

**COMMISSIONI RIUNITE  
AFFARI COSTITUZIONALI E GIUSTIZIA  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI**

**12 novembre 2018**

**Trascrizione dell'audizione del Presidente dell'ANM, Francesco Minisci, nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 1189 Governo "Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici", in abbinamento con la proposta di legge C. 765 Colletti, recante modifiche al codice penale in materia di prescrizione dei reati.**

Io ringrazio le Commissioni affari costituzionali e della giustizia per aver voluto coinvolgere ancora una volta l'Associazione nazionale magistrati in questo ciclo di audizioni. Oggi parliamo di un tema che è salito alla ribalta in maniera significativa negli ultimi tempi. Noi abbiamo espresso la nostra opinione anche pubblicamente negli ultimi tempi.

Prima di entrare proprio nel merito di questa norma che si va a riformare, vorrei fare alcune considerazioni di ordine generale perché da quello dobbiamo partire per comprendere bene la portata di questo. Credo che si possa essere tutti d'accordo che è un processo lungo, non è un giusto processo, per nessuno né per l'imputato né per la persona offesa né per l'azione dello Stato. Occorre quindi trovare le soluzioni per snellire le procedure e accorciare i tempi di celebrazione del processo penale guardando sia all'efficacia dell'azione giudiziaria sia alla tutela delle garanzie, trovando evidentemente il giusto equilibrio.

In questa sede voglio ribadire che l'interruzione della prescrizione dopo la sentenza di primo grado è stata da sempre sostenuta dall'Associazione nazionale magistrati, ma questa interruzione è solo uno degli strumenti per evitare che gran parte del lavoro dei Tribunali sia di fatto inutile. È la tessera di un puzzle più ampio da inserire in una cornice più ampia e articolata, in un assetto complessivo perché altrimenti rischia di diventare inefficace, di non migliorare le cose se non sarà accompagnato da interventi finalizzati ad accelerare lo svolgimento dei processi.

Allora, giusto come spunto di riflessione (poi dirò alcune cose su quello che abbiamo fatto proprio come Associazione nazionale magistrati, in particolare l'altro ieri) occorre pensare ad esempio alla riforma del sistema delle notifiche mediante il superamento del tradizionale e ormai anacronistico sistema del camminamento, quello dell'ufficiale giudiziario che cerca per molti mesi l'indagato o l'imputato per fargli quella notifica che basterebbe un secondo per farla attraverso un indirizzo di posta elettronica. Occorre pensare all'allargamento del novero dei reati per i quali se cambia un giudice non si deve iniziare tutto da capo regalando mesi e anni alla prescrizione; alla rivisitazione del divieto di aumentare la pena in appello, quella che viene chiamata la *reformatio in peius*, principio che, se trattato con ragionevolezza e nei giusti termini, non deve essere un tabù; al ripristino dell'appello incidentale del pubblico ministero inspiegabilmente abolito pochi mesi fa; al rafforzamento dei riti alternativi che dovevano essere in qualche modo la rivoluzione del nuovo codice, ma che hanno prodotto meno risultati virtuosi rispetto alle potenzialità che potevano avere. Però devo registrare che la tendenza va in una direzione opposta, visto che è in corso di approvazione alle Camere e già approvato alla Camera dei deputati una proposta di legge che elimina il giudizio abbreviato per i reati puniti con l'ergastolo. In sede di commissione giustizia della Camera avevamo evidenziato tutti i rischi e le ricadute negative di questo intervento. Abbiamo spiegato che oggi l'ergastolo già può essere applicato anche in sede di rito abbreviato, che questa norma porterà alla celebrazione di dibattimenti lunghissimi con decine e decine di imputati in stato di custodia cautelare che intaseranno di fatto le Corti di assise, creando problemi organizzativi enormi e in tal modo allungandosi i processi a dismisura con forti rischi anche di scadenza delle misure cautelari e

conseguenti scarcerazioni purtroppo anche di mafiosi. È un intervento questo sul giudizio abbreviato che riteniamo incomprensibile nella sua ratio e purtroppo dannoso nelle sue ricadute.

Riteniamo anche che occorra ripensare alla redistribuzione delle piante organiche dei magistrati verificando quali siano gli uffici con maggiori sofferenze e lì intervenire per la copertura dei rilevanti vuoti di organico del personale amministrativo che diventeranno ancora più gravi dopo l'introduzione della quota cento in materia di pensioni.

