

ALLA II COMMISSIONE (GIUSTIZIA) DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

ESAME, IN REFERENTE, DELLE PROPOSTE DI LEGGE C. 745 ENRICO COSTA, C. 893 PITTALIS E C. 1036 MASCHIO, RECANTI "MODIFICA AL CODICE PENALE IN MATERIA DI PRESCRIZIONE DEL REATO" – AUDIZIONE VIE PROCURATORE CAPO EUROPEO DANILIO CECCARELLI, 4 LUGLIO 2023

Nel dare riscontro alla richiesta di un parlamentare membro della Commissione Giustizia di avere una nota scritta, focalizzata soprattutto sulle citazioni di fonti e giurisprudenza sovranazionale, confermo le notazioni critiche ai progetti di legge già esposti nella audizione, e aggiungo alcune notazioni che non è stato possibile sviluppare durante l'audizione a causa dei tempi ristretti.

1. Le tre proposte di legge per cui lo scrivente è stato sentito, C. 745 Enrico Costa, C. 893 Pittalis e C. 1036 Maschio, sono in gran parte sovrapponibili e sono caratterizzate principalmente dalla proposta di soppressione dell'art. 161-bis c.p., vale dire della norma che interrompe definitivamente la prescrizione con la pronuncia della sentenza di primo grado. L'art. 161-bis c.p. è norma avente natura sostanziale che impedisce che, dopo l'emissione della sentenza di primo grado, il reato si possa estinguere, secondo la peculiare natura che l'istituto della prescrizione ha nel diritto penale italiano¹.
2. Le proposte di legge 745 Enrico Costa, e C. 1036 Maschio non intervengono sull'articolo 344-bis c.p.p. così come introdotto dalla legge 27 settembre 2021, n. 134, che ha introdotto una causa di improcedibilità dell'azione penale (anche se sarebbe più corretto definirla "causa di estinzione del processo") nel caso in cui la fase di appello o quella di legittimità non vengano svolte entro prefissati limiti temporali, con un meccanismo di chiara natura processuale. Queste due proposte di legge quindi avrebbero l'effetto di creare, nella stessa fase e grado del giudizio, un inedito e confuso sistema in cui, dopo l'emissione della sentenza di primo grado, sia la prescrizione sostanziale che quella "processuale" possono decorrere.
3. La proposta di legge C. 893 Pittalis prevede invece l'abrogazione dell'art. 344-bis c.p.p., tornando così a un sistema di prescrizione esclusivamente sostanziale.
4. La proposta di legge C. 1036 Maschio è contraddistinta da un altro elemento altamente qualificante e di enorme impatto processuale, vale a dire la proposta di modifica dell'art. 158 c.p. con l'abrogazione del riferimento alla decorrenza del termine di prescrizione dalla cessazione della

¹ Nel contesto dell'Unione Europea, compresi i sistemi di common Law e anche il Regno Unito, l'Italia è l'unico paese – assieme alla Grecia – in cui la prescrizione "estingue il reato". Negli altri paesi ove la prescrizione ha natura sostanziale (ad es., Spagna, Portogallo, Romania, Svezia), ciò che si estingue per effetto del decorso della prescrizione è la responsabilità penale del reo, oppure la sanzione penale. In altri paesi la prescrizione ha natura processuale e costituisce un impedimento all'esercizio dell'azione penale (Francia, Germania, Belgio, Croazia, Olanda). Nei paesi con tradizione di common law, la prescrizione o ha natura processuale, e si applica solo alla fase delle indagini preliminari (Irlanda, Malta), oppure non esiste (Cipro e Regno Unito, sebbene in quest'ultimo paese esista una previsione di necessario esercizio dell'azione penale nel termine di 6 mesi dalla commissione del fatto per un ristretto numero di reati minori – quali la guida in stato di ebrezza e altri reati "stradali" - di competenza dei giudici onorari)

