

PROCEDURA PENALE

Collana diretta da

M. Bargis - G. Giostra - G. Illuminati - R.E. Kostoris - R. Orlandi - G.P. Voena

COMMENTI

COMMENTI ALLA LEGGE N. 134 DEL 2021
E AI DECRETI LEGISLATIVI DELEGATI

Volume I

F. CASSIBBA - M. DANIELE - N. ROSSI - G. TODARO - F. ZACCHÈ - L. ZILLETTI

NUOVI LIMITI TEMPORALI PER L'ACCERTAMENTO PENALE

Fra prescrizione del reato e improseguibilità dell'azione penale

a cura di Roberto E. Kostoris e Renzo Orlandi



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

INTRODUZIONE

La “riforma Cartabia” ridisegna per molti aspetti la fisionomia della giustizia penale italiana. La nostra Collana desidera proporre sul tema una trilogia di volumi dedicati rispettivamente: alla prescrizione/improcedibilità – di cui tratta questo primo volume che presentiamo – alle novità che riguardano il procedimento di primo grado e a quelle che concernono i gradi di impugnazione.

La concezione dell’opera, pur variando la curatela dei singoli volumi, è certamente unitaria. La divisione si è resa opportuna non solo in ragione di esigenze di spazio, al fine di poter dare adeguato respiro ai tanti corposi temi da affrontare, ma è stata suggerita anche dal fatto che, mentre le norme in materia di prescrizione/improcedibilità sono immediatamente precettive, quelle sul giudizio di primo grado e sui giudizi di impugnazione sono formulate in termini di delega e attendono, dunque, di trovare traduzione nei decreti delegati. Il secondo e il terzo volume dovranno, dunque, attendere il loro varo.

* * *

Entrata in vigore il 19 ottobre 2021, la disciplina della prescrizione delineata nell’art. 2 della legge n. 134 del 2021 presenta novità inedite per la tradizione italiana e tratti difficilmente riscontrabili in altre legislazioni contemporanee a noi prossime per cultura giuridica.

Frutto di faticose trattative in sede politica, la soluzione normativa adottata è stata da subito al centro di un serrato dibattito e di forti critiche, facendo presagire serie difficoltà nelle sue future applicazioni. La scelta di differenziare gli effetti estintivi del tempo sulla punibilità del reato, giustapponendo una prescrizione sostanziale limitata al solo pro-

cedimento di primo grado a una prescrizione “processuale” riguardante invece le fasi di impugnazione, introduce un modello ibrido, del tutto inedito per la tradizione italiana e neppure riscontrabile in altri ordinamenti contemporanei¹.

La Commissione Lattanzi aveva proposto come soluzioni alternative per superare l’imprescrittibilità del reato con la sentenza di primo grado, voluta dalla precedente riforma Bonafede, una diversa disciplina della prescrizione sostanziale, che, in quanto tale, si manteneva nell’alveo dei modelli tradizionali e quella (innovativa) della improcedibilità per decorso del tempo, senza immaginare che, nel crogiolo della politica, le due proposte sarebbero state fuse insieme, in una singolare commistione che si preannuncia problematica sotto molteplici profili.

Conviene partire da quelle alternative per esaminare la disciplina assolutamente inedita che l’Italia si è data in una delle parti più delicate dell’intera materia penalistica. Il primo capitolo del volume è pertanto dedicato allo studio di quel che sarebbe potuta diventare la normativa sulla prescrizione estintiva del reato se la scelta fosse caduta su una delle due proposte.

Il secondo capitolo si incarica invece di approfondire il prodotto ibrido che la discussione politico-parlamentare ha consegnato alle pagine della Gazzetta ufficiale: quello di una prescrizione sostanziale fino alla decisione che chiude il processo di prima istanza, secondo quanto già previsto dalla precedente disciplina, rimasta sostanzialmente inalterata, a cui si abbina un’improcedibilità (o meglio, un’improseguibilità) dell’azione per superamento di termini di ‘ragionevole durata’, che estingue il processo nei successivi gradi di impugnazione. Ed è chiaro che è soprattutto la scelta dell’improcedibilità, regolata nel lungo e tortuoso art. 344-*bis* c.p.p., a porre i problemi più ardui, che già vedono la dottrina divisa e che preannunciano non lievi contrasti in giurisprudenza. Come qualificare questa nuova forma di improcedibilità? È compatibile con l’obbligo di esercitare l’azione penale? In che rapporto si po-

¹ Si vedano i risultati della recente, ampia indagine comparatistica pubblicati nel volume curato da G. HOCHMAYR-W. GROPP, *Die Verjährung als Herausforderung für die genzüberschreitende Zusammenarbeit in Strafsachen. Entwicklung eines Harmonisierungsvorschlags*, Nomos Verlag, 2021. Dei 15 ordinamenti esaminati (Germania, Inghilterra e Galles, Estonia, Francia, Grecia, Italia, Olanda, Polonia, Svezia, Svizzera, Spagna, Ungheria, USA) solo l’italiano presenta la singolare distinzione fra prescrizione sostanziale (per il giudizio di primo grado) e processuale (per i gradi di impugnazione).

ne con l'eventuale declaratoria di inammissibilità dell'impugnazione? E, ancora, va considerata come ostacolo a una decisione assolutoria di merito da parte del giudice dell'impugnazione che si accinga a dichiararla?

Un apposito capitolo (il terzo) è dedicato alla sorte dell'azione civile risarcitoria nei processi destinati ad estinguersi per il decorso del tempo. Come prevede testualmente il novellato comma 1-*bis* dell'art. 578 c.p.p., qualora la decisione di improcedibilità sia stata preceduta da una sentenza di condanna nel grado precedente, il processo prosegue davanti «al giudice civile competente per valore in grado di appello, che decide valutando le prove acquisite nel processo penale». Problematica appare anzitutto la latitudine dei poteri cognitivi del giudice civile alle prese con un fatto (il reato) dal quale scaturisce la pretesa risarcitoria, in considerazioni degli ostacoli che parrebbero derivare dal rispetto della presunzione d'innocenza, la quale, nell'interpretazione datane da una recente sentenza della Corte costituzionale (la n. 182 del 2021) sembrerebbe riservare al giudice penale una competenza esclusiva all'accertamento dei reati. Una questione da risolvere anche alla luce della nota direttiva 2016/343/UE che fornisce una nozione particolarmente ampia di questo principio. Problematica si presenta anche la questione dei limiti e dei divieti che il giudice civile deve rispettare nel “valutare” prove formate nel procedimento penale culminato nella declaratoria di improcedibilità *ex art. 344-bis*, vale a dire in un contesto procedimentale retto da un regime probatorio diverso da quello che caratterizza l'accertamento civile.

