



**Processo Penale** " class="voce">

# Prescrizione e ragionevole durata del processo

di [Aniello Nappi](#)

23 marzo 2020

---

## Prescrizione e ragionevole durata del processo di Nello Nappi

Sommario: 1. Criteri di ragionevolezza- 2. Prevenzione e sanzione della durata irragionevole del processo- 3. Abusi della difesa- 4. Abusi dell'accusa- 5. Sanzioni disciplinari- 6. Riforma del processo penale

### 1. Criteri di ragionevolezza

L'appassionato dibattito in corso sul tema della prescrizione del reato risulta a mio avviso viziato da un fraintendimento, perché impropriamente sovrapposto al tema della ragionevole durata del processo.

Benché la questione sia tanto controversa, sono almeno due le solide ragioni per cui occorre ben distinguere il termine di prescrizione del reato dal termine di ragionevole durata del processo.

Innanzitutto il doveroso riconoscimento all'imputato della facoltà di rinunciare alla prescrizione esclude ogni possibilità di individuare il termine di prescrizione come termine di ragionevole durata del processo. È evidente infatti che non può essere considerata nella totale disponibilità dell'imputato la durata del processo, come non lo è ad esempio l'uso di «metodi o tecniche idonei a influire sulla libertà di autodeterminazione o ad alterare la capacità di ricordare e di valutare i fatti» (art. 188 c.p.p.).

E' vero che l'art. 111 comma 3 Cost. riconosce all'imputato il diritto a disporre «del tempo e delle altre condizioni necessarie per preparare la sua difesa»; ma l'imputato ha appunto diritto solo al «tempo necessario», che va determinato in base a criteri legali oggettivi. Anzi, proprio perché, a norma dell'art. 6 comma 1 CEDU, lo Stato può rispondere nei confronti di qualsiasi parte privata per una durata irragionevole del processo, ne consegue che nessuna parte può essere considerata "padrona" di tale durata.

In secondo luogo il termine di prescrizione è commisurato alla gravità del reato, tanto che alcuni delitti più gravi sono imprescrittibili. Mentre è evidente che non sempre alla maggiore gravità del reato corrisponde una maggiore complessità del giudizio; e che anche per i reati imprescrittibili si pone un'esigenza di ragionevole durata del processo. Sicché può accadere che per un reato più grave il termine di prescrizione permetta una durata del processo eccessiva rispetto alle effettive esigenze di accertamento, mentre per un reato meno grave i tempi concessi dal termine di prescrizione risultino inadeguati rispetto alla complessità dell'accertamento e non permettano di pervenire tempestivamente a una decisione sul merito.

Non la gravità del reato ma altri sono dunque i criteri di ragionevolezza della durata del processo penale.

Secondo la giurisprudenza della Corte EDU, il diritto alla celerità del giudizio deve essere contemporaneo con il principio del contraddittorio, considerando la complessità del caso, la condotta delle parti, il comportamento delle autorità.

Ne consegue che i termini di ragionevole durata del processo non possono essere rigidamente predeterminati in astratto, ma vanno verificati in concreto, tenendo conto dell'effettivo svolgimento di ogni singolo procedimento.

Non si può omettere di considerare tuttavia che nella nostra esperienza giudiziaria la prescrizione del reato funge di fatto da limite temporale dei processi, le cui cadenze vengono programmate appunto in ragione dell'esigenza di concludere il giudizio prima che il reato si estingua, ove possibile. Ma questa è solo una manifestazione della patologica inefficienza del nostro sistema giudiziario, costretto a rinunciare a una decisione sul merito non ottenibile in tempi ragionevoli. E che si tratti di una patologia è dimostrato dal fatto che l'esigenza di assicurare «la priorità assoluta» ai giudizi relativi ai reati considerati più gravi (art. 132 bis disp. att. c.p.p.) è in palese contraddizione con la necessità di condizionare al consenso dell'imputato il conseguente differimento dei processi per i reati meno gravi con la connessa sospensione del corso della prescrizione (art. 2 ter 23 maggio 2008 n. 92).

