delle impugnazioni pretestuose e meramente dilatorie derivante da una nuova disciplina della prescrizione che sterilizzi - ai fini del raggiungimento dell'ambito traguardo della prescrizione - il tempo processuale occorrente per la trattazione delle impugnazioni e renda più incerta e problematica la prospettiva di "lucrare" la prescrizione tenendo comunque in vita il processo. Non vi è dubbio che la propensione ad impugnare resterebbe assai forte per tutti gli imputati che hanno ragione di temere le conseguenze negative dell'esecutività di una sentenza di condanna per la loro libertà o per i loro beni. Ma sembra altrettanto plausibile prevedere che la propensione ad impugnare dell'imputato che non versa immediatamente in questa condizione sarebbe sensibilmente ridotta da un regime processuale che, terminato il processo di primo grado, interrompa il circolo vizioso che si istituisce tra il prolungamento (anche del tutto artificioso) del processo e l'obiettivo della prescrizione. In altri termini: non sarebbero scoraggiate le impugnazioni miranti a dilazionare il momento dell'esecuzione di una pena ma sarebbero disincentivate tutte quelle esclusivamente finalizzate a lucrare la prescrizione.

7.3. *Si ridurrebbe in definitiva il numero*, oggi davvero impressionante, *dei processi che si chiudono con una declaratoria di estinzione del reato per prescrizione* e si compirebbe un significativo passo in avanti nella direzione della ragionevole durata del processo essendo oggi la disciplina della prescrizione il principale incentivo al rallentamento del processo penale.

7.4. Resterebbe il rischio che - sottratta al pungolo della prescrizione - l'impugnazione dell'imputato giunga a decisione in tempi più lunghi di quelli attuali e che sia trascurata l'esigenza che il processo non rimanga "comunque" pendente per un tempo eccessivo. Ma un siffatto pericolo, che non sarebbe serio negare, può essere scongiurato prevedendo sanzioni per i giudici di appello inerti o ingiustificatamente inoperosi e facendo affidamento sulla riduzione del numero delle impugnazioni meramente dilatorie determinato dal venire meno della prospettiva della prescrizione.

8. Una valida alternativa a due proposte unilaterali

È legittimo ritenere che un intervento "congiunto" sulla prescrizione e sull'appello del pubblico ministero possa costituire una valida alternativa a proposte che mirano a ridefinire separatamente l'assetto dei due istituti qui presi in considerazione.

8.1. Lo schema proposto tempererebbe il carattere unilaterale delle proposte che si preoccupano esclusivamente di abolire l'appello del pubblico ministero, senza darsi carico delle complessive esigenze di funzionalità e di efficacia del sistema penale. Il progetto di eliminare l'appello del pubblico ministero si fonda su esigenze di coerenza sistematica e di equità più volte rappresentate dalla dottrina. La disarmonia tra un processo di primo grado, orale e caratterizzato dal contraddittorio sulla prova, e un giudizio di appello destinato a svolgersi, almeno di regola, "sulle carte" rende difficilmente accettabile la prospettiva di un ribaltamento della pronuncia assolutoria di primo grado ad opera del giudice di appello. Ed è evidente che l'imputato condannato per la prima volta in appello non può trovare nel ricorso per cassazione (dove il vizio di motivazione è sindacabile solo se risulta dal testo del provvedimento impugnato) un equivalente del "riesame" garantito dall'art. 14, quinto comma, del Patto internazionale sui diritti civili e

politici¹². Ma ciò nonostante al disegno di legge dell'on. Pecorella¹³, che propone l'eliminazione dell'appello del pubblico ministero avverso le sentenze di proscioglimento si può muovere un decisivo rimprovero: quello di isolare dal sistema la legittima pretesa dell'imputato a non essere più perseguito dopo una sentenza di assoluzione, lasciando sopravvivere, ed anzi esaltando, tutti gli effetti perversi dell'attuale regime della prescrizione e tutti gli incentivi alla dilazione del processo che a tale regime sono connessi.

Il realismo suggerisce poi una ulteriore considerazione. Se il disegno di legge Pecorella (C 4604) - al momento già votato dalla Camera dei deputati - venisse definitivamente approvato, anche quanti si sono dichiarati "contrari" a tale innovazione dovrebbero misurarsi con il fatto compiuto e prendere atto che solo la limitazione del decorso della prescrizione al giudizio di primo grado può valere a restituire al sistema il necessario grado di efficienza ed interna coerenza.

8.2. Sotto altro profilo la proposta qui avanzata si porrebbe come valida alternativa anche ad un'altra soluzione unilaterale e squilibrata: quella prospettata in tema di prescrizione nel disegno di legge n. 3247 (meglio noto come disegno di legge ex Cirielli). Come è noto tale disegno di legge di legge riduce in misura rilevante - per "quasi" tutti reati - i tempi di prescrizione ma prevede poi termini di prescrizione soggettivamente crescenti per i recidivi, i delinquenti abituali e professionali. Se approvata, la proposta di legge produrrà una serie di singolari effetti: *a)* metterà inopinatamente la parola fine a molti processi in corso (magari nei confronti di imputati eccellenti) che si sarebbero conclusi, con una condanna o con una assoluzione, entro i termini di prescrizione; *b)* faciliterà in futuro il raggiungimento del traguardo della prescrizione - anche in relazione a reati gravi ed allarmanti - per gli imputati incensurati che siano in grado di far ricorso a difese forti ed agguerrite e di porre in essere tutte le tattiche utili ai fini del raggiungimento del traguardo della prescrizione reso ormai più facile da raggiungere; *c)* prolungherà interminabilmente il termine di prescrizione e la durata dei processi nei confronti degli imputati "pregiudicati"¹⁴. Una affermazione piena del diritto diseguale e di un regime di

12 Così da ultimo, P. Ferrua, *La ristrutturazione del processo penale in cerca di autore*, in questa *Rivista*, 2005, 14.