Sono queste soltanto alcune delle modifiche che andrebbero adottate per accelerare i processi e rendere seriamente utile la riforma della prescrizione che avrà un senso compiuto solo se verranno adottati interventi, come dicevo, complessivi e di sistema finalizzati a snellire le procedure senza rischiare (è di questo che dobbiamo parlare) di rinviare il problema più avanti, intasando le Corti di appello già in difficoltà. In un'altra occasione, davanti alla Commissione giustizia, ho fatto l'esempio della Corte di appello di Roma che è la Corte di appello più grande di Europa dove il 40 per cento dei reati si prescrive. Questo significa che il 40 per cento del nostro lavoro purtroppo è inutile. Occorre allora capire perché si arriva a questo, perché significa che si arriva all'appello troppo tardi. Ecco perché occorre trovare soluzioni che snelliscono nelle fasi precedenti la procedura e accorcino i tempi della celebrazione dei processi.

In questi ultimi giorni sembra che il governo voglia intervenire nel senso da noi sempre richiesto e auspicato mediante questa riforma un po' più ampia: attendiamo di vedere in che termini.

Noi siamo pronti ad offrire il nostro contributo tecnico per velocizzare i processi e ridare efficacia all'azione giudiziaria. È proprio per questo, come vi dicevo, che sabato scorso, nel corso della riunione del Comitato direttivo centrale, abbiamo approvato una serie di proposte di riforma del diritto e del processo penale, che presto consegneremo al ministro Bonafede, al quale contestualmente chiediamo l'attivazione di un tavolo tecnico per confrontarci proprio sui temi di questa annunciata riforma, tavolo nel quale proporremo il nostro lavoro di studio e di elaborazione. Tra le nostre proposte vi è proprio quella della riforma della prescrizione.

Entriamo nel merito di questa porzione di questo assetto un po' più complessivo.

L'emendamento presentato incide sull'istituto della sospensione previsto dall'articolo 159 del codice penale. La nostra proposta invece va a incidere sull'istituto della interruzione, previsto dall'articolo 160 del codice penale. Vorrei fare qualche considerazione dal punto di vista tecnico. La sospensione è un congelamento dei termini, una stasi del processo per un incidente del processo stesso con ripresa del suo decorso alla fine di questa fase e un successivo scongelamento (se così possiamo dire) dei termini di prescrizione. Il periodo di congelamento cioè di sospensione non incide sui termini massimi di prescrizione che riprendono nel punto in cui si è lasciato prima della prescrizione. Alcuni esempi di sospensione previsti attualmente dal 159: impedimento delle parti o su richiesta dell'imputato o del difensore, il cosiddetto legittimo impedimento, rogatorie che vengono fatte all'estero, il periodo dal deposito della sentenza di primo grado fino alla pronuncia della sentenza di appello (fino a un massimo di un anno e sei mesi), solo per citare alcuni esempi.

Questo significa che se nel momento in cui si verifica la causa che ha determinato la sospensione manca alla prescrizione del reato manca ad esempio un anno, e l'impedimento legittimo dell'imputato dura ad esempio quattro mesi, quando il processo riprenderà mancherà sempre un

anno alla prescrizione. Ecco perché prima ho parlato di congelamento, proprio nel senso comune della parola. L'interruzione è una cosa diversa perché decorrono i nuovi termini fino al raggiungimento di quello massimo per effetto di una delle cause tassativamente previste dall'articolo 160 nell'attuale formulazione.

È evidente che, se blocchiamo i termini della pronuncia della sentenza di primo grado (nel senso di questo emendamento che state discutendo) fino al momento in cui la sentenza passa in giudicato, non stiamo sospendendo, non stiamo congelando momentaneamente con successiva ripartenza dei termini perché i termini non ripartiranno più, li stiamo interrompendo definitivamente. È veramente una questione di natura tecnica di cui occorre secondo me tener conto. Ecco perché la nostra proposta sotto il profilo della correttezza tecnico giuridica individua la *sedes materiae* della riforma nell'istituto della interruzione e non in quello della sospensione. Ecco perché la nostra proposta va nel senso di intervenire sull'articolo 160 del codice penale.

Naturalmente, intervenendo sul 160 ad esempio una ipotesi potrebbe essere che "la sentenza di condanna nel giudizio abbreviato all'esito del giudizio ordinario di primo grado determina l'interruzione definitiva del corso della prescrizione", perché di questo stiamo parlando; è chiaro che poi va coordinata con l'articolo 161 del codice penale perché sospensione e interruzione incidono in maniera diversa con riferimento ai soggetti per i quali si applica, quindi una possibile soluzione di coordinamento tra il nuovo 160 e il 161 potrebbe essere di aggiungere "tranne che nei casi di cui all'ultimo comma dell'articolo precedente (cioè questa nuova formulazione dell'interruzione) nei quali ha effetto limitatamente agli imputati nei confronti dei quali si sta procedendo, ovvero nei confronti solo del soggetto che è stato condannato in primo grado e fa appello, non evidentemente per gli altri per i quali vi è stata una scelta processuale diversa.

