

COMMISSIONE II  
GIUSTIZIA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

1.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 19 GIUGNO 2014

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DONATELLA FERRANTI

INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		<b>Audizione di Franco Roberti, Procuratore nazionale antimafia:</b>	
Ferranti Donatella, <i>Presidente</i> .....	3	Ferranti Donatella, <i>Presidente</i> .	3, 6, 8, 11, 12, 14
<b>INDAGINE CONOSCITIVA IN MERITO ALL'ESAME DELLE PROPOSTE DI LEGGE C. 1174 COLLETTI, C. 1528 MAZZIOTTI DI CELSO E C. 2150 FERRANTI, RECANTI «MODIFICHE AL CODICE PENALE IN MATERIA DI PRESCRIZIONE DEI REATI»</b>		Amoddio Sofia (PD) .....	10
		Colletti Andrea (M5S) .....	6, 13
		Farina Daniele (SEL) .....	7
		Morani Alessia (PD) .....	9
		Roberti Franco, <i>Procuratore nazionale antimafia</i> .....	3, 7, 9, 10, 12, 13
		Sarti Giulia (M5S) .....	9
		Vazio Franco (PD) .....	8

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Nuovo Centrodestra: (NCD); Lega Nord e Autonomie: LNA; Per l'Italia (PI); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (Fdi-AN); Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
DONATELLA FERRANTI

**La seduta comincia alle 14.10.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione di Franco Roberti,  
Procuratore nazionale antimafia.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in merito all'esame delle proposte di legge C. 1174 Colletti, C. 1528 Mazziotti Di Celso e C. 2150 Ferranti, recanti « Modifiche al codice penale in materia di prescrizione dei reati », l'audizione di Franco Roberti, Procuratore nazionale antimafia.

FRANCO ROBERTI, *Procuratore nazionale antimafia*. Ringrazio innanzitutto la Commissione per la sollecitudine con cui mi ha convocato e alla quale ho aderito con molto piacere, aldilà del pur importante dovere istituzionale di collaborazione. Ho aderito perché riteniamo, tutti noi del mio ufficio, come gli altri magistrati, che il tema della prescrizione sia particolarmente delicato e importante.

Presidente, le ho già trasmesso con il mezzo informatico la mia relazione: gliene do copia sottoscritta in originale.

PRESIDENTE. Ne faccio fare copia per i colleghi.

FRANCO ROBERTI, *Procuratore nazionale antimafia*. Passerei, se lei è d'accordo, all'illustrazione dei contenuti dell'analisi che abbiamo fatto delle tre proposte di legge partendo da una certezza che credo condivisa da tutti e da tre rilievi di inconvenienti che l'attuale regime della prescrizione determina con ricadute gravissime sul servizio giustizia.

La certezza che abbiamo tutti è che la prescrizione dei reati, quindi l'estinzione dei reati, sia una sconfitta dell'ordinamento giuridico. Dovrebbe avvenire come ipotesi assolutamente eccezionale, ma ciò non avviene nel nostro ordinamento giuridico. Al contrario, nella prassi giudiziaria le sentenze dichiarative di prescrizione hanno un'incidenza notevole.

I dati che sono stati forniti nei documenti che lei, presidente, mi ha cortesemente trasmesso parlano di un 7 per cento annuo di declaratorie di prescrizione, ma credo che queste cifre siano un po' riduttive. So da altre fonti, anche pubbliche, che la prescrizione si aggirerebbe intorno al 20 per cento. Per la mia esperienza di procuratore della Repubblica a Napoli e a Salerno, credo che lo *standard* superi anche questo 20 per cento. In ogni caso, sia esso il 7, il 10 o il 20, è comunque una sconfitta. Sono molto lieto, allora, che il Parlamento intenda con queste tre proposte di legge mettere mano a una riforma seria dell'istituto.

Partirei da tre tipi di inconveniente che si registrano con riferimento alla prescrizione. Il primo è di tipo economico. La falcidia della prescrizione determina uno spreco di denaro pubblico. Non devo dire a voi quanto costi un processo penale. Soprattutto quando è necessariamente corredato di indagini tecniche, di attività di consulenza e di perizie, il processo penale ha costi rilevanti. Un processo penale che costa e che finisce con un'estinzione del reato per prescrizione è qualcosa che credo non potremmo assolutamente permetterci. Il primo inconveniente, quindi, è di costi elevati e di spreco di denaro pubblico.

Il secondo inconveniente riguarda la giustizia sostanziale. La disciplina della prescrizione, specie se con i termini così ridotti che abbiamo dal 2005 a oggi, vulnera il principio di uguaglianza dei cittadini davanti alla legge. Fa sì infatti che, in condizioni e in casi del tutto simili e senza alcun comportamento differenziatore o differenziante, i cittadini abbiano sorti processuali diverse a seconda se il reato si prescrive per cause da loro non dipendenti oppure non si prescrive. Questa è una lesione del principio di uguaglianza davanti alla legge.

Il terzo inconveniente, forse quello meno appariscente, ma più grave, è di tipo funzionale. La prescrizione incide sulla funzionalità dell'intero sistema giudiziario, costituendo la ragione principale della violazione del principio costituzionale della ragionevole durata del processo. Perché irragionevole lunghezza, e quindi violazione della ragionevole durata?