Qualsiasi intervento riformatore sulla disciplina della prescrizione andrebbe invece valutato con riferimento alla ratio di questa causa di non punibilità.

Si ritiene infatti che il decorso del tempo eroda progressivamente le stesse ragioni di una risposta sanzionatoria al reato. Ed è in questo dissolversi delle ragioni della pena il fondamento della prescrizione: rispetto alla funzione di prevenzione generale, perché l'oblio rende inutile l'accertamento della responsabilità; rispetto alla funzione di prevenzione speciale, perché il tempo fa mutare la personalità del reo; rispetto alla funzione retributiva della pena, per la connessione del termine di prescrizione con la gravità del reato.

Sicché è in questa prospettiva che occorre stabilire se sia accettabile che la prescrizione decorra anche dopo una prima decisione sul fondamento dell'accusa.

## **2. Prevenzione e sanzione della durata irragionevole del processo**

La sospensione del corso della prescrizione dopo la sentenza di primo grado evita dunque che si concluda con un sostanziale non liquet un processo già pervenuto a una prima decisione sul merito. Comporta però la conseguenza di privare di fatto di un predeterminato limite di durata i processi penali.

All'imputato che ha subito un processo di durata non ragionevole non rimane che l'azione ex art. 2 legge n. 89 del 2001 (cosiddetta legge Pinto).

Tuttavia l'art. 111 comma 2 Cost. esige per la durata del processo un termine ragionevole; non un termine quale che sia. E nulla autorizza ad affermare che quello di prescrizione del reato sia un termine ragionevole di durata del processo. Mentre inducono a ritenere che la ragionevolezza della durata di un processo possa essere valutata solo ex post sia i criteri indicati dalla giurisprudenza di Strasburgo sia l'art. 2 comma 2 della legge n. 89 del 2001, laddove prescrive che, «nell'accertare la violazione il giudice valuta la complessità del caso, l'oggetto del procedimento, il comportamento delle parti e del giudice durante il procedimento, nonché quello di ogni altro soggetto chiamato a concorrervi o a contribuire alla sua definizione». Infatti l'art. 2 comma 2 ter della legge n. 89 del 2001, pur prevedendo che «si considera comunque rispettato il termine ragionevole se il giudizio viene definito in modo irrevocabile in un tempo non superiore a sei anni», non esclude che anche una durata maggiore possa essere considerata ragionevole in applicazione dei suddetti criteri.

La complessità della causa deve essere dunque tale da non consentire un più rapido accertamento dei fatti, come ad esempio avviene invece per i casi in cui vi fu arresto in flagranza

di reato. Il comportamento dell'imputato può essere valutato solo se si manifesti in condotte meramente dilatorie od ostruzionistiche, perché l'imputato non è tenuto a collaborare con l'autorità giudiziaria. Il comportamento delle autorità, infine, deve essere valutato secondo il criterio che solo situazioni eccezionali e transitorie possono esimere lo Stato dalla responsabilità per la violazione del dovere di organizzare con efficienza l'amministrazione della giustizia.

In realtà l'art. 111 comma 2 Cost. impone di valutare la ragionevolezza non della durata di un singolo procedimento, bensì di una o più norme processuali idonee, già in astratto, a incidere sui tempi del processo, escludendo comunque che possano essere poste in discussione le garanzie previste dalla stessa Costituzione nella definizione del modello di "giusto processo".

L'art. 111 comma 2 Cost. impone dunque al legislatore di assicurare la ragionevole durata del processo. L'art. 6 CEDU, stabilisce al primo comma che «ogni persona ha diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole». E nel darvi piena attuazione, l'art. 2 della legge 24 marzo 2001, n. 89, riconosce il diritto a un'equa riparazione a chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per effetto del mancato rispetto di tale termine ragionevole.

A questa duplicità delle fonti normative corrisponde una radicale diversità di prospettive, che ha una notevole rilevanza anche pratica, perché una ragionevole disciplina dei tempi del processo non esclude di per sé la possibilità che singoli procedimenti abbiano durate irragionevoli.