Quali sono le criticità attuali dell'istituto della prescrizione? Perché la modifica?

L'articolo 160 contempla un elenco tassativo degli atti interruttivi della prescrizione, disciplina i loro effetti e la ripresa del corso della prescrizione fino allo spirare del termine massimo derivante da quello ordinario di cui all'articolo 157. Naturalmente è incontestabile la ragione dell'esistenza nel nostro sistema dell'istituto della prescrizione quale principio di civiltà giuridica. Però va aggiornata la riflessione sull'uso della prescrizione, sulla sua possibile strumentalità a raggiungere effetti che non sono propri a quelli dell'istituto. Collegata alla disciplina attuale delle impugnazioni la prescrizione si presta in qualche caso o potrebbe prestarsi a diventare l'obiettivo da raggiungere, soprattutto in relazione ai reati, che sono tanti, con un termine prescrizionale breve, pur in presenza di fatti accertati e di riconoscimento della responsabilità penale. Casi nei quali quindi la volontà politica dello Stato ha superato la soglia della mera contestazione da parte del pubblico ministero e ha trovato il positivo riconoscimento con tutte le garanzie del dibattimento. Quindi uno dei punti di equilibrio tra la pretesa punitiva dello Stato e le garanzie riteniamo di poterlo individuare nel prevedere la definitiva interruzione della prescrizione nel momento di emissione della sentenza di primo grado. Questa è la nostra proposta, ma solo in caso di condanna e non anche in caso di assoluzione. È l'attuale primo comma dell'articolo 160. Non vi sono dubbi, secondo noi, sulla diversità tra l'una e l'altra in termini di garanzia, tra la condanna e l'assoluzione e in termini di interesse dello Stato a pervenire a un accertamento definitivo.

Quali sono le finalità, gli obiettivi della proposta? Quelli di trovare, come dicevo, un diverso punto di equilibrio tra le garanzie dell'imputato e l'efficacia del processo, assegnando al raggiungimento di un risultato obiettivamente rilevante dal punto di vista processuale quale l'affermazione di responsabilità nella sentenza di primo grado, un effetto rilevante nel decorso del termine della prescrizione, ossia la sua definitiva interruzione.

Questo va letto nelle proposte di riforma del codice unitamente a quelle relative per esempio alla modifica dell'appello, dall'insieme delle quali si ritiene di poter far discendere un radicale mutamento delle impugnazioni e del loro uso.

Riteniamo in questo modo di conseguire plurimi effetti positivi. Il processo recupererà certamente la genuinità della sua funzione, l'accertamento del fatto e non la corsa a farlo estinguere e il sistema processuale una maggiore efficienza, restituendo alle impugnazioni la loro funzione propria, non un veicolo per l'estinzione dei reati.

Un'altra considerazione. Forse se ne è parlato poco, ma è bene sottolinearlo. Trattandosi di un istituto di natura sostanziale, gli effetti della modifica della prescrizione riguarderanno i reati commessi dopo la sua entrata in vigore. Quindi le ricadute concrete sulla maggior parte dei processi si verificheranno non immediatamente ma dopo alcuni anni, non di rado dopo molti anni dalla sua entrata in vigore. La summa di questo discorso si può focalizzare su tre linee guida su cui vogliamo convogliare l'attenzione e che riteniamo il fulcro della questione.

L'intervento di modifica deve correttamente, dal punto di vista tecnico giuridico, inserirsi nell'istituto della interruzione e non già in quello della sospensione.

L'effetto interruttivo, cioè il blocco definitivo della prescrizione, deve riguardare solo le sentenze di condanna e non anche quelle di assoluzione.

La riforma della prescrizione deve inserirsi necessariamente in un più complesso e ampio sistema di interventi sul codice di procedura penale e anche in parte sul codice penale, se si vuole davvero che sia un intervento efficace e utile.

Se dovesse essere adottata da sola, la riforma della prescrizione, vi sarebbe il grosso rischio di adottare una soluzione non solo inefficace, ma anche dannosa per le Corti di appello che vedrebbero dilatarsi a dismisura i carichi con conseguente impossibilità di celebrare i processi. Se, al contrario, si sarà capaci di adottare misure processuali idonee a snellire le procedure per accelerare i processi, si arriverà presto alla emissione della sentenza di primo grado, perché questo è l'obiettivo, e di conseguenza all'appello. I numeri nelle Corti di secondo grado diminuiranno, i processi saranno celebrati più celermente, si prescriveranno meno reati e il dibattito, oltre che le polemiche sorte attorno alla prescrizione diminuiranno.

Le nostre proposte tecnico giuridiche vanno proprio in questa ottica e su di esse, come sempre, siamo pronti a confrontarci.