Perché la possibilità, la prospettiva di ottenere la prescrizione determina inesorabilmente tattiche dilatorie che puntano alla prescrizione. Dico che sono anche legittime queste tattiche quando non ci sia abuso del processo, fanno parte della difesa. L'aspetto da mettere maggiormente in risalto è che nella contesa tra accusa e difesa, pubblico ministero e difensore, il pubblico ministero che vede prescrivere il reato del processo che sta trattando può addolorarsi, dispiacersi, ma non più di tanto. Il difensore che riesce a ottenere la

prescrizione ha vinto il processo e magari non importa a nessuno che ha perso la giustizia. Il difensore ha vinto il processo quando arriva con le sue strategie processuali alla prescrizione.

Certo, questi criteri vanno visti alla luce del principio di ragionevole durata del processo, sostenendo la tesi per cui è necessario comunque assicurare, sia pure magari rimodulando i termini, allungandoli in vario modo, la possibilità che il processo si definisca in tempi ragionevoli.

Uno degli argomenti che ho letto a sostegno, per esempio, del disegno di legge Mazziotti, Di Celso e altri è questo ed è l'argomento che è stato sempre speso dalla nostra scienza giuridica quando si è voluto sostenere il perdurare di questo sistema della prescrizione. Si deve comunque far sì che i giudici non rinviino la definizione del processo all'infinito o magari non accedano alle tattiche dilatorie dei difensori, ma non è così.

Soprattutto, non può essere così in un processo accusatorio quale quello che, piaccia o non piaccia, abbiamo nel nostro sistema. Credo che il sistema della prescrizione che continua a correre durante la fase di giudizio sia strettamente legato al sistema inquisitorio, ma noi abbiamo un sistema accusatorio dal 1989.

Il sistema accusatorio, per esempio negli Stati Uniti, in Gran Bretagna, non prevede la prescrizione durante la fase del giudizio, ma la prescrizione dell'azione prima dell'esercizio dell'azione penale. Adesso ci sono studi comparativi anche ai vostri atti molto pregevoli che attestano tutto questo. Nei sistemi a regime accusatorio, la prescrizione cessa di solito con l'esercizio dell'azione penale. Non si interrompe. Cessa.

Passando naturalmente all'esame breve, presidente, dei tre disegni di legge, sicuramente a nostro avviso quello più aderente ai principi del processo accusatorio è quello Colletti e altri, atto Camera n.1174. È il più semplice e coerente perché l'idea centrale è, appunto, quella di impedire che la prescrizione possa decorrere successivamente all'esercizio dell'azione penale.

Rilevo che l'articolo 3, lettera a), di questo progetto di legge, che dovrebbe modificare l'articolo 157, parla di una sorta di sospensione a tempo indeterminato dopo l'esercizio dell'azione penale. Ritengo che sarebbe più corretto parlare di cessazione e non di sospensione, che evoca un concetto di temporaneità che ha un inizio e una fine. Qui non parliamo di sospensione, ma siamo di fronte a una vera e propria cessazione con l'esercizio dell'azione penale.

Ho massimo rispetto, non propendo per nulla. A me interessa che si dia maggiore funzionalità al sistema, naturalmente, ma mi sembra che questa proposta, in qualche modo ripresa anche nel disegno di legge Ferranti, che a un certo momento la prescrizione si interrompa, ma cessa, sia la più aderente ai principi del giudizio del processo accusatorio. La proposta Colletti e altri sembra risolvere tutti i tre inconvenienti dell'attuale disciplina. Appare incontestabile che risolva tutti i tre, quello economico, quello sostanziale e quello sistematico. La preoccupazione che i giudici rinviino la definizione alle calende greche in assenza di un termine di prescrizione nella fase del giudizio, secondo noi, non regge, non è fondata.

Certamente, una volta che c'è stata la prescrizione, bisognerà che ci siano altri criteri per assicurare la definizione entro i tempi ragionevoli del processo, che saranno i criteri di priorità in parte già previsti dall'articolo 132-*bis* delle disposizioni di attuazione del codice di rito. Se ne potranno fissare altri, ma naturalmente dire o pensare che i giudici rinviino a tempo indeterminato, in danno dell'imputato che magari non vede l'ora di essere giudicato, mi sembra francamente fuori dalla realtà. Si dovrebbe dire che i giudici non lavorano, non fanno più processi, non fanno più sentenze. Si tratta solo di creare dei criteri oggettivi di trattazione dei processi.

Naturalmente, come prevede la proposta di legge Ferranti, il termine di cessazione della prescrizione si può anche spostare alla sentenza di primo grado, ma con la consapevolezza che le tattiche dilatorie

non saranno escluse durante tutto il giudizio di primo grado, mentre una cessazione della prescrizione con l'esercizio dell'azione penale favorirebbe, a nostro sommo avviso, il ricorso degli imputati ai giudizi alternativi, quindi deflazionerebbe il dibattimento.

Cosa importa all'imputato che sa di poter arrivare alla prescrizione, infatti, di accedere ai riti alternativi? Accede ai riti alternativi con tutte le premialità previste per tali riti e si possono prevedere altre premialità solo se sa che non può più puntare alla prescrizione. Così otterremo il risultato di una giustizia in tempi ragionevoli, con deflazione del giudizio e con ricorso ai riti alternativi.

Naturalmente, ripeto che anche bloccare la prescrizione al momento della sentenza di primo grado potrebbe essere un'affermazione di principio molto importante e sicuramente nel senso auspicato della riduzione drastica delle pronunce di prescrizione.

