

CAMERA DEI DEPUTATI

Giovedì 24 ottobre 2019

XVIII LEGISLATURA
BOLLETTINO
DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Giustizia (II)
COMUNICATO

SEDE REFERENTE

Giovedì 24 ottobre 2019. — Presidenza del vicepresidente [Franco VAZIO](#). — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia, Vittorio Ferraresi.

La seduta comincia alle 9.35.

Modifiche alla legge 9 gennaio 2019, n. 3, in materia di prescrizione del reato.

C. 2059 Costa.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

[Enrico COSTA](#) (FI), *relatore*, fa presente che la proposta di legge in discussione mira a sopprimere le modifiche in materia di prescrizione del reato introdotte dalla legge 9 gennaio 2019, n. 3, recante «Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici», che, all'articolo 1, comma 1, lettere *d*), *e*) e *f*), modifica gli articoli 158, 159 e 160 del codice penale. In sintesi, rammenta che la riforma introdotta dalla legge n. 3 del 2019 (inserita in fase emendativa nel corso dell'esame in sede referente alla Camera dei deputati) individua nel giorno di cessazione della continuazione il termine di decorrenza della prescrizione in caso di reato continuato e sospende il corso della prescrizione dalla data di pronuncia della sentenza di primo grado (sia di condanna che di assoluzione) o dal decreto di condanna, fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o alla data di irrevocabilità del citato decreto.

Evidenzia che la stessa legge n. 3 del 2019, all'articolo 1, comma 2, fissa l'entrata in vigore della riforma della prescrizione al 1° gennaio 2020. Lo stesso Esecutivo aveva infatti preannunciato in maniera chiara la volontà di realizzare entro tale termine un intervento riformatore del codice di procedura penale volto alla drastica riduzione dell'irragionevole durata dei processi in Italia, intendendo così marginalizzare l'impatto concreto dell'eliminazione della prescrizione dopo la sentenza di primo grado.

Rammenta che lo stesso Ministro della giustizia, onorevole Bonafede, aveva parlato di un «accordo politico» che «prevede che approfittiamo di questo anno anche per scrivere la riforma del processo penale. Il Governo avrà la delega dal Parlamento con scadenza 2019».

Osserva che dall'approvazione della riforma della prescrizione ad oggi non è stata però esaminata dalle Camere alcuna proposta normativa concreta in tal senso. Solo a fine luglio scorso è stato approvato dal Consiglio dei ministri «salvo intese» un disegno di legge delega che avrebbe dovuto stabilire i principi e criteri direttivi per riformare il processo civile, il processo penale, l'ordinamento giudiziario, la disciplina sull'eleggibilità e il ricollocamento in ruolo dei magistrati, il funzionamento e l'elezione del Consiglio superiore della magistratura e la flessibilità dell'organico

dei magistrati.

Ritiene che l'evoluzione in atto del quadro politico, lasci facilmente immaginare che non si riuscirà ad approvare alcun testo prima della fine dell'anno.

Senza entrare nel dettaglio della riforma del processo penale, ritiene evidente che questa non potrà certamente essere operativa prima del 1° gennaio 2020, termine dal quale dispiegherà la sua efficacia la soppressione – di fatto – della prescrizione. Ciò travolge e fa venire meno il presupposto politico che era stato dato per giustificare l'entrata in vigore posticipata della soppressione della prescrizione.

Si domanda come si possa quindi consentire che entrino in vigore le nuove norme sulla prescrizione che, in assenza di nuove regole acceleratorie, determinerebbero di fatto processi eterni. Le critiche alla riforma, unanimi da parte degli operatori della giustizia, hanno evidenziato come le nuove norme in materia di prescrizione comportano necessariamente un allungamento della durata dei processi, proiettando così numerosi e gravi profili d'illegittimità costituzionale sul sistema penale.

Fa notare che il problema più evidente è la palmare lesione del principio della ragionevole durata del processo, ai sensi degli articoli 111 della Costituzione e 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, resa esecutiva dalla legge n. 848 del 1955. Pag. 23

L'obiettivo dichiarato – che ritiene del tutto condivisibile – è assicurare che i colpevoli siano puniti, che non si sottraggano alla giustizia sfruttando *escamotage* processuali e, più in generale, contenere gli sprechi di attività della macchina giudiziaria.

Con l'intervento ipotizzato, però, non si fa che scaricare sull'imputato tutto il peso delle inefficienze del sistema giudiziario: ogni ritardo, dilazione o rinvio dovuto a carichi di lavoro eccessivi o mal distribuiti, alle carenze di personale, dai magistrati ai cancellieri, diviene processualmente irrilevante e, anzi, normativamente legittimato e coperto da questo provvedimento. Quasi come se il legislatore, anziché cercare di risolvere queste problematiche, le assumesse come una costante invariabile e immodificabile.

Tutte queste disfunzioni, ataviche nel nostro sistema e per nulla presidiate da adeguate sanzioni disciplinari, non avranno più alcuna conseguenza neanche di ordine processuale: si tratta di una sorta d'impunità dell'apparato, a integrale detrimento delle persone offese e degli imputati, che si vedono destinati a languire nel limbo di una vicenda processuale senza termini.