Il quarto capitolo è dedicato ai problemi di diritto transitorio. Tema sempre arduo per l'interprete e irto di insidie quello dello *ius superveniens*. Tanto più se si pensa che le norme sulla prescrizione penale sono state modificate ben quattro volte in poco più di tre lustri. Dalla legge n. 251 del 2005 (cosiddetta *ex Cirielli*), alla legge n. 103 del 2017 (cosiddetta riforma Orlando), alla legge n. 3 del 2019 (cosiddetta “spazzacorrotti”) alla legge n. 134 del 2021 (cosiddetta riforma Cartabia). Se si prescindere dalla terza della serie (la n. 3 del 2019), pubblicata in Gazzetta ufficiale, ma mai entrata in vigore, ci troviamo di fronte a tre diversi assetti normativi destinati a convivere per svariati anni nel prossimo futuro. Alla luce dell'art. 2 c.p., che sancisce l'ultrattività delle norme più favorevoli, nonché all'occorrenza la loro retroattività, si dovranno distinguere tre fasce temporali: i reati commessi fino al 3 agosto 2017 (data di entrata in vigore della riforma Orlando); quelli commessi fra tale

data e il 31 dicembre 2019; e, infine, quelli commessi dal 1° gennaio 2020 (momento di entrata in vigore della riforma Cartabia). Ulteriori, speciali disposizioni transitorie sono poi dettate dall'art. 2 commi 3-5 della legge n. 134 del 2021 per regolare il primo quadriennio sperimentale della singolare invenzione nominativa contenuta nell'art. 344-*bis* c.p.p.

La serie delle riflessioni sulle linee della nuova prescrizione penale si chiude con le opinioni di due autori dall'ampia e significativa esperienza pratica. Un avvocato e un magistrato. Dalle loro rispettive angolazioni esprimono apprezzamenti e timori ingenerati già ad una prima lettura del testo normativo. Da circa un trentennio, i rapporti fra avvocatura e magistratura sono improntati – nell'esperienza italiana – da un'accentuata conflittualità. L'impressione è che la nuova normativa sulla prescrizione potrà contribuire a far lievitare anziché allentare questa tensione. L'esperienza del prossimo futuro dimostrerà se la previsione sia o meno fondata.

Per comodità, si riportano in appendice il testo integrale delle proposte elaborate dalla Commissione Lattanzi, con la relazione accompagnatoria, e il testo vigente delle nuove norme in tema di prescrizione penale e improcedibilità per decorso del tempo in fase di impugnazione.

Il lettore potrà così misurare la differenza fra il progetto iniziale e il risultato finale di una riforma forse destinata ad essere revisionata nel prossimo futuro.

Bologna-Padova, luglio 2022

I CURATORI

CAPITOLO I

PRESCRIZIONE DEL REATO E IMPROSEGUIBILITÀ DELL'AZIONE PENALE NELLE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE GOVERNATIVA

di Fabio Cassibba

SOMMARIO: 1. Punti fermi. – 2. Due proposte autonome. – 3. L'«Ipotesi A»: novità in materia di prescrizione del reato. – 4. L'«Ipotesi B»: profili costituzionali dell'improseguibilità dell'azione penale. – 5. *Segue*: le soluzioni proposte. – 6. *Segue*: critiche e futuribili.

1. *Punti fermi.*

«[R]iportate i tempi della giustizia entro limiti di ragionevolezza. Come chiede la Costituzione; come chiedono i principi europei»¹. Questo l'imperativo categorico e, al contempo, la sfida (normativa e organizzativa) che il Ministro della Giustizia, Marta Cartabia, ambisce a realizzare attraverso l'ampio ventaglio di riforme racchiuso nella legge 23 settembre 2021, n. 134. Scontato l'obiettivo: porre rimedio alle impietose statistiche circa l'insostenibile durata media dei procedimenti penali² e adempiere al dovere positivo imposto allo

¹ *Relazione annuale al Parlamento della Ministra della Giustizia, Marta Cartabia*, 19 gennaio 2022, consultabile sul sito istituzionale del Ministero della Giustizia, all'indirizzo https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_15_1.page.

² V., da ultimo, lo *European Judicial System CEPEJ Evaluation Report – 2020 Evaluation Cycle (2018 data), Part 2, Country Profiles*, consultabile sul relativo sito istituzionale all'indirizzo [www. https://www.coe.int/en/web/cepej/eval-tools](https://www.coe.int/en/web/cepej/eval-tools) (in particolare, per l'Italia, p. 50). In dottrina, G.L. GATTA, *Prescrizione del reato e lentezza del processo: male non cura male, in Sistema penale*, ed. *on-line* del 9 dicembre 2019.

Stato di assicurare il buon funzionamento della macchina giudiziaria³.

L'intento riformatore espresso dalla novella traeva linfa da un contesto politico mutato rispetto a quello che aveva caratterizzato l'inizio della XVIII legislatura, ove l'«uso populista della questione criminale»⁴ aveva mostrato il proprio acme negli'interventi in materia di prescrizione del reato, efficienza della giustizia e ragionevole durata del processo, «[i]spirat[i] a un estremismo punitivista foriero del rischio concreto di ... processi senza fine»⁵. Evidente il duplice riferimento, prima, alla legge 9 gennaio 2019, n. 3, poi, al d.d.l. A.C. n. 2435, ove si prefiguravano ulteriori, compromissorie modifiche alla disciplina della prescrizione⁶. Stemperatasi l'insofferenza verso un processo penale costruito in funzione di garanzia dei diritti fondamentali, la Commissione di studio ministeriale presieduta da Giorgio Lattanzi, nominata il 16 marzo 2021, veniva investita dell'esplicito compito di proporre ampie modifiche al processo penale, al sistema sanzionatorio e alla disciplina della prescrizione del reato⁷.

³Cfr. Corte eur. dir. uomo, Sez. IV, sent. 21 aprile 2015, Piper c. Regno Unito.

⁴E. AMODIO, *A furor di popolo. La giustizia vendicativa gialloverde*, Donzelli, 2019, p. 14. V. anche, da vari punti di vista, R. BARTOLI, *Il nuovo volto della prescrizione: dalle concezioni garantiste alle concezioni stataliste*, in *Sistema penale*, ed. on-line del 4 aprile 2020; P. BRONZO, *La prescrizione del reato sotto l'incubo della durata ragionevole*, in *Sistema penale*, ed. on-line del 5 ottobre 2020; L. FERRAIOLI, *Il populismo penale nell'età dei populismi politici*, in *Quest. giust.*, 2019 (1), p. 79 ss.; O. MAZZA, *La prescrizione fra miti nazional-populisti e realtà costituzionale*, in *Giur. it.*, 2020, p. 981 ss.; F. PALAZZO, *Paura del crimine, rappresentazione mediatica della criminalità e politica penale (a proposito di un recente volume)*, in *MediaLaws – Riv. dir. media*, 2018 (3), p. 16; D. VICOLI, *Riforma della prescrizione e ragionevole durata del processo*, in R. ORLANDI-S. SEMINARA (a cura di), *Una nuova legge contro la corruzione*, Giappichelli, 2019, p. 208 ss.