Nel progetto di legge Colletti, riteniamo apprezzabile il ripristino, all'articolo 2, della vecchia disciplina della cessazione della continuazione, ricondotta alla disciplina della cessazione del reato permanente — c'è il momento della cessazione della permanenza, quello della cessazione della continuazione — collegamento che era stato invece, con la legge ex Cirielli del 2005, riservato solo alla cessazione della permanenza e non pure alla cessazione della continuazione, con gli effetti, ovviamente immaginabili, di una prescrizione a catena dei vari reati pur essendo questi stessi reati legati alla continuazione. Il ritorno al vecchio sistema, quindi, è sicuramente apprezzabile.

L'aumento dei termini di durata della prescrizione, passando a un aumento pari alla metà della pena edittale, può essere questo o inferiore, come prevede l'altro progetto, ma non è questo il punto. Il punto che credo importante è che bisogna disincentivare le tattiche dilatorie e mettere tutti davanti alle loro responsabilità e far sì che gli imputati accedano, ove vogliono, ove lo ritengano utile, ai riti alternativi.

Ancora, mi sembra che un aspetto sicuramente apprezzabile del progetto di legge Ferranti e altri sia la rivisitazione dell'articolo 392, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, con riferimento al quale si prevede una decorrenza della prescrizione dei reati previsti dal 392, comma 1-*bis*, reati contro i minori, quando sono di violenza sessuale, pornografia infantile, maltrattamenti, al compimento del quattordicesimo anno di età. La riteniamo una previsione veramente giusta e sacrosanta.

Ci permettiamo soltanto di evidenziare, in base alla *ratio* di rafforzamento della tutela dei minori a cui si ispira la norma, se non sia possibile o opportuno estenderne l'applicazione in maniera indeterminata a ogni tipologia di reato commessa in danno di minorenni. Altri reati in danno di minorenni gravi possono godere della stessa tutela differenziata.

Infine, quanto al progetto di legge Mazziotti, Di Celso e altri, esso non prevede cessazione né interruzione definitiva della prescrizione, ma una rimodulazione di tutti i termini di prescrizione addirittura in base, in questo caso, al tipo di reato e prevede sei categorie differenti con sei termini di prescrizione di base diversi.

Credo che questo regime potrebbe determinare difficoltà di calcolo, quindi possibilità di errore. Soprattutto, esso esclude ogni efficacia persuasiva della norma ad accedere ai riti alternativi. L'unica previsione di questo progetto di legge che potrebbe avere qualche effetto positivo consiste nell'introduzione di una nuova causa di sospensione che sterilizza il periodo immediatamente successivo alla pronuncia di una sentenza di condanna in primo grado o in secondo grado, rispettivamente, per due anni e per un anno.

Ciò non farebbe venir meno del tutto l'interesse dell'imputato condannato a presentare impugnazione, ma renderebbe obiettivamente più difficile il risultato sperato qualora l'impugnazione sia dettata da finalità meramente dilatorie.

Infine, l'ultima osservazione riguarda la previsione dell'articolo 1 del progetto di legge Mazziotti Di Celso, che prevede,

unico caso tra i tre progetti, una nuova ipotesi di prescrizione, questa volta non del reato, ma dell'azione: quando il pubblico ministero non abbia definito le indagini preliminari entro il doppio di termini di durata delle indagini stesse, eventualmente prorogati a norma di legge, si prescriverebbe l'azione. È un termine di decadenza dell'azione penale.

Qui ci permettiamo di sottoporre alla vostra valutazione qualche dubbio di costituzionalità con riferimento al principio di obbligatorietà dell'azione penale. Effettivamente, se consideriamo tutti i procedimenti che ogni giorno l'obbligatorietà dell'azione penale immette nel circuito giudiziario, ci rendiamo conto di quanto sarebbe difficile, in presenza di questo termine giugulatorio di prescrizione dell'azione penale, per un pubblico ministero far fronte alla domanda di giustizia che quotidianamente arriva sul proprio tavolo. Crediamo che questa norma sarebbe tutta e solo a vantaggio degli indagati imputati e tutta contro, oggettivamente, gli interessi delle parti offese, eventualmente delle parti civili.

**PRESIDENTE.** La ringraziamo molto anche per il documento scritto che ha voluto consegnarci.

Do ora la parola agli onorevoli colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

**ANDREA COLLETTI.** Ringrazio il procuratore Roberti. In realtà, vorrei specificare che l'interesse era prevalentemente, oltre al problema della prescrizione in sé, quello degli altri istituti processuali alternativi, come ha chiarito lei, rito abbreviato, patteggiamento. Giustamente, dobbiamo vedere la prescrizione non solo come evento in sé, ma l'intero sistema processuale penale.

In questo modo, almeno dal mio punto di vista, potremmo aumentare enormemente le ipotesi di patteggiamento, e quindi addirittura di mancanza di dibattimento, cercando in questo modo anche di abbreviare i tempi del dibattimento per tutti gli altri reati dove vi è l'interesse

dell'imputato a certificare la propria innocenza.

Vorrei, quindi, sapere meglio da lei che incidenza può avere davvero questo provvedimento, così come enucleato nella mia proposta di legge, sul patteggiamento e sui riti abbreviati.

FRANCO ROBERTI, *Procuratore nazionale antimafia*. Onorevole Colletti, il mio intervento di prima era tutto nel senso che lei ha colto. Posso aggiungere che nel documento che abbiamo depositato sosteniamo che quel che serve è una riforma di sistema e non di dettaglio, basata su scelte nette e decise, realizzata tramite soluzioni concrete e chiare, da tutti agevolmente conoscibili e comprensibili.