A fronte del sacrificio indubbio che si opera nella sfera degli utenti della giustizia, non si può invocare alcun beneficio che valga a controbilanciarlo. La misura in questione, infatti, non farà che allungare ulteriormente la durata dei processi, acuendo vieppiù, anziché risolverle, le notorie patologie del sistema della giustizia. Molti procedimenti e processi oggi vedono una conclusione perché il magistrato preposto ha degli orizzonti temporali predeterminati da osservare e delle «ghigliottine» perentorie da evitare. È chiaro, quindi, che ove si introducesse una sospensione *sine die* della prescrizione, la scansione temporale del processo verrebbe sfumata, così come ogni interesse «acceleratorio» alla sua rapida definizione. Proprio qui sta il rischio di eterogenesi dei fini: l'intento di assicurare i colpevoli alla giustizia non viene conseguito allungando i tempi del processo, né sottoponendo indiscriminatamente colpevoli e innocenti alla pretesa punitiva dello Stato per un periodo indefinito.

Rileva, inoltre, l'esistenza anche di un problema di metodo. Se, infatti, si vuole – come è doveroso – ricondurre il funzionamento della giustizia italiana entro un binario conforme sia all'esigenza di punire i colpevoli, sia ai parametri costituzionali e convenzionali dell'equo processo, non è certo dalla prescrizione che si deve partire, ma da altri aspetti «di apparato», a monte: la disciplina dei termini e dei rinvii del processo, l'organizzazione e le dotazioni degli uffici delle procure e dei tribunali, una graduazione dei reati da perseguire in via prioritaria, la responsabilità disciplinare dei magistrati per i ritardi ingiustificati. Sottolinea che si tratta di tutti quegli aspetti rispetto ai quali innumerevoli volte la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato il nostro Paese.

In tale quadro, osserva che l'intervento sulla prescrizione dovrebbe rappresentare un complemento, un *posterius* da innestare sul tronco di una riforma organica del sistema, non certo la riforma salvifica cui affidare le sorti della giustizia. Di tutto questo, però, osserva che non v'è traccia, se non il citato disegno di legge delega, peraltro approvato «salvo intese» dal Consiglio dei ministri.

Peraltro, le peculiari e problematiche coordinate che caratterizzano la realtà della giustizia italiana privano di pregio l'evocazione dell'argomento comparatistico secondo il quale anche in altri ordinamenti occidentali sono previste cause di sospensione della prescrizione analoghe a quelle che oggi si vogliono introdurre. Lo slancio esterofilo può facilmente arrestarsi se a condizioni di puro diritto si sommano elementari osservazioni basate sul principio di realtà, cui da sempre la politica è più attenta dell'accademia. Negli altri Paesi presi a paragone (Francia e Germania *in primis*) i processi durano da metà a un terzo rispetto a quelli italiani, come dimostra il rapporto dell'OCSE 2013, più volte aggiornato. Ogni riforma va ovviamente valutata e meditata rispetto allo specifico contesto fattuale, prima ancora Pag. 24 che giuridico, nel quale si immagina di inserirla: in questa prospettiva è fin troppo facile osservare come una riforma della prescrizione così strutturata ha senso in ordinamenti in cui i processi hanno una durata fisiologica e in cui esistono risorse interne (giuridiche ma anche culturali) di autocorrezione e di stimolo verso gestioni virtuose dei procedimenti; non altrettanto può dirsi per l'Italia, in cui l'intervento, se non accompagnato da correttivi che si muovano su un piano più generale e organico, sarebbe una comoda «foglia di fico» per coprire e aggravare ulteriormente disfunzioni già radicate.

Fa notare che un secondo aspetto critico si coglie a livello del diritto di difesa, del principio del giusto processo e del principio di parità delle armi: il passare del tempo, infatti, rende più difficile per l'indagato apprestare difese in fatto e in diritto rispetto a contestazioni specifiche, raccogliere o conservare elementi di prova e contestare le produzioni dell'accusa. In poche parole, il tempo, come una clessidra rovesciata, gioca a sfavore di chi si difende, erodendone gli strumenti di difesa e proprio per questo non può consentirsi che l'accusa possa brandire l'arma dell'atemporalità.

Un terzo aspetto, infine, riguarda la compatibilità della misura con la funzione rieducativa della pena stabilita dall'articolo 27 della Costituzione. In questa prospettiva, ritiene che il problema sia duplice. Da un lato, la sospensione a tempo indeterminato della prescrizione mina la funzione rieducativa della pena, poiché la sanzione, potendo intervenire anche a distanza di molto tempo dal fatto, incide su una personalità del reo inevitabilmente mutata nelle more nel senso che la rieducazione e il riallineamento alla tavola dei valori sociali sono avvenuti spontaneamente o comunque che il disvalore del fatto si è perso nella notte dei tempi e non è dunque più possibile mettere in atto un percorso rieducativo effettivo ed attuale. Dall'altro lato, la sospensione generalizzata dalla prescrizione per tutte le tipologie di reato, alla luce della portata afflittiva che essa indubbiamente possiede, potrebbe rappresentare una irragionevole e sproporzionata omogeneizzazione di trattamento per fattispecie anche marcatamente differenti sotto il profilo del disvalore e dell'allarme sociale.