continuazione, tornando così alla formulazione che è stata in vigore dal 2005 al 2020. Tale proposta appare priva di ogni senso logico-giuridico, in quanto nel sistema italiano il reato continuato è sempre trattato in modo unitario, sia sotto il profilo sostanziale che sotto quello processuale, e il reato beneficia in maniera molto significativa sotto il profilo sanzionatorio. Non si comprende il motivo per cui, sotto il profilo della disciplina della continuazione, il reato continuato dovrebbe invece cessare di avere natura e carattere unitario. All'interno dell'Unione Europea, in tutti gli Stati membri che fanno parte della Procura Europea, è previsto che, in caso di reato continuato (ove tale figura esista), la prescrizione – poco importa se di natura sostanziale o processuale – decorra dal momento dalla cessazione della continuazione. Una tale modifica avrebbe un impatto fortemente negativo sull'azione della Procura Europea, e sulla repressione dei reati che offendono gli interessi finanziari dell'Unione e sul recupero del danno finanziario subito dall'Unione, in quanto gran parte dei reati per cui questo ufficio procede vengono commessi in maniera seriale e ripetuta, secondo un metodo ben strutturato e che si ripete nelle diverse annualità. La impossibilità di rilevare con particolare tempestività la commissione di tali reati – trattandosi di criminalità di "colletti bianchi" che richiede controlli e un approccio pro-attivi nella loro individuazione – comporta che buona parte delle indagini trattate dalla Procura Europea riguarda fattispecie che si sono protratte nel corso degli anni, spesso in contesti di criminalità organizzata. Si pensi a tal fine alle frodi IVA transnazionali, caratterizzate dallo sviluppo dell'attività criminosa nei vari anni di imposta, con effetto "differito" dei reati dichiarativi; alle frodi doganali – comprensive del traffico di TLE; alle frodi in materia di indebite percezioni di fondi UE, in particolare nel settore agricolo, in cui la stabilità degli strumenti finanziari di supporto consente di ripetere le condotte fraudolente, senza che queste vengano tempestivamente identificate, in diversi anni di applicazione per l'ottenimento di tali fondi, in ciascun anno per importi limitati ma con un danno complessivo nel tempo che spesso è molto consistente.

5. Per il resto, le tre proposte di legge prevedono modifiche relative alle cause di sospensione della prescrizione (art. 159 c.p.), in parte ripristinando in parte le cause di sospensione vigenti prima della entrata in vigore della L. 134/2001 per la fase dei giudizi di appello e di legittimità (ad eccezione della proposta C. 893), ma con modifiche che consentirebbero il decorso dei termini di prescrizione in un numero più ampio di situazioni. Le proposte di legge C. 893 e C. 1036 intervengono anche sulle cause di interruzione (art. 160), mentre la sola proposta di legge C. 893 interviene anche sugli effetti della sospensione e della interruzione (articolo 161 c.p.). Tutti tali interventi hanno le medesime finalità, vale a dire ampliare i casi e le situazioni in cui la prescrizione continua a decorrere rispetto alla normativa attualmente vigente, ma anche rispetto alla normativa vigente prima della L. 134/2021.
6. Come detto in audizione, il principale difetto di tali proposte di legge è la loro mancanza di approccio sistemico alla materia, la mancanza di una visione su natura, finalità e scopo dell'istituto della prescrizione, nonché sulla necessità che una riforma seria della prescrizione vada di pari passo con valutazioni e considerazioni sull'efficienza del sistema giustizia, sulla sua capacità di garantire indagini efficienti, una tempestiva risposta del giudice alle istanze delle parti, e la celere celebrazione dei processi in tutti le fasi e i gradi di giudizio. Si tratta di un intervento frammentario, che non tiene conto dell'equilibrio di sistema, e con un solo, manifesto obiettivo, quello di far decorrere i termini di prescrizione in una serie di situazioni più ampie possibile.