Chi ha un'esperienza ormai lunga come la mia ricorda tutti gli inconvenienti derivati dall'aver calato un processo accusatorio, che non era coerente con la tradizione giudiziaria del nostro Paese, in un sistema anche costituzionale pensato e scritto con riferimento al processo inquisitorio, tant'è vero che nei primi anni di vigore dell'allora nuovo codice di procedura penale intervenne ripetutamente la Corte costituzionale per norme che facevano a pugni con la Costituzione. Si è dovuti arrivare al 1999 per avere la legge Carotti, che sostanzialmente, tenendo conto dei rilievi della Corte costituzionale, ha introdotto una serie di modifiche significative al codice.

Il giudizio abbreviato, come è uscito dalla Carotti, è altro rispetto al giudizio abbreviato della Commissione Vassalli. È un giudizio inquisitorio conficcato nel cuore del processo accusatorio. Abbiamo, quindi, un processo penale che sostanzialmente è un ibrido per queste problematiche di sistema anche con riferimento alla nostra Costituzione.

Riforma di sistema significa esattamente questo, partire dalla prescrizione per razionalizzare il sistema, per incentivare il ricorso ai riti alternativi, per fare sì che funzioni il dibattimento nei pochi casi in cui può e deve funzionare. Così com'è, il dibattimento non funziona. Funziona, certo, con molta fatica per i pro-

cessi più gravi perché ci sono termini più lunghi, i criteri di priorità del 132-bis, ma per quanto riguarda i reati ordinari non funziona. Il dibattimento accusatorio, infatti, luogo in cui si forma la prova nel conflitto delle parti davanti al giudice terzo e imparziale, è molto pesante, lungo, richiede necessariamente, per la garanzia degli imputati, i tempi che richiede.

Bisognerebbe riservare al giudizio dibattimentale solo pochi casi. Solo così può funzionare il processo accusatorio. Lo stiamo dicendo dal 1989, ci sono stati vari interventi, ma tutti settoriali. Poi la legge ex Cirielli 2005 ha introdotto un sistema che va nel senso contrario a quello che dovrebbe essere proprio tipico del processo accusatorio, pochi processi che arrivano al dibattimento e molti riti alternativi.

DANIELE FARINA. Dottor Roberti, chiaramente la ringrazio per la sua sempre puntuale presenza. Un punto, però, non mi è chiarissimo e vorrei che gentilmente mi aiutasse. Ho sempre annesso il verificarsi della prescrizione all'interno di un procedimento a due fattori principali: come ha sottolineato più volte, l'azione dilatoria dell'avvocatura...

FRANCO ROBERTI, *Procuratore nazionale antimafia*. Anche i ritardi della magistratura.

DANIELE FARINA. Certo. Sarei arrivato lì, nel senso che giustamente faceva riferimento anche alla necessità di una riforma del sistema. Abbiamo queste due concause.

Ciò che mi è meno chiaro è la relazione tra anticipazione, magari eccessiva in alcune proposte di legge qui presenti, dell'interruzione del termine di prescrizione, al primo grado ad esempio, e la durata dei processi. Mi è meno chiaro il modo in cui un'interruzione anticipata del termine di prescrizione avrebbe un'influenza positiva sulla durata del processo, sostanzialmente.

FRANCO ROBERTI, *Procuratore nazionale antimafia*. La sua domanda è chia-

rissima. Ripeto un concetto che credevo di avere già espresso. L'interruzione è un momento che poi prelude a una ripresa del termine. La sospensione è un intertempo, un interludio, che prevede una sospensione e poi una ripresa. Qui parliamo di cessazione.

La cessazione al momento della richiesta di giudizio o del decreto che dispone il giudizio da parte del giudice per le indagini preliminari, blocca la prescrizione, dopodiché il processo deve essere celebrato in tempi ragionevoli, conformemente a quanto stabilisce la Costituzione, creando dei criteri perché ciò avvenga in tempi ragionevoli.

L'attuale fenomeno deteriore è che i giudici — lasciamo stare le tattiche dilatorie — tendono a posticipare la definizione dei processi a più lunga prescrizione. Cercano di trattare prima quelli che si prescrivono più presto. Questo crea squilibri. Il progetto di legge Colletti è il più compiuto e coerente con le premesse che abbiamo richiamato.

Per carità, anche bloccare è una scelta, cessare la prescrizione con la sentenza di primo grado, però si dà spazio nel primo grado per poter, da un lato, i difensori fare tattiche dilatorie, dall'altro, gli stessi giudici differire nel tempo la definizione i processi a più lungo periodo di prescrizione.

Non so se ho risposto alla sua domanda, ma credo che il problema sia questo, una scelta, come ripeto ancora, di sistema. Se vogliamo far funzionare il processo accusatorio che abbiamo, dobbiamo far arrivare a dibattimento meno processi possibile. Questo si ottiene, naturalmente, applicando l'istituto dell'archiviazione *ex* articolo 125 delle disposizioni di attuazione e, soprattutto, facendo ricorso e incentivando il ricorso degli imputati ai riti alternativi.

**PRESIDENTE.** Da questo momento, farei porre tutte le domande, in modo da non rischiare che qualche domanda rimanga in sospeso.

**FRANCO VAZIO.** Premetto che la ringrazio per l'illustrazione, come sempre fa,

con grande chiarezza dei temi al nostro esame e anche che c'è sempre la discussione sul fatto che l'azione penale è obbligatoria, ma di fatto, con una serie di pianificazioni e strategie, diventa sostanzialmente in molte procure facoltativa. Dove si dà una priorità e una scala di iniziativa ad alcuni reati rispetto ad altri si incanalano alla prescrizione reati meno gravi, meno allarmanti, ma di questo si tratta. La mia preoccupazione, su cui vorrei sentire anche la sua opinione, è la seguente.