Precisa che a queste considerazioni di principio altre se ne possono aggiungere su un piano più specifico e pragmatico e che le modifiche normative non appaiono risolutive del problema legato al fatto che la maggiore incidenza del decorso dei termini di prescrizione si registri nella fase delle indagini preliminari.

Ciò premesso, ritiene che il tema debba essere affrontato urgentemente, in quanto è fondamentale che il Parlamento si esprima prima del 1° gennaio 2020, e che si assuma la responsabilità o di non approvare il provvedimento in discussione – lasciando invariata la data di entrata in vigore della norma – oppure intervenire anche trasformandola in una proroga. Sottolinea che il provvedimento costituisce una base di lavoro sul quale la Commissione può lavorare in maniera condivisa e fa notare che le considerazioni da lui svolte sono state spesso sostenute anche da parte di esponenti dell'attuale maggioranza.

[Roberto TURRI](#) (LEGA) chiede che alla proposta di legge in discussione sia abbinata la proposta di legge a sua prima firma C. 2197, vertente su identica materia.

[Franco VAZIO](#), *presidente*, fa presente che la proposta di legge Turri C. 2197 non è stata ancora assegnata e che, nel momento in cui ciò si realizzerà, la presidenza ne valuterà il contenuto ai fini dell'abbinamento. Nessuno altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 10.20.

CAMERA DEI DEPUTATI

Martedì 19 novembre 2019

XVIII LEGISLATURA BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI Giustizia (II) COMUNICATO

SEDE REFERENTE

Martedì 19 novembre 2019.— Presidenza del vicepresidente [Franco VAZIO](#). — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia, Andrea Giorgis.

La seduta comincia alle 14.45.

Modifiche alla legge 9 gennaio 2019, n. 3, in materia di prescrizione del reato.

C. 2059 Costa.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 24 ottobre 2019.

[Franco VAZIO](#), *presidente*, avverte che è stata assegnata la proposta di legge C. 2197 Turri, della quale è stato chiesto l'abbinamento. Considerato che quest'ultima presenta un perimetro di intervento normativo più ampio rispetto a quello della proposta di legge C. 2059 Costa, fa presente che essa potrà essere oggetto di abbinamento a seguito di una deliberazione in tal senso della Commissione.

[Enrico COSTA](#) (FI), intervenendo in qualità di relatore nonché di presentatore della proposta di legge C. 2059, evidenzia che quest'ultima reca un intervento normativo molto preciso e limitato, volto a sopprimere le disposizioni della legge 9 gennaio 2019, n. 3, cosiddetta «Spazza corrotti», che fissano al 1° gennaio 2020 l'entrata in vigore delle modifiche alla disciplina della prescrizione. Sottolinea che al contrario la proposta di legge del collega Turri, che peraltro condivide per molti aspetti, introduce disposizioni attinenti a temi diversi e significativi che meriterebbero un'ampia trattazione e che potrebbero comportare un allungamento dei tempi dell'esame. Ventilando pertanto il rischio che l'abbinamento della proposta di legge C. 2197 Turri faccia il gioco di chi è contrario alla soppressione delle disposizioni relative alla prescrizione, si rimette alla volontà della Commissione. Rivolge al collega Turri l'invito a riflettere, proponendogli di separare in due distinti provvedimenti le disposizioni relative alla prescrizione e quelle attinenti ad altri argomenti.

[Roberto TURRI](#) (LEGA) insiste per l'abbinamento della proposta di legge a Pag. 36sua prima firma C. 2197 che, oltre a correggere le disposizioni relative alla prescrizione, interviene anche su ulteriori aspetti introdotti dalla legge n. 3 del 2019. Nel ritenere che tale abbinamento non comporterà un appesantimento dell'iter di esame, si aspetta dai colleghi degli altri gruppi un atteggiamento analogo a quello tenuto in precedenti occasioni dalla Lega che, pur avendo riserve con riguardo al conseguente ampliamento del perimetro normativo, non si è opposta agli

abbinamenti proposti. Nel rilevare l'impossibilità di giungere comunque all'approvazione definitiva della proposta di legge del collega Costa nei termini utili del 31 dicembre 2019, considerato che il provvedimento deve passare anche all'esame del Senato, non vede motivi ostativi all'abbinamento richiesto.

[Alfredo BAZOLI](#) (PD) concorda con le considerazioni del collega Costa quanto all'inopportunità di abbinare una proposta di legge che reca un intervento normativo puntuale con un'altra che amplia l'oggetto in maniera poco coerente. Ritiene infatti che i molti e significativi argomenti affrontati dalla proposta di legge del collega Turri meriterebbero una trattazione *ad hoc*.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione respinge la richiesta di abbinamento della proposta di legge C. 2197 Turri alla proposta di legge C. 2059 Costa.

[Franco VAZIO](#), *presidente* rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.