⁵G. FIANDACA, *Più efficienza, più garanzie. La riforma della Giustizia penale secondo la Commissione Lattanzi*, in *Sistema penale*, ed. on-line del 21 giugno 2021.

⁶Così, M. GIALUZ-J. DELLA TORRE, *Il nuovo progetto di riforma della giustizia penale approda alla camera: per avere processi rapidi (e giusti) serve un cambio di passo*, in *Sistema penale*, ed. on-line del 21 aprile 2020, p. 195 ss.

⁷Cfr. il d.m. Ministro della Giustizia, 16 marzo 2021, istitutivo della «Commissione di studio per elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché in materia di prescrizione del reato, attraverso la formulazione di emendamenti al Disegno di legge A.C. n. 2435, recante Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello», consultabile sul sito istituzionale del Ministero della Giustizia, all'indirizzo www.giustizia.it.

Nella duplice prospettiva di assicurare la ragionevole durata del procedimento e di scongiurare il rischio che l'imputato assumesse le vesti di un «eterno giudicabile»⁸, la proposta formulata dalla Commissione ministeriale⁹ ruotava attorno a due fulcri: un nuovo assetto della prescrizione del reato e l'introduzione di una causa d'improcedibilità (*rectius*, improseguibilità¹⁰) dell'azione penale per decorso di termini di durata del processo¹¹.

Accostarsi a simili temi presuppone, però, esplicitare taluni punti fermi che rischiano, altrimenti, di restare sommersi dall'acceso dibattito scientifico innescato, per l'appunto, dalla prospettata introduzione d'una causa d'improseguibilità dell'azione penale per decorso del tempo, operante in via autonoma rispetto alla tradizionale causa di estinzione del reato rappresentata dalla prescrizione¹².

Anzitutto, va valorizzata la giustificazione penalistica della prescrizione: la causa estintiva del reato è destinata a scandire il "tempo dell'oblio"¹³, discrezionalmente fissato dalla legge in ragione della (maggiore o minore) gravità dell'ipotesi criminosa e, dunque, in modo direttamente proporzionale all'intensità dell'interesse dello Stato alla sua individuazione e repressione, che progressivamente si affievolisce¹⁴. La «società ha bisogno anche della dimenticanza perché ... essa non avverte la necessità di stigmatizzare fatti che sono avvenuti in contesti storici,

⁸D. VICOLI, *Riforma della prescrizione e ragionevole durata del processo*, cit., p. 214.

⁹Il cui testo, accompagnato dalla *Relazione finale e proposte di emendamenti al d.d.l. A.C. n. 2435*, è consultabile sul sito d'informazione quotidiana del Ministero della Giustizia al seguente indirizzo internet <https://www.gnewsonline.it/dl-penale-ecco-la-relazione-finale-della-commissione-lattanzi/>. V. anche l'intervento del Ministro della Giustizia, Marta Cartabia, all'incontro con i capigruppo della Commissione Giustizia della Camera, del 10 maggio 2021, in occasione della presentazione dei lavori della Commissione di studio, in *Sistema penale*, ed. on-line del 31 maggio 2021.

¹⁰Sulla distinzione fra improcedibilità e improseguibilità dell'azione penale (su cui v. *amplius*, *infra*, § 4), G. UBERTIS, *Prescrizione del reato e prescrizione dell'azione penale*, cit., p. 267 ss.

¹¹V. *amplius*, *infra*, § 3-4.

¹²Cfr. G. SPANGHER, *La Riforma Cartabia nel labirinto della politica*, in *Dir. pen. proc.*, 2021, p. 1155 ss.

¹³V., fra le altre, Corte cost., sent. 31 maggio 2018, n. 115; Corte cost., sent. 14 febbraio 2013, n. 23.

¹⁴Esplicitamente in tal senso, Corte cost., sent. 23 dicembre 2020, n. 278, che richiama la già rammentata sent. cost. n. 23 del 2013.

sociali e culturali ormai lontani»¹⁵. Resta sguarnita di fondamento la pretesa necessità che la prescrizione del reato prosegua a decorrere dopo l'acquisizione o l'iscrizione della notizia di reato nel registro oppure, al più tardi, dopo l'esercizio dell'azione penale. Se la prescrizione segna il tempo reputato necessario per consegnare all'oblio il reato, il procedimento penale è, al contrario, «il rito della memoria»¹⁶: instaurato quest'ultimo, la sequenza di atti che lo innerva rende – per definizione – manifesto l'interesse statale alla persecuzione penale, sicché dimenticare l'ipotetico reato è impedito dalla sua costante “rievoazione processuale”.

Ciò, però, non implica ancora che lo Stato disponga di un lasso di tempo illimitato per pervenire alla definizione del procedimento penale: scatta l'esigenza che la sua durata risulti ragionevole. Ecco, dunque, il secondo punto fermo. La ragionevole durata del procedimento penale opera su un piano autonomo rispetto alla prescrizione del reato¹⁷. Indipendentemente dalla preferenza accordata alla ragionevole durata del processo come garanzia oggettiva dell'ordinamento o come diritto fondamentale dell'accusato, si può convenire sulla conclusione per cui il canone in parola è finalizzato ad assicurare un «valore-risultato»¹⁸. Da

¹⁵F. GIUNTA, *Tempo della prescrizione e tempo del processo. Logiche sostanziali, intersezioni processuali, prospettive di riforma*, in R.E. KOSTORIS (a cura di), *La durata ragionevole del processo. Garanzie ed efficienza della giustizia penale*, Giappichelli, 2005, p. 118.

¹⁶G.L. GATTA-G. GIOSTRA, *Sul dibattito in tema di prescrizione del reato e sul vero problema della giustizia penale: la lentezza del processo*, in *Sistema penale*, ed. on-line dell'11 febbraio 2020, p. 13. V. anche G. GIOSTRA, *Un giusto equilibrio dei tempi, sfida per la nuova prescrizione*, *ivi*, ed. on-line del 13 gennaio 2020, p. 3: «[q]uando ... prima che maturi la prescrizione del reato, gli organi giudiziari deputati promuovono l'accertamento della responsabilità, imputandola ad un soggetto determinato, non vi è più il decorso inerte del tempo, l'azione silente di Cronos: la collettività non vuole dimenticare. Vi sono indizi di reità e se ne vuole verificare il fondamento». Per una presa di posizione più cauta, D. PULITANÒ, *Il problema prescrizione fra principi costituzionali e politica*, in *Sistema penale*, 2021 (3), p. 27 ss.