Sappiamo che, per esempio, la Cassazione ha allestito una sezione che di fatto esamina i cosiddetti ricorsi inammissibili per interrompere la prescrizione, e quindi anche quei reati potenzialmente prescritti sono retroagiti come termini di prescrizione alla sentenza della Corte d'appello, e quindi non più prescritti.

Poiché i reati inducono conseguenze non solo di tipo personale, ma anche civile, come i reati ambientali, cosa succederà quando si applicasse anche in Italia, col sistema accusatorio come lei suggerisce, un'interruzione della prescrizione permanente rispetto a quei reati per i quali ci sono interessi civili pendenti? Cosa succederà, per esempio, per quei reati per i quali gli imputati sono stati dichiarati in primo grado assolti, per i reati edilizi, che potrebbero essere suscettibili di confisca, e quindi poi rimessi in appello o in Cassazione e giudicati dopo sette, otto, nove anni?

Potrebbe anche accadere questo e la Cassazione potrebbe rinunciare a incanalare tutti quei procedimenti nelle cosiddette sezioni accelerate stralcio, e quindi giudicarli poi uno per uno, con un allungamento dei tempi di esame e di discussione e con una ricaduta negativa sulle posizioni personali e civili connesse con i reati, magari con quei processi per i quali è stata emanata una sentenza assolutoria.

È vero che in linea assoluta la soluzione più trasparente sarebbe quella di chiudere la partita con l'azione penale, ma quella intermedia che comprime il ter-

mine della prescrizione al primo grado, e quindi scadenzi, potrebbe essere forse una soluzione, un giusto equilibrio.

FRANCO ROBERTI, *Procuratore nazionale antimafia*. Rispondo subito alla sua domanda perché condivido la conclusione. Certo, lei dice che la soluzione più netta e più coerente con le premesse è quella di interrompere con l'azione penale. Con riferimento, però, a tutto il nostro sistema ordinamentale, una cessazione dopo la sentenza di primo grado forse potrebbe essere un punto di equilibrio ottimale, quindi concordo con questa sua osservazione.

GIULIA SARTI. Sono completamente d'accordo con le osservazioni del dottor Roberti. Fondamentalmente, vorrei fare l'avvocato del diavolo ponendo la stessa domanda dell'onorevole Farina. Abbiamo visto come al Senato, nel disegno di legge anticorruzione in esame in Commissione giustizia, la scelta prevalente fosse proprio il contrario della sospensione o della cessazione della prescrizione o del rinvio a giudizio della sentenza di condanna di primo grado.

Lì la scelta era quella di allungare i termini per tutti i reati contro la pubblica amministrazione, quindi sono felice che ci sia comunque testimonianza di quest'osservazione anche della Direzione nazionale antimafia, un contributo in più utile secondo me anche nella discussione affrontata in altra sede, nell'altro ramo del Parlamento.

FRANCO ROBERTI, *Procuratore nazionale antimafia*. Grazie. Penso che, volendo semplificare al massimo, più si allungano i termini di prescrizione, più si allunga la durata del processo penale. I giudici puntano a rinviare e a celebrare più presto quelli a più breve prescrizione, agli avvocati non pare vero di poter mandare quanto più lontano possibile la definizione. Così si allungano i termini del processo.

ALESSIA MORANI. Anch'io mi associo al ringraziamento dell'onorevole Vazio per

la chiarezza con cui ha esposto la questione per noi molto importante.

Rispetto ai progetti di legge che stiamo affrontando, vorrei tornare a una discussione più giurisprudenziale, e cioè alle ragioni dell'istituto della prescrizione, che si fondano, come è noto a tutti i presenti, nel fatto che lo Stato a un certo punto rinuncia a punire un determinato reato perché ritiene che, con il trascorrere del tempo, non ha una offensività, una pericolosità e così via.

Credo che, nella proposta di legge Colletti con il prevedere di fatto l'interruzione della prescrizione al momento dell'esercizio dell'azione penale, si rischi veramente, per alcune tipologie di reato non poi così gravi e offensive, di allungare oltremodo i tempi del processo che, come lei ha giustamente ricordato, secondo qualcuno nel 7 per cento dei casi, stima che lei ha definito riduttiva, si conclude per prescrizione. Ci dice, però, che più del 20 per cento di questi processi si conclude per la maturazione dei tempi di prescrizione.

Ho il timore che, per la struttura del nostro processo, per il carico di lavoro dei magistrati, oggettivo anche per le carenze di organico della magistratura, ma anche per il personale e così via, possa esserci un allungamento dei processi un po' per colpa di noi avvocati, ma un po' anche per responsabilità dei giudici. Questa è la mia riflessione rispetto alla proposta di legge Colletti.

Vorrei porre anche una riflessione di tipo diverso, sulla ragionevolezza dei tempi del processo e sulle cosiddette azioni dilatorie da parte dei difensori. È vero che c'è chi utilizza il tempo del dibattimento per dilazionare *sine die* il processo e ottenere così la prescrizione, ma è anche vero che i tempi del dibattimento spesso sono utilizzati a garanzia dell'imputato. Il dibattimento, infatti, resta l'unico luogo in cui il processo accusatorio si esplica fino in fondo, garantendo possibilità che nei procedimenti alternativi non ci sono.

Trovo che la proposta della presidente Ferranti riesca, ad esempio, a tenere assieme queste esigenze, cioè la ragionevolezza dei tempi del processo, ma anche le

garanzie dell'imputato. Trovo che l'anticipazione dell'esercizio dell'azione penale potrebbe causare veramente una durata eccessiva dei processi per le ragioni che ho elencato poc'anzi.