Infatti i tempi della giustizia dipendono in misura determinante anche dall'efficienza dell'organizzazione giudiziaria: dalla disponibilità di mezzi adeguati come dalla cultura e correttezza dei magistrati. Sicché anche in un ordinamento in cui il processo è ben regolato lo Stato può trovarsi a rispondere dei danni cagionati da un procedimento protrattosi oltre i limiti della ragionevole durata, ad esempio a causa della mancanza di personale o della scarsa laboriosità dei giudici.

La norma costituzionale si rivolge al legislatore, con una direttiva di conformazione della disciplina del processo. La norma sovranazionale e la legge che le dà attuazione si rivolgono alla persona e le riconoscono un diritto tutelabile per via giudiziaria nei confronti dello Stato.

L'azione ex art. 2 legge n. 89 del 2001 è intesa così ad accertare ex post se quel singolo procedimento abbia avuto una durata effettivamente irragionevole, allo scopo di riconoscere eventualmente un'indennità alla parte interessata.

Conviene perciò distinguere tra le misure destinate a prevenire l'irragionevole protrarsi della durata del processo dalle misure destinate a sanzionarne una durata risultata eccessiva. E una

volta escluso che l'estinzione del reato per prescrizione possa essere così intesa, un'adeguata sanzione per l'irragionevole protrarsi del processo potrebbe essere considerata, oltre alla già prevista indennità ex legge n. 89 del 2001, una proporzionale riduzione della pena irrogata, come previsto in Germania. Lo stesso riconoscimento dell'equa riparazione potrebbe essere attribuito al giudice penale che definisce tardivamente il giudizio, anziché a un ulteriore giudizio.

### 3. Abusi della difesa

Riguardata nella prospettiva della durata ragionevole del processo, la sospensione del corso della prescrizione dopo la sentenza di primo grado può essere annoverata tra le misure destinate a favorire una più rapida conclusione del giudizio, perché previene un possibile abuso del processo, che peraltro precluderebbe lo stesso riconoscimento della riparazione per durata irragionevole (art. 2 comma 2 quinquies, lettera d, legge n. 89/2001).

Infatti l'abuso del processo, che tradisce sul piano funzionale le dichiarate esigenze di correttezza e completezza dell'accertamento giurisdizionale, comporta un prolungamento dei tempi che è irragionevole per definizione e viola quindi il principio della ragionevole durata.

Rimuovendo un possibile traguardo di strategie dilatorie, la sospensione del corso della prescrizione dopo la sentenza di primo grado previene dunque la strumentalizzazione del regime delle impugnazioni. E' dunque una misura utile; ma non insostituibile.

Una possibile alternativa sarebbe quella della estensione della manifesta infondatezza quale motivo di inammissibilità anche dell'appello oltre che del ricorso per cassazione. La dichiarazione di inammissibilità dell'appello manifestamente infondato precluderebbe infatti la possibilità di rilevare la prescrizione sopravvenuta al giudizio di primo grado; e potrebbe perciò scoraggiare le impugnazioni pretestuose, soprattutto se accompagnata a una sanzione pecuniaria.

Contro questa estensione all'appello della causa di inammissibilità già prevista per la cassazione si sostiene che la rilevanza della manifesta infondatezza, che attiene al merito, è incompatibile con la categoria dell'inammissibilità, che attiene alla validità del processo.

Ma l'obiezione non è condivisibile.

E' vero infatti che l'inammissibilità è una specie di invalidità e attiene quindi al processo, mentre la valutazione circa il fondamento dell'appello attiene al merito.

Ma la qualificazione dell’infondatezza manifesta come causa di inammissibilità intende appunto sanzionare di invalidità l’impugnazione che si «manifesti» come un abuso del processo.