7. Nei sistemi democratici moderni, maturi ed efficienti, la prescrizione è un istituto che ha applicazione in casi eccezionali, e che è finalizzato o a punire l'inerzia della pretesa punitiva dello Stato, oppure si verifica fisiologicamente in situazioni in cui il reato – di non particolare allarme sociale e con danno non grave provocato alla collettività - viene scoperto o indagato molto tempo dopo la sua commissione. Al contrario, in Italia la prescrizione è diventato strumento di applicazione ordinaria e generalizzata di definizione dei processi².
8. Sotto il profilo istituzionale e ordinamentale, l'intervenuta prescrizione – in particolar modo all'interno di un processo già avviato - è una sconfitta dello Stato e per la collettività, che si vede sottrarre la propria funzione di regolazione dei conflitti in caso di gravi violazioni non per una sua scelta, ma perché ha perso il controllo del sistema e non è stato in grado di gestire e celebrare il processo nei tempi – asseritamente ragionevoli – che lo stesso Stato ha stabilito. Inoltre, nel caso di intervenuta prescrizione, Lo Stato, dopo avere impiegato consistenti risorse umane, materiali e finanziarie, fornite della collettività e dai contribuenti, per svolgere indagini anche lunghe, costose e complesse, esercitare l'azione penale, ed eventualmente celebrare il processo nel pieno contraddittorio delle parti, vede il processo svanire improvvisamente – più probabilmente in appello o nella fase di legittimità - per decorso del tempo.
9. Si tratta di un vulnus molto grave e di una lesione di uno dei principi fondamentali dei sistemi democratici, vale a dire l'autorità e la capacità dello Stato di svolgere la fondamentale funzione di amministrazione della giustizia, di accertare effettivamente i fatti e le responsabilità tramite un processo equo e in tempi ragionevoli, a garanzia di tutte le parti coinvolte. Va infatti ricordato che tutte le parti del processo hanno il pieno diritto a che il processo venga celebrato in tempi ragionevoli - proporzionati alla complessità dei fatti – e nel rispetto dei diritti processuali di tutte le parti, e che i fatti per cui si procede vengano accertati nel contraddittorio da un giudice terzo e imparziale, che non rappresenta nessuno degli interessi coinvolti. Nessuno però può avere il diritto, o la legittima aspettativa, a che il processo si estingua. Si tratta, come detto, di situazione che dovrebbe essere assolutamente eccezionale, in cui – di regola – viene sanzionata l'inerzia, la lentezza, l'incapacità o l'inefficienza dell'organo dell'accusa, che rappresenta l'interesse dello Stato e della collettività a perseguire e punire. Una volta che l'organo dell'accusa esercita la propria funzione in maniera tempestiva ed efficiente, e fa radicare il processo di fronte a un giudice, non vi è più motivo per cui la prescrizione dovrebbe continuare a decorrere.
10. Per questi motivi, ogni riforma dell'istituto della prescrizione che non tenga conto di una revisione più complessiva del sistema, di una sua semplificazione ed alleggerimento, e di un recupero di efficienza – che pure nell'ultimissimo periodo, anche al fine di raggiungere gli obiettivi del PNRR, si

² Secondo i dati forniti dalla Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - Ministero Giustizia, riportati anche nella Relazione sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2022 pronunciata dal Primo Presidente della Corte di Cassazione alle p. da 56 a 59, complessivamente in Italia nel 2021 circa l'8.7% dei processi è stato definito per intervenuta prescrizione del reato, ma tale dato, in fase di giudizio di appello di merito, arriva alla stupefacente percentuale del 22.2% (e peraltro in calo dal quasi 26% degli anni precedenti) dei processi trattate in quella fase. In termini assoluti, nel 2022 in Italia sono stati definiti per intervenuta prescrizione 71.450 processi.

è minimamente verificato³ - è una scelta errata in partenza, con un approccio frammentario che non tiene conto degli equilibri di sistema, e che può avere su di esso un impatto molto negativo. Va ricordato che, secondo i dati elaborati dal Consiglio d'Europa⁴, l'Italia non solo è, da sempre, il paese con i tempi medi di definizione peggiori all'interno dell'Unione Europea (circa dieci volte la media europea in fase di appello, tre volte la media europea nel primo grado di giudizio, e due volte la media europea nel giudizio di Cassazione⁵), ma è anche al primo posto per numero di condanne della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo per irragionevole durata dei processi (1.230 condanne; al secondo posto, la Turchia, con 609 condanne).