¹⁷Cfr., da ultimo, P. BRONZO, *La prescrizione del reato sotto l'incubo della durata ragionevole*, cit.; G. DE FRANCESCO, *Il torpore del 'buon senso' genera incubi. A proposito della prescrizione del reato*, in *Leg. pen.*, ed. on-line del 21 agosto 2020, p. 1 ss.; G.L. GATTA, *Prescrizione del reato e lentezza del processo: male non cura male*, cit.; P. MOSCARINI, *L'istituto della prescrizione e il "giusto processo"*, cit., p. 1452 ss.; D. PULITANÒ, *Riforma della prescrizione. Giochi linguistici e sostanza normativa*, in *Sistema penale*, ed. on-line del 19 luglio 2021, p. 4.

¹⁸R. KOSTORIS, *La ragionevole durata del processo nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nell'art. 111 Cost.* (2005), ora in ID., *Processo penale e paradigmi europei*, Giappichelli, 2018, p. 9.

qui, la necessità che il procedimento penale sia scandito da tempi certi o, comunque, delimitati per l'accertamento della responsabilità¹⁹, oltre i quali la vicenda giudiziaria «non debba proseguire»²⁰.

Premesso che l'autentica questione risiede nel come individuare simili termini, ossia sulla base di quali parametri calcolare la durata massima della vicenda giudiziaria²¹, «nulla autorizza ad affermare che quello di prescrizione del reato sia un termine ragionevole [per misurare la sua] durata»²². Una sentenza di merito in ordine a un reato non prescritto ben potrebbe essere stata pronunciata all'esito di un processo comunque protrattosi per un tempo irragionevole, stando ai parametri elaborati dalla Corte europea. All'inverso, il giudice sarebbe forzato a dichiarare la prescrizione del reato nonostante il procedimento penale avesse avuto, sino a quel momento, una durata compatibile con il medesimo canone costituzionale e convenzionale²³.

¹⁹ Cfr. O. MAZZA, *La riforma dei due orologi: la prescrizione fra miti populisti e realtà costituzionale*, in *Sistema penale*, ed. on-line del 21 gennaio; G. UBERTIS, *Prescrizione del reato e prescrizione dell'azione penale* (2010), in ID., *Argomenti di procedura penale*, III, Giuffrè, 2011, p. 271-273. V. inoltre, anche per ulteriori riferimenti, S. BUZZELLI, sub art. 6 – *Diritto a un equo processo*, in G. UBERTIS-F. VIGANÒ (cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, Giappichelli, 2022, in corso di pubblicazione; C. MARINELLI, *Durata ragionevole e prescrizione del processo penale*, Giappichelli, 2016, p. 49 ss.; D. VICOLI, *La “ragionevole durata” delle indagini*, Giappichelli, 2012, p. 35 ss.

²⁰ F. GIUNTA, *Tempo della prescrizione e tempo del processo. Logiche sostanziali, intersezioni processuali, prospettive di riforma*, cit., p. 121.

²¹ Sul tema v. *infra*, § 6.

²² A. NAPPI, *Prescrizione e ragionevole durata del processo*, in *Giust. insieme*, ed. on-line del 23 marzo 2020.

²³ Cfr. G. GIOSTRA, *La prescrizione: aspetti processuali*, in AA.VV., *Per una giustizia penale più sollecita: ostacoli e rimedi ragionevoli*, Giuffrè, 2006, p. 80; F. GIUNTA-D. MICHELETTI, *Tempori cedere. Prescrizione del reato e funzioni della pena nello scenario della ragionevole data del processo*, Giappichelli, 2003, p. 97; G. UBERTIS, *Osservazioni brevi su prescrizione del reato e prescrizione dell'azione penale*, in *L'obbligatorietà dell'azione penale*, Giuffrè, 2021, p. 237. La conclusione riveste una portata generale, cui non sfuggono i procedimenti per i reati “imprescrittibili”. Che taluni delitti – in ragione dell'intrinseca gravità e dell'offesa arrecata a beni universalmente protetti – siano sottratti a termini di durata massima della prescrizione (così da assicurare una tutela effettiva ai diritti fondamentali protetti dagli art. 2 e 3 Cedu, come confermato dalla Convenzione europea sull'imprescrittibilità dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra, del 25 gennaio 1974 ed entrata in vigore il 27 giugno 2003), non implica ancora che il relativo procedimento penale possa dispiegarsi per una durata cronologicamente illimitata.

2. Due proposte autonome.

In un simile contesto, la relazione di accompagnamento alla proposta formulata dalla Commissione ministeriale evidenziava, in via preliminare, la necessità per il legislatore di porre mano a una «riforma organica della prescrizione»²⁴. Allo stesso tempo, era robusta la consapevolezza che il divisivo – e sdrucchiolevole – problema della prescrizione dovesse «trovare soluzione, in primo luogo, sul terreno della riduzione dei tempi del processo»²⁵, a sua volta realizzata attraverso un «ampio ventaglio di interventi ..., tutti orientati a rendere più efficienti e celere il processo, nel rispetto dei principi costituzionali e convenzionali».

Due le soluzioni alternative proposte: l'«Ipotesi A» ambiva a intervenire sulla sola disciplina della prescrizione del reato²⁶; l'«Ipotesi B» – maggiormente innovativa, benché collocata in una linea di continuità con numerosi i progetti di riforma, presentati in Parlamento nel primo decennio del nuovo millennio e poi decaduti²⁷ – ambiva a introdurre un'inedita causa d'improseguibilità dell'azione penale, il cui decorso temporale avrebbe coinciso con l'esercizio dell'azione penale, contestualmente alla cessazione definitiva del termine di prescrizione del reato²⁸.

²⁴ *Relazione finale e proposte di emendamenti al d.d.l. A.C. n. 2435*, cit., p. 52.

²⁵ *Relazione finale e proposte di emendamenti al d.d.l. A.C. n. 2435*, cit., p. 51, da cui è tratta anche la citazione che immediatamente segue nel testo (*ibidem*).

²⁶ *V. infra*, § 3.

²⁷ Cfr. già, fra gli altri, il d.d.l. A.S. 260, presentato al Senato della Repubblica il 20 giugno 2001 e il d.d.l. A.C. 1302, presentato alla Camera dei deputati l'11 luglio 2001; in seguito, il d.d.l. A.C. 3137, presentato alla Camera dei Deputati il 28 gennaio 2010 e il collegato al d.d.l. A.S. 1880-B, i cui *iter* si sono definitivamente interrotti dinanzi al Senato della Repubblica nell'ottobre 2011. Nella stessa temperie culturale si collocava pure l'elaborato proposto dalla «Commissione Riccio»: cfr., in particolare, l'art. 2 comma 1.1. del progetto della Commissione ministeriale presieduta da Giuseppe Riccio, nominata nella XV legislatura, che espressamente introduceva l'istituto della prescrizione dell'azione penale. Sui tentativi di riforma, C. MARINELLI, *Ragionevole durata e prescrizione del processo penale*, cit., p. 429 ss.

²⁸ *V. infra*, § 4 ss.