Del resto la valutazione di manifesta infondatezza attiene al merito, non certo al processo, anche quando riguardi un ricorso per cassazione, se con il ricorso non vengano denunciati errores in procedendo. Sicché non è certo la distinzione tra giudizio di merito e giudizio di legittimità a poter precludere l’estensione all’appello della previsione di inammissibilità per manifesta infondatezza, posto che questa clausola antiabuso è già prevista per il ricorso per cassazione e ha dato ottimi risultati.

#### **4. Abusi dell’accusa**

Una misura utile a prevenire, o comunque vanificare, un abuso del processo da parte del pubblico ministero è prevista ora nel disegno di legge delega recentemente approvato dal Governo, dove si ammette la possibilità che il giudice «accerti la data di effettiva acquisizione della notizia di reato, ai fini della valutazione di inutilizzabilità degli atti di indagine compiuti dopo la scadenza del termine di durata massima delle indagini preliminari».

La ritardata iscrizione di una notizia di reato nell’apposito registro costituisce certamente un’ipotesi di abuso dei poteri del pubblico ministero, che incide sulla durata del procedimento. E in proposito è condivisibile la valutazione di inadeguatezza delle eventuali sanzioni disciplinari ipotizzabili a carico del magistrato, perché l’iscrizione nel registro previsto dall’art. 335 c.p.p. rileva ai soli fini della decorrenza del termine delle indagini preliminari, non rileva affatto ai fini della validità delle indagini compiute prima dell’iscrizione. Sicché, nel caso in cui l’iscrizione sia omessa o ritardata, non si determina alcuna invalidità, se non si consente al giudice di verificare ex post la tempestività dell’iscrizione.

Attualmente la giurisprudenza della Corte di cassazione si esprime in due enunciati sul punto: primo, che le iscrizioni delle notizie di reato nel registro previsto dall’art. 335 c.p.p. richiedano un qualche fondamento probatorio; secondo, che l’eventuale abuso di questo potere di valutazione del fondamento probatorio legittimante all’iscrizione da parte del pubblico ministero non può essere sindacato dal giudice, all’interno del processo, ma va sindacato fuori del processo, sul piano disciplinare.

Non è condivisibile nessuna di queste affermazioni, che finiscono per favorire le condotte abusive di pubblici ministeri disinvolti, perché, anziché prevenire gli abusi, ne trasferiscono a un altro ipotetico giudizio la repressione, senza alcuna effettiva conseguenza sul piano processuale.

Innanzitutto, se l'iscrizione della notizia di reato serve a far decorrere il termine per gli accertamenti sul fondamento dell'accusa, non si può dire che le notizie non vanno iscritte prima di una verifica del loro fondamento. E' un abuso del processo che vi siano accertamenti sul fondamento di una notizia di reato prima dell'iscrizione da cui decorre il termine per quegli stessi accertamenti. Ed è inutile che si distingua in proposito tra sospetto e indizio, perché, se non si impone l'iscrizione prima di qualsiasi verifica, si finisce appunto per legittimare l'abuso.

Chiunque venga indicato come autore di un reato deve essere iscritto nello stesso momento in cui una tale indicazione sia manifestata.

Mentre in realtà questa giurisprudenza tende a salvaguardare gli interessi di chi non vuole essere iscritto prematuramente per il timore di una diffusione della notizia dell'iscrizione. Ma è l'abusiva diffusione delle notizie riservate che va sanzionata sul piano disciplinare; non l'abuso del processo, che pregiudica le garanzie anche dell'indagato le cui vicende non interessino la pubblica opinione.

Quanto alla seconda affermazione, è una vera assurdità che non debba essere il giudice del processo a sindacarne l'eventuale abuso: un giudice disciplinare, che non è quello del processo di cui si discute, deve stabilire, spesso a distanza di anni, se fu tempestiva l'iscrizione relativa a un'indagine penale, di cui dovrebbe per di più acquisire tutti gli atti, per potersi esprimere con qualche attendibilità.

E' il giudice del processo che ha il dovere di accettare quando dovesse essere iscritta la notizia di reato, perché, se il pubblico ministero l'ha iscritta in ritardo, si retrodata la iscrizione; e risulta così inutilizzabile tutto ciò che è stato fatto oltre il termine che sarebbe dovuto decorrere dal momento in cui la iscrizione doveva avvenire.