11. Nell'esperienza della Procura Europea, che gestisce e monitora le indagini penali in 22 Stati membri dall'ufficio centrale di Lussemburgo, una delle informazioni più difficili da fornire ai colleghi degli altri Stati membri, soprattutto in sede di Camera Permanente, è quella relativa ai tempi di risposta dei giudici, in particolare alle richieste di misure cautelari reali e personali del Giudice per le Indagini Preliminari (che – caso quasi unico nell'Unione - non ha alcun termine per decidere, a differenza del termine di deposito delle sentenze per il giudice del dibattimento), ma anche con riferimento alle lunghe calendarizzazioni dei processi di primo grado. Va peraltro rilevato che i lunghi tempi di risposta dei GIP sulle richieste di misure cautelari vanno ad amplificare artificialmente i tempi di durata delle indagini preliminari – che statisticamente vengono attribuiti ai tempi di definizione delle Procure – che però in questi casi non dipendono, in gran parte, dalla effettiva efficienza dell'azione delle Procure.
12. Il recente e frenetico succedersi di interventi normativi in tema di prescrizione (2017, 2019, 2021, e ora queste proposte per il 2023) deriva fondamentalmente dall'impatto straordinariamente negativo della riforma di cui alla L. 251 del 2005, in cui veniva eliminato il sistema di prescrizione a scaglioni – tuttora utilizzato nella gran parte degli altri Stati membri – e veniva ridotto l'aumento massimo del termine della prescrizione - in presenza di cause interruttrive - dalla metà a un quarto. Questa riforma comportava una radicale riduzione dei tempi di prescrizione, alterando un sistema che – seppure criticabile – fino a quel momento aveva un suo equilibrio storico da pochi messo in discussione. Per effetto della riforma del 2005 l'Italia si è quindi trovata ad essere allo stesso tempo lo Stato membro dell'Unione con il sistema processuale più lento ed inefficiente, e con la prescrizione di gran lunga più breve di ogni altro Stato. Va infatti rilevato che tutti gli altri Stati

³ Secondo i dati della Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - Ministero Giustizia, forniti anche al Consiglio d'Europa per le Relazioni periodiche sull'efficienza della giustizia, dopo un periodo molto negativo tra il 2016 e il 2020 in cui la durata media (disposition time) del processo di primo grado è passata da 310 giorni a 510 giorni, tra il 2020 e il primo semestre 2022 tale dato è di nuovo sceso a 356 giorni. Molto più critici, e di difficile comprensione (visto che in tale fase non vi è attività istruttoria), i dati del processo d'appello, in cui la durata media è passata dai 999 giorni del 2010 agli 876 del 2016, per poi risalire a 1.188 giorni nel 2020, e infine scendere a 701 nel primo semestre 2022. Molto preoccupanti i tempi medi di definizione di uffici giudiziaria molto importanti, quali i Tribunali di Salerno, Reggio Calabria e Roma, e delle Corti di Appello di Napoli, Roma, Venezia e Reggio Calabria. Da considerare peraltro, per il 2020, l'impatto della pandemia da Covid-19, che ha colto il sistema giudiziario italiano del tutto impreparato sotto il profilo dell'attitudine e della preparazione a utilizzare metodi di lavoro a distanza. V. <https://www.gnewsonline.it/durata-dei-processi-trend-in-miglioramento/>, <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c#page=314>; <https://www.ilsole24ore.com/art/la-maratona-penale-perche-processi-italia-durano-1600-giorni-AClpbZ7>.