3. L'«Ipotesi A»: novità in materia di prescrizione del reato.

La presa di posizione metodologica adottata dalla Commissione ministeriale risultava significativa perché rafforzava l'impalcatura concettuale che sarebbe stata destinata a sostenere una profonda revisione dell'assetto normativo dalla prescrizione delineato alla "legge ex Cirielli", allo scopo di mitigare gl'irragionevoli inasprimenti sanzionatori tipici della politica criminale degli ultimi decenni. Benché la Commissione non avesse proposto modifiche all'art. 157 c.p., appariva evidente la necessità di disancorare il termine ordinario di prescrizione del reato dalla relativa pena massima²⁹ e spezzare il volano fra entità della pena e durata della prescrizione, rivelatosi capace d'innescare innalzamenti dei limiti edittali pretesamente giustificati dalla necessità di assicurare un più ampio lasso di tempo per definire il giudizio con una decisione sul merito³⁰.

Quanto alle innovazioni che avrebbero interessato l'art. 159 c.p., nel testo già modificato dalla legge n. 3 del 2019, la Commissione ministeriale interveniva in un duplice senso.

Per un verso, si elideva la causa di sospensione (*rectius*, di definitiva interruzione) del corso della prescrizione rappresentata dalla sentenza di primo grado o dal decreto penale *ex art.* 159 comma 2 c.p. Dichiarato l'intento: evitare che il «'blocco' del corso della prescrizione, pur dopo un momento così significativo come la sentenza che definisce il primo grado di giudizio, espon[esse] l'imputato al rischio di un processo di durata irragionevole nei giudizi di impugnazione»³¹.

Per l'altro, s'introduceva un regime differenziato di decorso della prescrizione in ragione del contenuto della sentenza di primo grado. Solo quella di condanna sarebbe stata idonea a sospendere il termine prescrizione, «afferma[ndo] al di là di ogni ragionevole dubbio la responsabilità dell'imputato» e «manifesta[ndo, così,] l'interesse dello Stato a

²⁹ *Relazione finale e proposte di emendamenti al d.d.l. A.C. n. 2435*, cit., p. 51.

³⁰ Cfr. G.L. GATTA, *Prescrizione del reato e riforma della giustizia: gli emendamenti approvati dal Governo sulla proposta della Ministra Cartabia*, in *Sistema penale*, ed. online del 10 luglio 2021; G. FIANDACA, *Più efficienza, più garanzie. La riforma della Giustizia penale secondo la Commissione Lattanzi*, cit.

³¹ *Relazione finale e proposte di emendamenti al d.d.l. A.C. n. 2435*, cit., p. 52, ove si precisa che un simile rischio sarebbe «ancor più intollerabile nei confronti di chi sia stato assolto all'esito del primo grado di giudizio» (*ibidem*).

esercitare la potestà punitiva»³². Al duplice scopo di scongiurare il «rischio [del] prolungamento dei tempi processuali» nei giudizi d'impugnazione e di superare il «complesso meccanismo di sospensione della prescrizione» ivi previsto³³, il suo corso sarebbe stato «sospeso per un tempo non superiore a due anni», a seguito della pronuncia della sentenza di condanna di primo grado (art. 159 comma 2 primo periodo c.p.), e «non superiore a un anno», a seguito della sua conferma in appello (art. 159 comma 3 primo periodo c.p.). Operava, poi, un'inedita «sospensione condizionata» della prescrizione³⁴: se entro i termini appena indicati non fosse stata pubblicata la sentenza che definisce il giudizio d'impugnazione, rispettivamente in appello e in Cassazione, la prescrizione, già sospesa, avrebbe «ripre[so] il suo corso e il periodo di sospensione [sarebbe stato] computato ai fini del tempo necessario a prescrivere» (art. 159 commi 2 secondo periodo e 3 secondo periodo c.p.).

Anche a prescindere dalle critiche che possono essere mosse all'irragionevole distinzione fra sentenza di assoluzione e di condanna in rapporto alla sospensione della prescrizione, la soluzione prospettata suona debole perché debole è la premessa (implicita) che la sorregge: la pretesa attitudine della prescrizione del reato ad assicurare la ragionevole durata del processo.

Per vero, quest'ultimo assunto è stato posto a giustificazione di precedenti novelle del sistema penale³⁵ ed è stato talvolta condiviso anche dalla Corte costituzionale³⁶. Nondimeno, resta insuperabile un'obiezione: l'impulso ad accelerare i processi prossimi alla prescrizione è di ordine pragmatico, non sussistendo alcun nesso d'implicazione giuridica necessaria fra decorso della prescrizione e durata ragionevole del processo. Detto altrimenti, vengono in gioco valutazioni di mero fatto, per definizione sempre diverse in ragione della peculiarità di ogni vicenda giudiziaria.

Per la stessa giurisprudenza della Corte di Strasburgo – sulla pre-

³² *Relazione finale e proposte di emendamenti al d.d.l. A.C. n. 2435*, cit., p. 52. Per le relative considerazioni critiche v. *infra*, § 5.

³³ *Relazione finale e proposte di emendamenti al d.d.l. A.C. n. 2435*, cit., p. 53.

³⁴ *Relazione finale e proposte di emendamenti al d.d.l. A.C. n. 2435*, cit., p. 54.

³⁵ V., ad esempio, la *Relazione* di accompagnamento al d.d.l. A.C. n. 2798 (poi confluito nel disegno unificato, approvato con la legge 23 giugno 2017, n. 103, meglio nota come “Riforma Orlando”).

³⁶ Cfr. Corte cost., sent. 28 maggio 2014, n. 143.

messa dell'autonomia fra il diritto fondamentale alla durata ragionevole del processo e quello di accesso al giudice, pur ambedue protetti dall'art. 6 comma 1 Cedu³⁷ –, la declaratoria della prescrizione del reato, in una vicenda protrattasi per un tempo eccessivamente prolungato, non viola il diritto alla ragionevole durata del processo ma si risolve, piuttosto, in una violazione del diritto di accesso alla giurisdizione a causa della mancata pronuncia di un provvedimento sul merito della colpevolezza o sulla fondatezza dell'azione civile nel processo penale³⁸.

Occorre, dunque, svincolare il tempo del processo e l'esigenza di soddisfare la sua ragionevole durata dal "condizionamento" generato dalla prescrizione sostanziale. La prescrizione del reato rappresenta la «peggior nemica della durata ragionevole del processo, perché segna il fallimento della giustizia»³⁹.

Misurando il tempo dell'oblio per l'ipotetico reato e quello della perdita d'interesse dello Stato alla punizione, la prescrizione del reato non dovrebbe più decorrere una volta che il procedimento penale sia stato instaurato e avanzi secondo cadenze compatibili con una sua definizione allineata al canone della ragionevole durata⁴⁰. Sono da prediligere riforme che muovano da un fisiologico funzionamento del sistema: esprimono manovre di retroguardia i continui tentativi di contenerne le patologie e le disfunzioni, agendo in modo alchemico sui tempi della prescrizione sostanziale e sulle relative cause di sospensione e d'interruzione, incongruamente operanti sul terreno del processo.