SOFIA AMODDIO. Ringrazio il procuratore antimafia. Questa è l'ennesima volta che lo sentiamo in Commissione giustizia e ci dà sempre molti spunti anche per la riflessione che dobbiamo fare anche tra noi.

Credo che tutti dobbiamo porci al centro delle questioni, ma soprattutto partendo dall'analisi del testo costituzionale, ossia l'articolo 111, dal quale non possiamo prescindere. L'articolo 111 della Costituzione, come diciamo, ripetiamo, del quale ci riempiamo la bocca, parte da un processo che deve avere una ragionevole durata per tutti, non solo per l'imputato, anche per la parte offesa. È scritto nei testi della Camera, che approfondiscono l'istituto della prescrizione. Per questi motivi, ritengo, con molto rispetto, che la proposta Colletti non possa assolutamente inquadarsi nell'alveo della Costituzione. La sospensione della prescrizione subito dopo l'esercizio dell'azione penale va completamente contro il principio costituzionale.

Lei ha detto in maniera esplicita che occorrerebbe trovare altri sistemi per incentivare anche i magistrati a non rinunciare a quei processi complessi. Purtroppo, questo avviene nella pratica giudiziaria. Allo stesso modo, l'avvocatura legittimamente pone in essere azioni che possono allungare il processo, ma è vero che anche nella pratica giudiziaria, a parte le procure che mantengono i processi all'interno dei cassetti per anni, magari anche processi a volte di poca rilevanza, molti processi complessi sono allungati, detto in maniera semplice.

Poiché non vi sono in questo momento misure strutturali per imporre anche alla magistratura un tempo tassativo nell'espletamento dei processi, ritiene che possiamo anche inserire con degli emendamenti nelle nostre proposte di legge queste soluzioni che lei, appunto, auspicava, ma che

non ha esplicitato? Vorrei, se avesse un'idea, chiara, di farlo. Lo recepiremmo senz'altro.

FRANCO ROBERTI, *Procuratore nazionale antimafia*. Onorevole, mi permetto sommamente di dissentire dall'impostazione che ha portato, peraltro molto diffusa, che lega il rispetto della ragionevole durata del processo all'esistenza di termini di prescrizione nella fase del giudizio. Secondo me, come ho detto anche prima, è esattamente il contrario.

La ragionevole durata del processo non dipende dal terrore che il processo possa prescriversi in mano a quel giudice o a quell'altro. La ragionevole durata del processo, come è scritto all'articolo 111, dipende dai mezzi che il Ministero della giustizia, che il Consiglio superiore della magistratura debbono apprestare per legge a un funzionale ed efficiente esercizio della giurisdizione.

Dipende, quindi, come si diceva, dai cancellieri che non fanno camminare i processi perché non ci sono, dai giudici che sono pochi rispetto all'obbligatorietà dell'azione penale. Questo è il punto. Non vogliamo rinunciare, credo che nessuno voglia rinunciare alla obbligatorietà dell'azione penale come garanzia di uguaglianza dei cittadini davanti alla legge. I sistemi accusatori prevedono, però, la facoltatività dell'azione penale. Ecco uno dei punti della Costituzione che fa a pugni con il sistema accusatorio. All'obbligatorietà corrisponde il giudizio inquisitorio. Alla discrezionalità corrisponde il giudizio accusatorio. Questo è il punto.

Vogliamo tenerci questo sistema? Va benissimo, ma diamo i mezzi per poter esercitare efficacemente la giurisdizione. Penso che in un sistema che non funziona, onorevole, siamo tutti al tempo stesso responsabili e vittime, magistrati, avvocati e cancellieri, tutti responsabili per una parte e vittime per un'altra del sistema stesso.

Ognuno deve fare di più. Ho tentato di farlo come procuratore a Salerno con i criteri di priorità, che fanno capo al 132-bis, ma se ne possono inserire altri. Per

me, ad esempio, un buon criterio è l'interesse della parte, sia essa imputata o parte civile o persona offesa alla celebrazione del processo. Se questo interesse si manifesta con un'istanza, automaticamente il processo che era stato messo un po' da parte perché a prescrizione lunga, lontana, non può, ma deve essere ripreso dal giudice e trattato con priorità per l'interesse concreto della parte. Il punto è che gli interessi sono confliggenti. Le persone offese hanno interesse a che si definisca, gli imputati di solito non hanno quest'interesse.

Nel nostro, proprio perché è un sistema malato ormai, arrivare alla prescrizione, come ho detto prima, è una vittoria, significa vincere la causa. Piuttosto che affrontare l'alea di un giudizio nel merito, si preferisce attaccarsi alla prescrizione. È questa la realtà del processo penale italiano.

Ripeto che credo che si possano prevedere criteri di priorità oggettivi di trattazione e che il blocco della prescrizione con l'esercizio dell'azione penale deflazionerebbe il processo, cioè consentirebbe la celebrazione di processi dibattimentali più giusti, perché più rispettosi delle garanzie, a volte non adeguatamente rispettate perché non c'è il tempo! Un giudice, per ogni udienza, deve trattare trenta processi!

Deflazionerebbe la Cassazione. Alla Cassazione penale italiana, come ha scritto Michele Vietti nel libro *Facciamo giustizia* - mi rimetto, quindi, alle fonti di Vietti - arrivano ogni anno 50.000 ricorsi. Sapete quanti ne arrivano alla Cassazione penale francese? Ne arrivano 8.000 e dipende dalla diversa disciplina della prescrizione in Italia e in Francia. C'è anche la sezione che tratta i ricorsi inammissibili.