⁴ <https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-stat>

⁵ <https://www.ilsole24ore.com/art/lentezza-processi-e-giustizia-penale-come-tela-penelope-AEZu4uTC>

membri hanno termini di prescrizione ben più lunghi; che l'interruzione comporta la nuova decorrenza del termine di prescrizione da zero; che i termini massimi legati alle cause di interruzione o non esistono, o sono comunque ben più ampi di quanto previsto in Italia⁶.

13. Il diritto dell'Unione Europea impone agli Stati membri di adottare un sistema in cui il termine della prescrizione sia coerente con la capacità e l'efficienza del sistema in termini di ragionevole durata del processo. In particolare, per ciò che riguarda gli ambiti disciplinati dalla normativa europea – e in particolare, con riferimento all'azione della Procura Europea, la tutela degli interessi finanziari dell'Unione ex art. 325 TFEU – già la Direttiva PIF⁷ all'art. 12(1) prevede che “gli Stati membri adottano le misure necessarie a prevedere un termine di prescrizione che consenta di condurre le indagini, esercitare l'azione penale, svolgere il processo e prendere la decisione giudiziaria in merito ... entro un congruo lasso di tempo successivamente alla commissione di tali reati, al fine di contrastare tali reati efficacemente”.
14. Tale principio era già stato affermato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (la Corte) – con riferimento allo strumento normativo previgente, la “Convenzione PIF” (Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee del 26 luglio 1995) - in particolare nelle due sentenze cosiddette “Taricco I⁸” e “Taricco II⁹”. Nella “Taricco I”, la Corte rilevava (par. 58) che la normativa italiana “in materia di prescrizione del reato – normativa che prevedeva, all'epoca dei fatti di cui al procedimento principale, che l'atto interruttivo verificatosi nell'ambito di procedimenti penali riguardanti frodi gravi in materia di IVA comportasse il prolungamento del termine di prescrizione di solo un quarto della sua durata iniziale – è idonea a pregiudicare gli obblighi imposti agli Stati membri dall'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFEU nell'ipotesi in cui detta normativa nazionale impedisca di infliggere sanzioni effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione”. Per arrivare a tale conclusione, la Corte argomentava che (par. 46) “le disposizioni nazionali di cui trattasi, introducendo una regola in base alla quale, in caso di interruzione della prescrizione per una delle cause menzionate all'articolo 160 del codice penale, il termine di prescrizione non può essere in alcun caso prolungato di oltre un quarto della sua durata iniziale, hanno per conseguenza, date la complessità e la lunghezza dei

⁶ A titolo di esempio si citeranno i casi di Germania, Spagna, Olanda e Repubblica Ceca. In Germania, il termine di prescrizione per i reati puniti con il massimo tra 5 e 10 anni di reclusione è di 10 anni; ogni causa di interruzione della prescrizione fa decorrere il termine della prescrizione da zero, ma il termine massimo non può comunque essere maggiore del doppio del termine base (quindi, il termine effettivo è di 20 anni); dopo l'instaurazione del processo, la prescrizione è sospesa e non decorre più, seppure per un periodo non superiore 5 anni. In Spagna, il termine di prescrizione per i reati puniti con il massimo tra 5 e 10 anni di reclusione è di 10 anni; l'esercizio dell'azione penale interrompe definitivamente il decorso della prescrizione. In Olanda, il termine di prescrizione per i reati puniti con il massimo tra 3 e 10 anni di reclusione è di 12 anni; ogni causa di interruzione della prescrizione fa decorrere il termine della prescrizione da zero; ogni atto di impulso dell'azione penale comporta una interruzione della prescrizione. In Repubblica Ceca, il termine di prescrizione per i reati puniti con il massimo tra 5 e 10 anni di reclusione è di 10 anni; ogni causa di interruzione della prescrizione fa decorrere il termine della prescrizione da zero, senza alcun termine massimo. Di tali Stati membri, il meno efficiente in termini di durata media dei processi in primo grado è la Spagna (170 giorni), in secondo grado l'Olanda (245 giorni).