³⁷ In tal senso, da ultimo, C. eur. dir. uomo, Sez. I, sent. 18 marzo 2021, Petrella c. Italia, § 46; nonché, già, C. eur. dir. uomo, Sez. V, sent. 2 ottobre 2008, Atanasova c. Bulgaria, § 46. Sulla violazione del diritto di accesso al giudice a causa dell'irragionevole durata del procedimento v., di recente, M. GIALUZ, *Il diritto alla giurisdizione dell'imputato e della vittima tra spinte europee e carenze dell'ordinamento italiano*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2019, p. 75 ss.; B. LAVARINI, *La durata ragionevole del processo come garanzia soggettiva*, in *Leg. pen.*, ed. on-line del 1° dicembre 2019, p. 3 ss.; L. SCOMPARIN, *Le garanzie di contesto*, *ivi*, ed. on-line del 19 ottobre 2020, p. 11 ss.; nonché, quanto ai rimedi penitenziari, E. CRIPPA, *La giurisdizione "inaccessibile" in materia di permessi premio*, in *Giurisprudenza penale*, ed. on-line del 13 giugno 2020.

³⁸ Cfr., fra le altre, C. eur. dir. uomo, Sez. I, sent. 18 marzo 2021, Petrella c. Italia, § 51-53; C. eur. dir. uomo, Sez. I, sent. 10 gennaio 2019, Gilbert c. Grecia, § 42; C. eur. dir. uomo, Sez. V, sent. 2 ottobre 2008, Atanasova c. Bulgaria, § 35-47; C. eur. dir. uomo, Sez. I, sent. 3 aprile 2003, Anagnostopoulos c. Grecia, § 32.

³⁹ R. KOSTORIS, *La ragionevole durata del processo nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nell'art. 111 Cost.*, cit., p. 12.

⁴⁰ V. *supra*, § 1.

4. *L'«Ipotesi B»: profili costituzionali dell'improseguibilità dell'azione penale.*

Proprio nella prospettiva di «spezza[re] il collegamento tra il tempo entro cui lo Stato mantiene in vita la ... pretesa punitiva e i tempi del processo»⁴¹ si collocava la seconda proposta formulata dalla Commissione ministeriale («Ipotesi B»), sorretta dall'esperienza comparatistica offerta da quegli ordinamenti ove la prescrizione del reato risulta separata dalla durata predeterminata del processo⁴².

È noto come parte della dottrina – pur con posizioni variegata – avesse da tempo evidenziato la compatibilità col sistema di cause di estinzione del potere di esercitare o di proseguire l'azione penale, integrate dal decorso di certi termini cronologici e di cui l'improcedibilità o, rispettivamente, l'improseguibilità costituiscono l'effetto⁴³.

Per vero, la condizione estintiva del potere di azione penale, introdotta dalla Commissione Lattanzi nell'«Ipotesi B», ha catalizzato recise critiche: l'improcedibilità o l'improseguibilità dell'azione penale si porrebbe in insanabile contrasto con una tutela effettiva dell'obbligatorietà dell'azione penale *ex art. 112 Cost.*, perché impedirebbe l'accertamento della responsabilità penale a seguito dell'emissione di una sentenza di non doversi procedere sulla base del mero decorso del tempo⁴⁴.

⁴¹ G. FIANDACA, *Più efficienza, più garanzie. La riforma della Giustizia penale secondo la Commissione Lattanzi*, cit.

⁴² *Relazione finale e proposte di emendamenti al d.d.l. A.C. n. 2435*, cit., p. 55. Da ultimo, per un'analisi comparatistica in materia, cfr. S. LONATI, *To Know through diversity: statutes of limitation in the main contemporary legal systems. An introduction*, in *DPCE on-line*, 2021 (4), p. 3659 ss.

⁴³ Cfr., fra i primi, F. GIUNTA, *Tempo della prescrizione e tempo del processo. Logiche sostanziali, intersezioni processuali, prospettive di riforma*, cit., p. 124; G. UBERTIS, *Prescrizione del reato e prescrizione dell'azione penale*, cit., p. 277 ss.; nonché, da ultimo, A. DE CARO, *Tempo, punizione e processo: le indubbe connessioni tra ragion d'essere della prescrizione e la ragionevole durata del processo. La prospettiva dell'improcedibilità dell'azione penale*, in *Sistema penale*, ed. on-line del 22 luglio 2020. Sull'ampio dibattito in materia, anche per ulteriori riferimenti, cfr. M.L. DI BITONTO, *Osservazioni "a caldo" sull'improcedibilità dell'azione penale disciplinata dall'art. 344-bis c.p.p.*, in *Cass. pen.*, 2021, p. 3861 ss.; G.L. GATTA, *Prescrizione del reato e lentezza del processo: male non cura male*, cit.; O. MAZZA, *La prescrizione fra miti nazional-populisti e realtà costituzionale*, cit., p. 981 ss.; D. VICOLI, *Riforma della prescrizione e ragionevole durata del processo*, cit., p. 220.

⁴⁴ Cfr., da ultimo, P. FERRUA, *Improcedibilità e durata ragionevole del processo: uno*

Sennonché, «l'interesse alla persecuzione penale è concepito non come valore di per sé preminente in termini assoluti su ogni altro, ma è tutelato [dall'art. 112 Cost.] in un quadro sistematico plurale di valori a copertura costituzionale e relativizzato in tale contesto di salvaguardie»⁴⁵. Così, il «ravvisato ostacolo posto dal legislatore ordinario all'esplicitamento del peculiare compito istituzionale dell'organo dell'accusa ... sarebbe comunque giustificato dal bisogno di salvaguardare altri valori costituzionali ritenuti prevalenti su quello tutelato dall'art. 112 Cost.»⁴⁶.

Fra questi, una posizione indubbiamente primaria è rivestita dal diritto dell'imputato a non essere sottoposto a un procedimento penale di durata irragionevole, protetto dall'art. 117 comma 1 Cost. in rapporto all'art. 6 comma 1 Cedu, che integra, a sua volta, un limite all'esercizio dell'azione penale⁴⁷, costituito dalla previsione di limiti cronologici per il suo "promovimento" o per la sua "prosecuzione". Sul versante del diritto dell'Unione Europea, sono note le prese di posizione espresse dalla Corte di Giustizia nel "caso Taricco" in materia di prescrizione, mosse dall'intento d'impedire che la decisione sul merito venga fulminata dal

stupefacente caso di evaporazione del processo, in *Proc. pen. giust.*, 2022 (1), p. 256 ss.; P. MOSCARINI, *L'istituto della prescrizione e il "giusto processo"*, cit., p. 1455. V. anche il documento a firma di M. DANIELE-P. FERRUA-R. ORLANDI-A. SCALFATI-G. SPANGHER, *A proposito di prescrizione del reato e improcedibilità*, consultabile su *Sistema penale*, ed. on-line del 14 settembre 2021. In precedenza, in relazione ai progetti di riforma prospettati sin dall'inizio del nuovo millennio v., per tutti, P. FERRUA, *Il modello costituzionale del pubblico ministero e la curiosa proposta del processo breve*, in *Quest. giust.*, 2010, p. 28; V. GREVI, *Presunzione di non colpevolezza, garanzie dell'imputato ed efficienza del processo nel sistema costituzionale*, in AA.VV., *Presunzione di non colpevolezza e disciplina delle impugnazioni*, Giuffrè, 2000, p. 21 ss.