La Cassazione, alla quale dovremmo almeno riconoscere che fanno veramente miracoli, spesso non riesce ad assicurare, e ce ne accorgiamo, quella funzione nomofilattica che è l'essenza della giurisdizione di legittimità. Non riescono ad assicurarla perché sono presi, oberati, non riescono quindi neanche loro molto spesso ad approfondire le varie questioni.

Deflazionare la Cassazione sarebbe fondamentale. Così, secondo il mio sommo avviso, si assicura la ragionevole durata dei processi, non allungando i termini di prescrizione. Ad allungare i tempi di prescrizione, come ripeto per la mia esperienza di 35 anni, si allunga soltanto il tempo del processo fino alla prescrizione.

PRESIDENTE. Vorrei porre una mia riflessione, che è anche una domanda. Condivido la sua impostazione. Anche per la mia esperienza, sicuramente non uguale alla sua, comunque riguardante il codice come era prima dell'entrata in vigore del nuovo codice, quindi prima del 1989, con quel rito inquisitorio non c'erano tutte queste prescrizioni.

È, invece, un dato di fatto che le estinzioni per prescrizione siano aumentate abnormemente con il processo accusatorio, nato proprio per essere per pochi processi, mentre la prova si deve rifare tutta al dibattimento. Quello ci insegnavano quando abbiamo cominciato a digerire il nuovo codice.

Alcuni sostengono che non sia stata una grande fortuna aver introdotto questo nuovo codice. Se ne lamentano gli avvocati e i magistrati. Di fatto, c'è un ingolfamento del sistema giustizia, non perché siano aumentati di gran lunga i reati, ma proprio per la difficoltà di gestire un processo orale a dibattimento totale, soprattutto per inchieste di contabilità, prove complesse, per reati contro la pubblica amministrazione, fiscale e così via. Non parliamo poi, ovviamente, di mafia.

Il discorso, però, è che ormai siamo in questo sistema. Vorrei prendere spunto anche da quanto è sorto dal dibattito per una riflessione ulteriore e vorrei sottoporle una domanda. È ovvio che la nostra proposta di legge, la n.2150, è un'ipotesi di lavoro che va perfezionata, ma tenta, come dicevano anche l'onorevole Morani e altri, di dare una risposta su due fronti: da un lato, dopo la richiesta di rinvio a giudizio, porre una sospensione vera; dall'altro,

però, cercare - su questo vorrei una risposta - di dare dei termini di fase al processo di primo grado.

Quanto può durare? Il problema è questo. La scorsa legislatura abbiamo bocciato e siamo riusciti a non far andare avanti il cosiddetto processo breve, che poneva dei termini che, se superati, proponevano l'estinzione del processo e, al tempo stesso, manteneva in piedi la prescrizione del reato. Due prescrizioni correvano parallele, per cui la possibilità di estinzione era decuplicata.

Mi sono posta questo problema insieme agli altri: quale metro diamo per dire che a un certo punto deve esserci uno stimolo? Procuratore, un senso di autoreponsabilità, a mio avviso, deve esserci da tutte le parti, avvocati e magistrati, ma non tutti ce l'hanno. La giustizia è fatta dai singoli. A mio avviso, bisogna creare delle cose ragionevoli, proprio per dare attuazione al principio costituzionale, in modo da creare dei tempi indicativi o, comunque, congrui per cui un dibattimento, lì sì per tipologia di reato, non possa durare più di un certo tempo.

È ovvio che lei mi dirà che vogliamo, a questo punto, anche un rafforzamento delle strutture. Alla fine, in questa proposta abbiamo anche cercato di inventarci qualcosa. Con la sentenza di primo grado, sono condannato e comunque non ho più il termine di prescrizione. Cosa succede se in appello c'è l'annullamento? Se in appello si sfora il termine di fase dell'appello?

Capisco che, per esempio, il meccanismo della proposta di legge Colletti, che indubbiamente ha una sua semplicità, però anche essenziale, sarebbe la cosa più determinata in quanto, nel momento in cui rinvio a giudizio, l'oblio dello Stato non c'è.

FRANCO ROBERTI, *Procuratore nazionale antimafia*. [fuori microfono] Non c'è più. Cade la prescrizione.

PRESIDENTE. Serve, allora, qualche altra cosa, se vogliamo metterla qui, che dia dei tempi alle fasi, altrimenti quella è

quanto ci sentiamo dire. Approfito della circostanza per parlarvi del caso di una lettera che viene dalla Presidente della Camera, che a sua volta l'ha ricevuta dalla parte lesa.

Abbiamo un giovane medico travolto e ucciso il 13 luglio 2006 da un grande *yacht* mentre si trovava a poche decine di metri dalla costa dell'isola di Vulcano. Quest'episodio si prescrive in primo grado. Qui lamentano il fatto che, mentre nella circolazione stradale il termine di prescrizione è raddoppiato, nella circolazione di natanti non c'è, quindi ce la mandano per questa discrasia. Mentre leggevo gli atti, però, non riuscivo a capire come dal 2006 il processo si sia celebrato nel 2013 in primo grado. Sostanzialmente, si è auto-prescritto.

FRANCO ROBERTI, *Procuratore nazionale antimafia*. [fuori microfono] Bisogna capire cosa è successo nel processo, cosa è stato fatto, cosa non è stato fatto, se sono state fatte le perizie.