⁷ DIRETTIVA (UE) 2017/1371 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 5 luglio 2017 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale

⁸ C-105/14, SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione) 8 settembre 2015

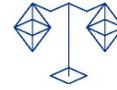
⁹ C-42/17, SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione) 5 dicembre 2017

procedimenti penali che conducono all'adozione di una sentenza definitiva, di neutralizzare l'effetto temporale di una causa di interruzione della prescrizione". La Corte aggiungeva (par. 49) che "qualora il giudice nazionale giungesse alla conclusione che le disposizioni nazionali di cui trattasi non soddisfano gli obblighi del diritto dell'Unione relativi al carattere effettivo e dissuasivo delle misure di lotta contro le frodi all'IVA, detto giudice sarebbe tenuto a garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione disapplicando, all'occorrenza, tali disposizioni". La Corte infine riaffermava il principio della supremazia e della diretta applicabilità del diritto dell'unione (par. 52): "In forza del principio del primato del diritto dell'Unione, le disposizioni dell'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE hanno l'effetto, nei loro rapporti con il diritto interno degli Stati membri, di rendere ipso iure inapplicabile, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale esistente".

15. La sentenza "Taricco II" riconosceva la natura sostanziale della disciplina italiana della prescrizione, e l'impossibilità, per il giudice nazionale, di disapplicarla *sic et simpliciter*, pena la violazione dell'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che sancisce i principi di legalità e di proporzionalità dei reati e delle pene. La Corte però ribadiva la valutazione di inadeguatezza del sistema della prescrizione italiano a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, e la violazione del diritto dell'Unione, spostando però l'attenzione dal giudice nazionale al legislatore nazionale. La Corte affermava quindi dapprima (par. 36) che "gli Stati membri violano gli obblighi loro imposti dall'articolo 325, paragrafo 1, TFUE qualora le sanzioni penali adottate per reprimere le frodi gravi in materia di IVA non consentano di garantire efficacemente la riscossione integrale di detta imposta. A tale titolo, detti Stati devono altresì assicurarsi che le norme sulla prescrizione previste dal diritto nazionale consentano una repressione effettiva dei reati legati a frodi siffatte", e concludeva con un indirizzo di azione a destinatario preciso (par. 41): "spetta, in prima battuta, al legislatore nazionale stabilire norme sulla prescrizione che consentano di ottemperare agli obblighi derivanti dall'articolo 325 TFUE, alla luce delle considerazioni esposte dalla Corte al punto 58 della sentenza Taricco. È infatti compito del legislatore garantire che il regime nazionale di prescrizione in materia penale non conduca all'impunità in un numero considerevole di casi di frode grave".
16. La Procura Europea si trova a indagare e perseguire, tra gli altri, reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione che hanno massimi edittali molto contenuti, quali gli artt. 316bis e 316ter c.p., (con una disparità di trattamento sanzionatorio peraltro non comprensibile se raffrontate con la disciplina di cui all'art. 640 bis c.p., che prevede una condotta con disvalore del tutto simile). In tali situazioni – ma anche negli assai complessi procedimenti per frodi IVA transnazionali e frodi doganali – la Procura Europea si potrà presto trovare nella situazione di denunciare di nuovo alla Commissione UE, e indirettamente alla Corte di Giustizia dell'Unione, la inadeguatezza del sistema italiano della prescrizione a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, e finanche l'azione (o l'inazione) del legislatore nazionale che – contrariamente alle direttive della Corte – invece di attivarsi per consentire la repressione effettiva dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, sembra voler adottare modifiche normative che renderebbero ancora più difficile, e in modo sistematico, tutelare gli interessi finanziari dell'Unione nel settore penale, perseguire i reati e recuperare il danno subito dalla collettività.



EUROPEAN
PUBLIC
PROSECUTOR'S
OFFICE



11 Av. John F. Kennedy
L-1855 Luxembourg
Luxembourg

17. Per i motivi sopra esposti, ribadisco il mio giudizio secondo cui i citati progetti di legge vanno nella direzione di aggravare la già esistente situazione di palese violazione del diritto dell'Unione della disciplina italiana della prescrizione.