⁴⁵O. DOMINIONI, *L'obbligatorietà dell'azione penale dal Codice Rocco alla Costituzione: il bilanciamento fra l'interesse alla persecuzione penale e altri interessi a copertura costituzionale*, in *L'obbligatorietà dell'azione penale*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2021, p. 16.

⁴⁶G. UBERTIS, *Prescrizione del reato e prescrizione dell'azione penale*, cit., p. 270-271.

⁴⁷Cfr. O. MAZZA, *La Corte, la prescrizione e la fallacia del risultato utile*, in *Arch. pen.*, ed. on-line, 2021, p. 19; nonché M.L. DI BITONTO, *Osservazioni "a caldo" sull'improcedibilità dell'azione penale disciplinata dall'art. 344-bis c.p.p.*, cit., p. 3862-3863; D. PULITANÒ, *Il problema prescrizione fra principi costituzionali e politica*, cit., p. 33. Da ultimo, in prospettiva autonoma, D. NEGRI, *Dell'improcedibilità temporale: pregi e difetti*, in *Sistema penale*, 2022 (2), p. 52 ss., secondo cui la critica mossa all'istituto dell'improcedibilità (basata sulla pretesa violazione dell'art. 112 Cost.) non coglie nel segno, sulla premessa – ampiamente argomentata – in forza della quale il canone dell'obbligatorietà dell'azione penale, dogmaticamente, non rileva per impedire al giudice la pronuncia di una sentenza di non doversi proceder per decorso del tempo.

relativo decorso. Tuttavia, la grande sezione lussemburghese reputa non incompatibili con il diritto dell'Unione europea cause di sopravvenuta improcedibilità dell'azione penale basate sul decorso del tempo, volte a scongiurare il rischio che l'accusato possa essere sottoposto a giudizio per un tempo eccessivamente prolungato. Semmai, a contrastare con la tutela degli interessi finanziari dell'Unione è una disciplina nazionale inidonea a sterilizzare il tempo disperso in forza d'ingiustificate manovre dilatorie della difesa⁴⁸.

Né va dimenticato che la Corte costituzionale ha sempre rigettato le questioni di legittimità sollevate per il preteso contrasto con l'art. 112 Cost. delle condizioni di procedibilità (o di perseguibilità) dell'azione penale contemplate dagli art. 336 ss. c.p.p.: l'esigenza di tutelare interessi di rango costituzionale contrapposti all'obbligatorietà dell'azione penale esclude la lesione del canone costituzionale in parola⁴⁹.

5. Segue: *le soluzioni proposte*.

L'obiettivo di assicurare la ragionevole durata del processo passava, anzitutto, attraverso la proposta di un intervento – circoscritto ma decisivo – sulla disciplina del corso della prescrizione del reato. Quest'ultimo sarebbe stato interrotto definitivamente nel momento in cui è instaurato il processo: così avrebbe dovuto disporre il nuovo art. 158 comma 4 c.p., in forza del quale il «corso della prescrizione cessa definitivamente, in ogni caso, con l'esercizio dell'azione penale»⁵⁰.

Il fulcro del disegno riformatore si collocava, però, sul versante processuale, attraverso l'introduzione dell'art. 344-*bis* c.p.p. («Improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del processo»).

⁴⁸Cfr. Corte giustizia UE, grande sezione, sent. 5 giugno 2018, C-612/15, Kolev e altri.

⁴⁹Cfr., anche per ulteriori riferimenti, Corte cost., ord. 23 maggio 2003, n. 178; e già, fra le altre, Corte cost., sent. 12 luglio 1967, n. 105.

⁵⁰Coerentemente, la Commissione Lattanzi proponeva anche di abrogare gli artt. 159 commi 2 e 4 c.p. e 160 comma 2 secondo periodo c.p., che – nel testo modificato dalla legge n. 3 del 2019 – regolano la sospensione e l'interruzione del corso della prescrizione del reato dalla pronuncia della sentenza di primo grado o del decreto penale di condanna fino al relativo passaggio in giudicato.

La disciplina che la Commissione proponeva d'introdurre avrebbe regolato – secondo una locuzione dogmaticamente più corretta – una nuova ipotesi d'*improseguibilità* dell'azione penale (sopravvenuta al suo esercizio), operante come effetto del decorso di determinati termini cronologici, cadenzati per fasi e gradi del processo, in assenza della tempestiva pronuncia del provvedimento che li definisce. Così, l'improseguibilità avrebbe implicato l'emissione di una sentenza dichiarativa dell'intervenuta condizione, pronunciata anche d'ufficio, in ogni stato e grado del processo.

Benché sia evidente la matrice europea che aveva influenzato la prospettata riforma, l'ipotizzato testo dell'art. 344-*bis* c.p.p. se ne discostava ove escludeva che l'indebito prolungamento delle indagini preliminari potesse operare alla stregua d'una causa d'improcedibilità dell'azione penale⁵¹. D'altro canto, è stata esclusa la limitazione della sfera dell'improseguibilità nel corso dei soli giudizi di impugnazione, con una soluzione, invece, poi accolta dall'art. 344-*bis* c.p.p. nel testo introdotto dalla legge n. 134 del 2021⁵².

Quanto all'ampiezza dei termini di durata massima prima che scattasse la condizione d'improseguibilità, il processo di primo grado avrebbe dovuto essere definito entro quattro anni dall'esercizio dell'azione penale, aumentati di sei mesi ove sia previsto lo svolgimento dell'udienza preliminare (art. 344-*bis* comma 1 c.p.p.). Nei gradi d'impugnazione, l'improseguibilità dell'azione penale operava se il giudizio di appello o quello di cassazione non fossero stati definiti entro, rispettivamente, tre e due anni dalla presentazione del relativo atto d'impugnazione (art. 344-*bis* commi 2 e 3 c.p.p.).