Non si comprende perché non debba essere il giudice del processo a stabilire se è inutilizzabile o meno un atto processuale, ma della questione debba poi occuparsi il giudice disciplinare.

A questa assurdità consente di porre rimedio la proposta del Governo.

## 5. Sanzioni disciplinari

All'ambito delle misure destinate a prevenire gli abusi o comunque le negligenze incidenti sulla durata del processo dovrebbe essere ascritto anche il complesso ventaglio di illeciti disciplinari previsti nella proposta governativa. Tuttavia anche in questo caso la sanzione disciplinare può

fungere da deterrente rispetto ad abusi e comportamenti negligenti, ma non offre rimedi all'irragionevole protrarsi del procedimento.

D'altra parte l'efficacia dello strumento disciplinare, attivabile solo in caso di negligenza inescusabile, presuppone che vi sia un significativo numero di ritardi imputabili ai magistrati del pubblico ministero o ai giudici. E non pare che si disponga di dati indicativi in tal senso. Sicché non è prevedibile un'effettiva e comunque apprezzabile incidenza dello strumento disciplinare sulla durata dei procedimenti.

Vanno ciò nondimeno valutati positivamente sia il previsto riconoscimento alle parti di una facoltà di sollecitazione sia l'attribuzione al CSM del potere di diversificare i termini massimi di durata dei procedimenti in rapporto alle effettive situazioni di ciascun ufficio, anche in considerazione della natura e della complessità dei procedimenti pendenti.

## 6. Riforma del processo penale

E' evidente tuttavia che, oltre a prevenirne la durata irragionevole, occorre disciplinare il processo in modo da favorirne una più rapida definizione.

In questa prospettiva sono significativi gli interventi programmati dal Governo. Manca però un'adeguata considerazione del ruolo che potrebbe assumere la magistratura onoraria.

Il 19 marzo 1998 fu varata una delle più importanti riforme del sistema giudiziario, la «istituzione del giudice unico di primo grado», con l'abolizione dell'ufficio di pretura.

Tuttavia l'unificazione degli uffici giudiziari di primo grado fu solo parziale, perché un autonomo grado di giudizio fu attribuito alla competenza del giudice di pace.

Il pretore, uscito dalla porta, rientrò trasfigurato dalla finestra.

Ora sembra si sia compreso che occorre inglobare le diverse figure di magistrati onorari nel tribunale, reso così giudice effettivamente unico di primo grado.

Tramontata l'ideologia di un giudice di pace amministratore di un'indefinita giustizia alternativa, è ormai chiaro che la magistratura onoraria deve avere un ruolo integrativo, non sostitutivo, di quella togata. Al giudice onorario va affidato un procedimento speciale di primo grado, applicabile in particolare a tutti gli illeciti minori, sia amministrativi sia penali.

Infatti il modello del procedimento speciale affidato al giudice onorario dovrebbe essere appunto quello monitorio, con un contraddittorio sulle prove desumibili dagli atti delle indagini di parte, esclusa ogni attività istruttoria dinanzi al giudice.

Le sentenze di condanna pronunciate dal giudice onorario potrebbero essere opponibili dinanzi al tribunale monocratico, che, pronunciando con sentenza inappellabile, potrebbe applicare in ogni caso una sanzione anche diversa e più grave di quella fissata nella decisione opposta e revocare i benefici già concessi.

Diverrebbe così davvero proficua la stessa depenalizzazione, evitando che la sostituzione della sanzione amministrativa a quella penale si risolva in una mera partita di giro, con il trasferimento delle competenze dal tavolo del giudice penale a quello del giudice civile.

La crisi del sistema giudiziario italiano nasce soprattutto da un eccesso di domanda.

Per far fronte a questo eccesso, occorre operare in due direzioni: accrescere il numero dei magistrati onorari chiamati a decidere le controversie minori; disincentivare le impugnazioni nei casi di minore rilevanza della controversia.