PRESIDENTE. Vorrei metterlo agli atti perché è un caso come ce ne sono tanti. In realtà, questo si è prescritto all'udienza preliminare, tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto. A nessuno riusciamo a spiegare cosa sia successo. Che spiegazione si vuole dare alla madre o ai familiari della vittima?

FRANCO ROBERTI, *Procuratore nazionale antimafia*. [fuori microfono] Se si è prescritto all'udienza preliminare non credo che il termine sia maturato nell'udienza preliminare. Probabilmente, è arrivato già prescritto, cioè è stato prescritto nella fase delle indagini.

PRESIDENTE. C'è tutto, c'era la complessità. È arrivato quasi pronto.

Ci sono i termini dell'indagine e il fatto sarà stato noto subito, ma ovviamente qui ha giocato che erano forse complessissime indagini, con perizie col natante, che magari non era nemmeno italiano. Dobbiamo evitare che si creino queste situazioni e altre simili.

Forse, non saranno quelli i termini giusti, perché magari la magistratura si lamenta in un modo e l'avvocatura in un altro, ma come giudica l'idea di dare dei tempi alle fasi come procuratore nazionale antimafia?

FRANCO ROBERTI, *Procuratore nazionale antimafia*. Posso fare quest'osservazione. Come si diceva anche prima, la prescrizione è una presunzione di venimento dell'interesse punitivo dello Stato. Lo Stato lascia decorrere il termine perché non ha interesse a punire quel reato. È una presunzione.

Nel momento in cui viene esercitata l'azione penale, questa presunzione viene automaticamente meno per forza di logica. Lo Stato manifesta il proprio interesse a punire quel determinato reato. Lo sviluppo processuale dipende, ovviamente, caso per caso. Non riesco a pensare a termini uniformi anche per fasce di reato simili. È difficile.

Questo è un omicidio colposo, che nella normalità dei casi è definito in un paio d'anni. Che sia stato definito in sette o otto anni o definito con prescrizione è un'anomalia del sistema, ma è un caso eccezionale. Quanti casi eccezionali, però, esistono? Dovremmo vederlo. Credo che ce ne siano parecchi legati a una serie di cause, che vanno dalla complessità del caso, degli accertamenti peritali alla mancanza di cancelleria, alla mancanza di giudici. Sicuramente sapete che il pubblico ministero che si fa prescrivere i procedimenti, i reati, al di là della previsione del progetto di legge Mazziotti di prescrizione dell'azione, va sotto procedimento disciplinare ed è anche condannato, perché è giusto.

Noi procuratori della Repubblica abbiamo inserito nei nostri programmi organizzativi i criteri di priorità per garanzia di tutti, stabilendo di scaglionare per tipologia di reato quelli che vanno trattati con assoluta priorità, che sono anche indicati in questi progetti di legge, quelli di criminalità organizzata, quelli di terrori-

simo e così via. In ogni caso, c'è una norma di salvaguardia. Se la parte, anche per il « processetto » di lesioni colpose, ha interesse a che sia definito, sia essa parte imputata o civile, bisogna definirlo subito.

Prevedere per legge queste fasce temporali, secondo me, non è uno stimolo sufficiente alla definizione rimanendo il sistema così com'è. Se, invece, si prevedesse una prescrizione con l'esercizio dell'azione penale e una serie di criteri oggettivi vincolanti legati alla data d'iscrizione del processo, al tipo di indagine, di reato, credo che si potrebbe ottenere lo stesso risultato, che poi interessa a tutti, della tempestiva definizione della ragionevole durata.

Non so chi abbia pensato l'espressione « ragionevole durata », ma è veramente molto pertinente. Non dice di una durata rapida, non allude al processo sommario, ma parla di ragionevolezza e ogni processo ha la sua durata, la sua storia, dal grande processo di mafia, trattativa Stato-mafia, al processetto di lesioni o di omicidio colposo. Ogni processo ha una sua storia. Dietro ogni processo ci sono esseri umani che aspettano giustizia.

Ragionevole durata significa che non debbono esserci tempi morti. Così leggo quell'espressione, che il processo non deve avere tempi morti, ma non lo otterrete mai con una previsione in materia di prescrizione dei reati. Credo che lo si ottenga con interventi di tipo organizzativo e anche normativo, ma che incidano sulla priorità e sui criteri di trattazione.

ANDREA COLLETTI. Un esempio specifico che mi è capitato ieri è quello di un omicidio colposo per malasanità. Si prescrive in pochissimo tempo. Ieri ho avuto udienza preliminare, in cui difendevo le parti offese. Ovviamente, a quattro anni dal fatto, già sappiamo che quell'omicidio non sarà mai sanzionato perché la prescrizione arriva come una tagliola.

In questo caso, l'omicidio colposo per malasanità richiede accertamenti di inda-

gine abbastanza lunghi attraverso, ad esempio, le CTU, le consulenze tecniche d'ufficio, che purtroppo possono richiedere anche un anno.

È proprio lì il problema, una volta che c'è il rinvio a giudizio, anche per tutela delle vittime del reato. Spesso guardiamo il fatto dalla parte dell'imputato, ma mai dalla parte delle vittime del reato. Dovremmo guardare tutte le due. Ce lo chiedono anche le raccomandazioni del Consiglio d'Europa.

PRESIDENTE. Devo proprio chiudere. Ringrazio tutti, per primo il procuratore

nazionale antimafia, che ringrazio anche per le riflessioni a cui ci ha indotto.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 15.05.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

---

*Licenziato per la stampa  
l'11 marzo 2015.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

€ 1,00



\*17STC0008350\*