La proposta esprimeva, poi, la consapevolezza della necessità di rendere duttili i termini di durata massima del processo, attraverso l'introduzione di cause di sospensione del relativo decorso. L'assenza di una predeterminazione legale rigida sul piano cronologico – che sarebbe risultata in contrasto con la stessa idea di ragionevolezza postulata dall'art. 111 comma 2 Cost.⁵³ – era volta ad assicurare l'adeguatezza

⁵¹ Ove il superamento del termine di durata massima avrebbe ovviamente imposto l'emissione del provvedimento di archiviazione perché l'azione penale non avrebbe potuto essere iniziata. Per le critiche a simile scelta v. *infra*, § 6.

⁵² Sul tema v. *infra*, il contributo di M. DANIELE, *La prescrizione processuale nei gradi d'impugnazione: forzature dogmatiche e reazioni applicative*.

⁵³ Così, di recente, G. DE FRANCESCO, *Il torpore del 'buon senso' genera incubi. A proposito della prescrizione del reato*, cit., p. 9.

del tempo a disposizione del giudice per definire la fase o il grado del processo⁵⁴. Da un lato, in via generale, il tenore dell'art. 344-*bis* comma 5 c.p.p. prevedeva che i termini in parola fossero «sospesi» nei casi previsti dall'art. 159 comma 1 c.p. Dall'altro, «[s]econdo una logica ispirata al principio di proporzione»⁵⁵, il relativo comma 4 legittimava il giudice a sospendere, con ordinanza e su richiesta del pubblico ministero, i termini di durata massima del processo, sul presupposto della «giusta causa» e per un periodo «non superiore a sei mesi per ogni grado di giudizio», limitatamente ai processi per delitti di elevato allarme sociale puniti con la pena dell'ergastolo (anche per effetto dell'applicazione di circostanze attenuanti) oppure caratterizzati, in via presuntiva, da una complessa attività di ricostruzione del fatto *ex art.* 407 comma 2 lett. *a* c.p.p.⁵⁶.

Onde assicurare all'imputato il c.d. diritto al giudizio d'innocenza⁵⁷, l'art. 344-*bis* comma 6 c.p.p. faceva, infine, divieto al giudice di dichiarare l'improseguibilità dell'azione penale quando l'imputato medesimo avesse «chie[sto] la prosecuzione del processo». Al di là della diversità lessicale, una simile richiesta avrebbe operato alla stessa stregua dell'espressa manifestazione di volontà dell'imputato di rinunciare al corso della prescrizione del reato *ex art.* 157 comma 7 c.p. In tali ipotesi, il giudice sarebbe stato legittimato a pronunciare la decisione sul merito, fatto salvo il divieto di dichiarare la prescrizione del reato il cui decorso fosse già definitivamente cessato con l'atto di esercizio dell'azione penale. Si scongiurava, così, il rischio che l'imputato – assolto in primo grado – subisse passivamente la pronuncia di non doversi procedere per improseguibilità dell'azione penale.

⁵⁴Per le critiche rivolte in materia e per le relative repliche, v. *infra* § 6.

⁵⁵*Relazione finale e proposte di emendamenti al d.d.l. A.C. 2435*, cit., p. 56.

⁵⁶Per vero, nella medesima prospettiva si collocava anche il testo originario dell'art. 12 (Termini di durata del processo) del d.d.l. A.C. n. 2435, benché il superamento dei limiti cronologici delle fasi e dei gradi del procedimento integrasse, non già una causa d'improcedibilità o l'improseguibilità dell'azione penale, bensì solo la fragile base su cui fondare la responsabilità disciplinare degli organi procedente. Sul tema, A. MARRANDOLA, *Prescrizione e processo: l'asistematicità dell'attuale disciplina*, in *Giur. it.*, 2020, p. 995 ss.; G. SPANGHER, *Un confronto senza pregiudizi sulla prescrizione*, *ivi*, p. 972 ss.

⁵⁷Sul tema, G. UBERTIS, *Sistema di procedura penale*, I, *Principi generali*, Giuffrè, 2017, p. 230-231.

6. Segue: critiche e futuribili.

Se la scelta di politica criminale perseguita dalla Commissione ministeriale attraverso la proposta introduzione d'una causa d'improseguibilità dell'azione penale risulta compatibile con il canone dell'obbligatorietà dell'azione penale⁵⁸, presta il fianco a serie critiche, di ordine tecnico e sistematico, la disciplina volta ad attuare la scelta medesima.

In primo luogo, viene negativamente in gioco la mancata previsione di una causa d'improcedibilità dell'azione penale per decorso del tempo durante le indagini preliminari.

La soluzione prospettata – di contingentare in modo effettivo, attraverso l'estinzione dell'azione penale, la sola durata del processo – lascia perplessi: già nei lavori preparatori si evidenziava la necessità di una riforma davvero capace di assicurare la tempestività delle indagini preliminari⁵⁹, sulla premessa che neppure le innovazioni apportate dalla legge 23 giugno 2017, n. 103 si erano rivelate efficaci per conseguire l'obiettivo⁶⁰. Al contrario, far operare il decorso del tempo come causa d'improcedibilità dell'azione penale sin dalle indagini preliminari sarebbe stata soluzione coerente sul piano sistematico. Il legislatore resta sì «libero di manipolare a piacimento le regole sulla prescrizione», nei limiti della ragionevolezza, ma andrebbero evitati assetti «ibrid[i]», basati sulla commistione fra la decorrenza di cause di estinzione del reato e dell'azione penale nel corso del procedimento penale o, peggio, nel corso del processo⁶¹, come, invece, accade in forza della complessiva

⁵⁸ V. *supra*, § 4.

⁵⁹ V. la *Relazione finale e proposte di emendamenti al d.d.l. A.C. 2435*, cit., p. 19.

⁶⁰ Cfr., sul tema, anche per ulteriori riferimenti, F. CASSIBBA, *Troppi ma ineffettivi controlli sulla durata delle indagini nel codice riformato*, in *Arch. pen.*, 2018, suppl. al n. 1 – *Speciale riforme*, p. 401 ss.; D. VICOLI, *Gli epiloghi delle indagini preliminari: una nuova fase dall'incerta fisionomia*, in L. GIULIANI-R. ORLANDI (a cura di), *Indagini preliminari e giudizio di primo grado*, Torino, 2018, p. 124-125.

⁶¹ Così, nell'ambito di una più generale critica al testo degli emendamenti governativi al d.d.l. A.C. n. 2435 (contenuti nel d.d.l. n. 3426), che riprendono parzialmente una delle soluzioni proposte dalla Commissione Lattanzi, R. ORLANDI, *Riforma della giustizia penale: due occasioni mancate e una riforma ambigua in materia di prescrizione*, in *Discrimen*, ed. on-line del 16 luglio 2021, p. 5. V. anche N. ROSSI, *Sui tempi dei processi si profila un cattivo compromesso*, in *Quest. giust.*, ed. on-line del 19 luglio 2021; G. SPANGHER, *Dubbi molto ragionevoli*, in *Giustizia insieme*, ed. on-line del 20 agosto 2021.