13 C/4604 recante "Modifiche al codice di procedura penale in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento".

14 Un significativo contributo di riflessione critica sulla legge è stato offerto dall'ampio documento a cura di Magistratura democratica *La proposta di legge Cirielli: em-*

doppio binario nella repressione penale che propone di trasformare l'attuale disuguaglianza "di fatto" tra gli imputati di fronte alla prescrizione in una disuguaglianza "di diritto". E, al tempo stesso, la fonte di un nuovo paradosso. Ci sarà più tempo per giudicare i pregiudicati e meno tempo per portare a termine il processo nei confronti degli incensurati; ma questi ultimi, lucrando più agevolmente la prescrizione, rimarranno incensurati anche in caso di un nuovo processo. Alla ben nota figura del "pluripregiudicato" rischia di affiancarsi la figura del

blema del diritto diseguale (in questa *Rivista*, n. 1/2005, p. 211). Anche l'Associazione nazionale magistrati ha assunto una posizione di critica e di dissenso rispetto al disegno di legge in un documento del 16 febbraio 2005 ed ha poi argomentatamente ribadito tale posizione in un successivo documento del giugno 2005.

Sulle pagine di questa *rivista* è stata in passato autorevolmente indicata anche un'altra strada per la riforma della prescrizione. Mi riferisco al citato scritto di E. Fassone, *La prescrizione del reato*, in questa *Rivista*, 2001, 30 e ss.. L'autore (che è anche il primo firmatario del disegno di legge n. 3245) propone il trasferimento della prescrizione dalla sua sede attuale – il diritto penale sostanziale – nell'area del processo; collega la prescrizione del "procedimento" al mancato compimento, entro termini temporalmente ravvicinati, di atti processuali interruttivi della prescrizione; indica nell'eliminazione del "tetto" rigido finale della prescrizione un modo per porre fine alle attività dilatorie miranti al raggiungimento della prescrizione e per sollecitare il tempestivo svolgimento dei propri compiti da parte del magistrato. È appena il caso di avvertire che nei confronti di questa proposta non avrebbe senso riesumare le aspre critiche mosse da Francesco Carrara, *op. cit.*, 35 e ss., alla prescrizione decorrente «dall'ultimo atto d'istruzione ... cosicché mai non sappiasi quando sarà prescritta un'azione e possa per atti interpolatamente ripetuti tenersi viva anche per un secolo...». Nel suo scritto, infatti, Fassone chiarisce che l'adozione nel campo penale del modello civilista della prescrizione dettato dall'art. 2945 cc (secondo cui per effetto di un atto interruttivo si inizia un nuovo periodo di prescrizione) non può essere compiuta senza adeguati temperamenti perché vi si oppongono il diverso peso della soggezione del processo in capo all'imputato e il diverso interesse pubblico-privato a una definizione della vicenda in tempo ragionevole e individua poi gli atti interruttivi significativi di una valida attivazione processuale (sulla scorta dell'art. 239 del d.lgs. 28 luglio 1989 n. 271 che ha riscritto l'art. 160, comma 2, cp) ipotizzando che ciascuno di questi atti interruttivi debba seguire il precedente entro un arco ristretto, con la previsione di proroghe per particolari situazioni impeditive. Senza procedere oltre nell'espore una posizione che per la sua stessa complessità non merita di essere sbrigativamente riassunta ma deve essere oggetto di attenta e completa lettura alla fonte, si osserva che la soluzione proposta appare difficilmente praticabile da parte di uffici normalmente sovraccarichi di lavoro. Invece di operare nell'ambito di un orizzonte temporale di prescrizione chiaro e certo, perché unico, le autorità giudiziarie procedenti si troverebbero a dover aggiornare in continuazione per tutti i procedimenti pendenti la complessa contabilità dei singoli atti interruttivi e dei relativi termini, con la prospettiva che la scadenza di uno solo di essi determinerebbe la prescrizione del procedimento. Un compito forse troppo arduo per uffici gravati da carichi di lavoro che si esprimono in centinaia quando non in migliaia di procedimenti.

“pluriprescritto” in grado di rifarsi una verginità ad ogni nuova prescrizione. La soluzione appare perciò iniqua e insoddisfacente e tale da giustificare la “profonda preoccupazione” per i suoi “dirompenti effetti ... sulla convivenza civile e sul funzionamento della giustizia penale” che è stata espressa nell'*Appello contro il disegno di legge in materia di prescrizione* che ha come primo firmatario Giuliano Vassalli e reca in calce le firme dei più autorevoli studiosi di diritto penale del paese.

Va infine ricordato, tra i progetti di riforma della prescrizione, quello elaborato dalla Commissione Grosso che, tra le altre previsioni, ne contiene una di particolare valore meritevole di essere recepita in ogni progetto di riscrittura del regime della prescrizione: l'attribuzione di rilevanza, ai fini di determinazione della pena per la determinazione della prescrizione, alle sole circostanze ad effetto speciale (considerando inoltre rilevanti solo le circostanze aggravanti ad effetto speciale nel caso di concorso tra aggravanti e attenuanti ad effetto speciale).